

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

**Processos de integração supranacional
e articulação de políticas públicas**

Tomo I

2003



Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
Sede Acadêmica Brasil

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

Programa: Co-Edições

Convênio: ABC/MTE/SPPE – FLACSO/Brasil (2002)

Coleção:

POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO, EMPREGO, E
GERAÇÃO DE RENDA

Edição:

Abaré Editorial

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

Anais **Seminário Internacional**

Organizadores: FLACSO-Sede Acadêmica Brasil

Ayrton Fausto
Marcela Pronko
Silvia C. Yamoulas

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

Expositores:

Arturo León – CEPAL
Carmen Guimarães Mebedff – FLACSO/Brasil
Eduardo Saboia – MRE-Brasil
Ernesto Espíndola – CEPAL
Fernando Casanova – CINTEFOR-OIT
Graciela Bensusán – FLACSO-México/UAM-X
Guillermo Campero – Universidades, de Chile y Católica de Chile
Guy de Almeida – PUC/MG – FLACSO/Brasil
Javiel Ferrer Dufol – FORCEM-Espanha
Juarez Brandão Lopes – FLACSO/Brasil
Julio Godio – Instituto Mundo del Trabajo-Argentina
Landy Sanchez – FLACSO-México
Luiz Antônio Cunha – UFRJ – FLACSO/Brasil
Marcela Pronko – FLACSO/Brasil
Maria Carmen Ferreira – CINTERFOR-OIT
Nassim Mebedff – SPPE/MTE-Brasil
Norma Samaniego – STPS/ México-Ex-Subsecretária
Osmar Chohfi – MRE-Brasil
Pedro Daniel Weinberg – CINTERFOR-OIT
Renato Baumann – CEPAL-Brasil
Silvia Yamoulas – FLACSO/Brasil
Simone Saisse Lopes – CNI-Brasil

Comentaristas:

Álvaro Padrón – CCSCS

Carmen Lúcia Evangelho Lopes – Força Sindical-Brasil

Eduardo Pereyra – PIT-CNT-Uruguai

Enrique Mantilla – UIA-Argentina

José Sanchez Herrero – FEPRINCO-Paraguai

Luiz Antônio Souza da Silva – CUT-Brasil

Miguel Oliveros – CIU-Uruguai

Oscar Nieva – CGT-Argentina

Pedro Galín – MTESS-Argentina

Pedro Parra Gaona – CNT-Paraguai

Valdir Vicente de Barros – CGT-Brasil

Copyright © FLACSO 2003

ISBN 85-86315-35-4

Ficha Catalográfica

Ayrton Fausto; Marcela Pronko; e Silvia C. Yannoulas (Organizadores)
Políticas Públicas de Trabalho e Renda na América Latina e Caribe. Tomo I e
Tomo II. Brasília : FLACSO/Brasil; Editorial Abaré. 2003.

Coleção Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda.

596 p.

1. Educação e Estado – Brasil. 2. Educação Profissional – Brasil. 3. Educação Profissional – Brasil – História. I. Fausto, Ayrton. II. Pronko, Marcela. III. Yannoulas, Silvia C. IV. Título.

CDU 303

As designações empregadas nas publicações da FLACSO, as quais estão em conformidade com a prática seguida pelas Nações Unidas, bem como a forma em que aparecem nas obras, não implicam juízo de valor por parte da FLACSO no que se refere à condição jurídica de nenhum país, área ou território citados ou de suas autoridades, ou, ainda, concernente à delimitação de suas fronteiras.

A responsabilidade pelas opiniões contidas nos estudos, artigos e outras contribuições cabe exclusivamente ao(s) autor(es), e a publicação dos trabalhos pela FLACSO não constitui endosso das opiniões neles expressas.

Da mesma forma, referências a nomes de instituições, empresas, produtos comerciais e processos não representam aprovação pela FLACSO, bem como a omissão do nome de determinada instituição, empresa, produto comercial ou processo não deve ser interpretada como sinal de sua desaprovção por parte da FLACSO.

Sumário

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

Apresentação da Coleção

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

Introdução

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

Palavras dos representantes das instituições organizadoras <i>Osmar Chohfi</i>	49
<i>Guillermo Campero</i>	52
<i>Nassim Mehedff</i> (Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador)	54
<i>Pedro Daniel Weinberg</i>	66

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

Articulação de políticas públicas sociais e políticas econômicas nos processos de integração supranacional <i>Renato Baumann</i>	74
---	----

Potencialidades e limites dos processos de integração supranacional desde uma perspectiva política, com ênfase no Mercosul <i>Guy de Almeida</i>	95
---	----

Integração supranacional, mulheres e mercado de trabalho <i>Silvia Cristina Yannoulas</i>	125
--	-----

Globalização, mercados de trabalho urbanos e rurais e políticas públicas <i>Juarez Rubens Brandão Lopes</i>	166
--	-----

Impacto del mercado laboral en la pobreza. El caso de Chile
Arturo León B. e Ernesto Espíndola A. **188**

Alternativas possíveis para a articulação de políticas públicas, com ênfase nas políticas públicas de trabalho e renda de assistência social no Brasil
Carmen Guimarães Mehedff. **218**

Parte II: Formação profissional e integração regional

Formación profesional, productividad y trabajo decente
Fernando Casanova **234**

Educação Profissional na América Latina: Brasil, Argentina e Chile.
Luiz Antônio Cunha **263**

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

Potencialidades y límites de los procesos de integración regional y de la armonización de políticas sociales – MERCOSUR
Maria Carmen Ferreira Harreguy **340**

Coordinación de las políticas públicas de trabajo en la Unión Europea
Javier Ferrer Dufol **406**

La experiencia del ACLAN: posiciones de los sindicatos
Graciela Bensusán **434**

La dimensión laboral en los procesos de integración económica – Unión Europea, MERCOSUR y Tratado de Libre Comercio de América del Norte
Norma Samaniego **472**

Parte IV: Estudos comparados e integração supranacional

La dimensión laboral en los procesos de integración: TLCAN-MERCOSUR
Graciela Bensusán e Landy Sanchez **514**

A comparação como ferramenta de conhecimento e os processos de integração supranacional: desafio para as Ciências Sociais
Marcela Pronko **573**

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

Apresentação da Coleção

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

Introdução

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

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

Governos

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

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

Comentários e Debate

Pedro Galin – MTESS-Argentina **79**

Trabalhadores

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

Comentários

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

Empresários

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

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

Comentários e Debate

Enrique Mantilla – UIA – Unión Industrial Argentina – Argentina;

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

de Industrias de Uruguay – Uruguai **224**

Anexos:

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

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

Anexo 3: Protocolo de Ushuaia **255**

Anexo 4: Agenda do evento **258**

Anexo 5: Lista de participantes **263**

Anexo 6: Abreviaturas e Siglas **268**

Apresentação da Coleção

Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda

Ayrton Fausto¹

Objetivos da Coleção

A presente série de livros pretende sistematizar a produção conceitual (teórica e de reconstrução histórica), metodológica e técnica, elaborada e/ou utilizada pela Sede Acadêmica Brasil da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO/Brasil), em processos de formação de formadores estratégicos para a construção do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), e dos demais componentes da Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR) (Seguro-Desemprego, Crédito Popular, Intermediação e Produção de Informações sobre o Mercado de Trabalho).²

Assegurar a ampla difusão destes materiais tem o **objetivo de apoiar a multiplicação indispensável de iniciativas de qualificação/requalificação do universo de tais formadores**, executadas pela própria FLACSO/Brasil e por todas as instituições interessadas em contribuir a esta imensa tarefa.

1 Ayrton Fausto é formado em Direito e Sociologia, é Mestre e candidato a Doutor em Sociologia. Coordenador da Parceria Nacional ABC-MRE/MTE/SPPE-FLACSO (1998-2003). Atualmente é diretor da FLACSO/Sede Acadêmica Brasil.

2 Para efeitos da Parceria Nacional ABC-MRE/MTE/SPPE-FLACSO, entende-se por FORMADORES o amplo universo de profissionais atuantes no planejamento, gestão, supervisão e acompanhamento, avaliação (gerencial e externa), análise e aprovação de programas e projetos, e execução direta de ações de Educação Profissional (EP) e dos outros mecanismos da PPTR.

As atividades de formação de gestores/formadores em função das quais os textos ora publicados foram produzidos ou selecionados, foram executadas no âmbito da **Parceria Nacional** Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) – FLACSO consolidada em Instrumentos de Cooperação entre o Governo Brasileiro (representado pela Agência Brasileira de Cooperação/ABC do Ministério de Relações Exteriores/MRE) e a FLACSO/Brasil, e financiada com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador/FAT.

A edição, impressão e distribuição dos – até hoje – 12 livros desta série foi possível por meio de acordos de co-edição, aprovados pelo MTE/Secretaria de Políticas Públicas de Emprego e Renda – SPPE. Sete títulos foram publicados pelo acordo de co-edição, entre a FLACSO, e a Fundação Editora da Unesp-FEU, dois títulos da coleção foram viabilizados por acordo de co-edição semelhante com a Editora Paralelo 15, enquanto que um título foi possível pelo acordo com a Intertexto – Gestão de Informação, Estudos e Projetos, e outro por acordo com a Editora Plano. A co-edição deste livro coube à **Editorial Abaré**. Tais acordos de co-edição asseguram a distribuição gratuita entre os atores da PPTR da parcela da tiragem dos textos financiada com recursos do FAT.

Livros da Coleção PPTR

Os livros foram concebidos, em sua grande maioria, tendo em vista os obstáculos e avanços experimentados pelas Secretarias Estaduais de Trabalho – STbs, Conselhos Estaduais de Trabalho – CETs, avaliadores e entidades executoras, entre outros atores direta ou indiretamente envolvidos com a construção e gestão da PPTR. Portanto, de modo a lograr a maior precisão possível quanto ao impacto desejável, foram selecionados os temas que surgem como os mais importantes para os diversos atores anteriormente mencionados.

O público preferencial de tais publicações é, pois, aquele da lida diária, os que estão, efetivamente, assentando os tijolos dessa obra em progresso que é uma PPTR orientada pelos princípios democráticos do desenvolvimento com equidade, da ampliação da participação, da autonomia e da descentralização.

Como produto direto do trabalho de campo realizado em 1998/2003, temos as seguintes publicações:

1. PLANEJANDO COM FOCO NA DEMANDA DO MERCADO DE TRABALHO: Apoio à Elaboração dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional/PEQs 1999-2002 (organizado por Fausto, Garcia e Ackermann e co-editado pela Fundação Editora da Unesp);

2. POLITICAS PUBLICAS DE TRABALHO E RENDA E CONTROLE DEMOCRÁTICO: A Qualificação dos Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil (organizado por Vogel e Yannoulas e co-editado pela Fundação Editora da Unesp);

3. EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL (organizado por Camargo e co-editado pela Fundação Editora da Unesp);

4. TRABALHANDO COM A DIVERSIDADE NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL: raça/cor, gênero e pessoas portadoras de necessidades especiais (organizado por Vogel e co-editado pela Fundação Editora da Unesp).

5. ATUAIS TENDÊNCIAS NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL (organizado por Yannoulas e co-editado pela Editora Paralelo 15);

6. CONTROLE DEMOCRÁTICO, DESCENTRALIZAÇÃO E REFORMA DO ESTADO (organizado por Yannoulas e co-editado pela Editora Paralelo 15).

7. ANAIS DO SEMINÁRIO INTERNACIONAL: Idéias Sociais e Políticas na América Latina – Estudos comparados sobre as PPTRs (organizado por Fausto e Yannoulas e co-editado pela Intertexto –Gestão da Informação, Estudos e Projetos).

8. TRABALHO, RENDA & PARTICIPAÇÃO SOCIAL (da Profa. Carmen Guimarães Mehedff, e co-editado pela Editora Plano)

9. POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E RENDA NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE – dois tomos (organizado por Fausto, Pronko e Yannoulas e co-editado por Editorial Abaré)

As duas primeiras, além do registro das intervenções levadas a termo pela FLACSO/Brasil nas 27 Unidades da Federação, com detalhamento da metodologia utilizada, e dos produtos amadurecidos durante os seminários conceituais e construídos em oficinas de trabalho,

reproduzem os documentos conceituais e o marco normativo trabalhados, além de realizar um balanço geral da qualificação e oferecer propostas para a melhoria da atuação dos atores/instâncias envolvidas com as ações da PPTR.

A **terceira publicação**, elaborada a partir da coleta de experiências inovadoras no âmbito dos PEQs³, durante o processo de qualificação dos técnicos das STBs, surge da necessidade de socialização e multiplicação daquelas experiências, buscando contribuir com a proposta de avanço conceitual e metodológica do Planfor, não restrita a aspectos pedagógicos (cursos), ressalva que acena, por exemplo, para a vital importância da promoção e consolidação da articulação institucional (construção de parcerias).

A **quarta publicação** lança um olhar mais específico sobre questões fundamentais para qualquer debate orientado pelos princípios democráticos de desenvolvimento econômico com equidade. Qualquer estratégia de desenvolvimento social que se pretenda conseqüente exige medidas de ação afirmativa para os desiguais – principalmente em países (como o Brasil) com uma injusta distribuição da renda e alijamento de diversos e numerosos contingentes populacionais do mercado de trabalho. Em conseqüência, são abordadas questões do acesso preferencial a oportunidades de qualificação profissional e aos benefícios dos demais componentes da PPTR, de setores caracterizados por exclusões derivadas de raça/cor, relações de gênero, ou por serem portadoras de necessidades especiais.

A **quinta, sexta e sétima publicações** organizam a produção elaborada, apresentada e discutida pelos docentes-pesquisadores de FLACSO/Brasil com os participantes dos processos de formação realizados no ano de 2000, abordando: planejamento e avaliação de políticas públicas, orientações dos organismos internacionais em matéria de educação profissional e para os países que compõem o Mercosul, políticas de ensino médio e ensino técnico comparadas no Cone Sul, comparação das políticas educativas de qualificação profissional no Brasil desenvolvidas pelos Ministérios de Trabalho e de Educação, reestruturação produtiva e desemprego no Brasil, descentralização de políticas públicas (com ênfase na questão do trabalho e geração de renda), potencialidades e entraves dos processos de descentralização,

³ Foi solicitado às STBs hierarquizar as cinco mais relevantes experiências inovadoras no Estado.

perfil dos atores estratégicos na formulação e gestão da PPTR, planejamento estadual da PPTR, entre outros temas relevantes.

A **oitava publicação** é uma espécie de texto síntese das demais publicações anteriores da coleção, visando facilitar sua assimilação pelos atores estratégicos da PPTR, e especialmente pelos membros dos Conselhos e Secretarias Municipais de Trabalho. Composto de perguntas e respostas, procura sistematizar as questões e dúvidas mais frequentes destes atores, tais como observadas nos processos de formação realizados, resumindo nas respostas as principais contribuições do material disponível na coleção PPTR a seu debate e formulação de alternativas de ação.

A **nona publicação** compreende os materiais elaborados, apresentados e discutidos pelos docentes-pesquisadores da FLACSO/Brasil e convidados especiais com os participantes do seminário internacional e processo de formação realizado em 2002, cujas temáticas centrais foram: os processos de integração supranacional e a articulação de políticas públicas, com foco privilegiado na harmonização das políticas públicas de emprego e renda (UE, TLCAN e, particularmente, Mercosul); a formação profissional na integração regional; o método comparativo e sua aplicação ao estudo da PPTR; a integração dos diversos mecanismos da PPTR; a harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul segundo a perspectiva dos atores: governos, trabalhadores e empresários.

As nove publicações mencionadas têm ambições de – além da necessária função de memória técnica – tornar-se interessantes ferramentas de trabalho para gestores, planejadores, executores e avaliadores, uma vez que contribuem para a reflexão sobre a PPTR, indicando inclusive algumas sendas possíveis para sua consolidação.

Tratando mais especificamente de **questões conceituais sobre a educação profissional (EP)**, temos os demais livros da série:

10. O ENSINO DE OFÍCIOS ARTESANAIS E MANUFATUREIROS NO BRASIL ESCRAVOCRATA, do Prof. Luiz Antonio Cunha e co-editado pela Fundação Editora da Unesp;

11. O ENSINO DE OFÍCIOS NOS PRIMÓRDIOS DA INDUSTRIALIZAÇÃO, do Prof. Luiz Antonio Cunha e co-editado pela Fundação Editora Unesp;

12. O ENSINO PROFISSIONAL NA IRRADIAÇÃO DO INDUSTRIALISMO; do Prof. Luiz Antonio Cunha e co-editado pela Fundação Editora da Unesp.

A trilogia de Cunha nos oferece um minucioso **panorama histórico da educação profissional no Brasil**, desde o período escravocrata, prosseguindo até o ensino profissional na virada do século, além de abordar questões contemporâneas, a exemplo da proposta de mudança de paradigmas preconizada pelo MTE.

A Entidade Executora: o que é a FLACSO

A Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO) é um **organismo internacional, intergovernamental, autônomo**, fundado em 1957, pelos Estados latino-americanos, a partir de uma proposta da Unesco. Tem o **mandato institucional** de:

- desenvolver a docência de pós-graduação, a pesquisa e a cooperação científica e assistência técnica, no campo das Ciências Sociais e suas aplicações;
- para apoiar o desenvolvimento e a integração dos países da América Latina e Caribe.

São seus membros, atualmente, **14 Estados latino-americanos**, entre eles o Brasil. Conta **com 10 unidades acadêmicas** localizadas em diferentes países da Região, sendo uma delas a **Sede Acadêmica FLACSO/Brasil**⁴.

Seus **órgãos de governo** são colegiados:

- **Assembléia Geral** (dos Estados membros) que fixa a política geral da Instituição;
- **Conselho Superior** (composto por representantes dos Estados membros e acadêmicos ilustres eleitos pelos Estados membros a título individual) que é o nexo entre a Assembléia Geral e a gestão cotidiana do Organismo;

⁴ As unidades acadêmicas podem ser Sedes (atualmente 7), Programas (na atualidade, 3) ou Projetos (não há neste momento). As Sedes desenvolvem atividades de pós-graduação com caráter permanente.

- **Comitê Diretivo** (integrado pelos diretores de unidades acadêmicas, o secretário-geral, e um representante dos professores) responsável pelo planejamento e execução das atividades da Faculdade;
- Cada unidade acadêmica, além do seu diretor (eleito pela Assembléia Geral), é gerida por um **Conselho Acadêmico** (composto pelos coordenadores de área, um representante dos docentes/pesquisadores e um representante dos estudantes) responsável pela proposição e avaliação das atividades institucionais.

O **secretário-geral** (com sede atual em Costa Rica) é o secretário da Assembléia Geral, do Conselho Superior e do Comitê Diretivo.

FLACSO no Brasil

A FLACSO/Brasil, constituída com base num **Convênio de Sede**, firmado pelo governo brasileiro, e ratificado pelo **Congresso Nacional**, dá continuidade às atividades de cooperação da Instituição no país, iniciadas, em 1957 com o Centro Latino-Americano de Pesquisas Sociais.

As atividades da FLACSO no Brasil obedecem à **diretriz** de privilegiar a **cooperação com**:

- os governos – federal, estaduais e municipais;
- as universidades;
- as representações da sociedade civil;
- outros organismos intergovernamentais.

São objeto dessa cooperação:

- as **políticas públicas**, na área social, e
- os **processos de integração supranacional** (especialmente na América do Sul, Mercosul, Comunidade Andina e Região Amazônica).

Com vistas ao cumprimento desta missão, a FLACSO/Brasil desenvolveu:

- uma **Metodologia de Qualificação para a Gestão Participativa**, centrada no Setor Público, com 20 anos de experiências bem sucedidas na América Latina e no Caribe.

- um **Sistema Integrado de Pós-graduação (SIP)**, iniciado em 1987 pelo **Programa de Doutorado em Ciências Sociais**.

Prioridades da FLACSO/Brasil

Com base nos princípios consagrados pela **Constituição de 1988** – participação; descentralização; criação de uma Comunidade Latino-Americana de Nações; desenvolvimento com justiça social – o mandato institucional e a diretriz foram traduzidos:

- na **concentração** – não excludente – da docência, pesquisa e cooperação científica/assistência técnica na temática da **Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR)**,
- no desenvolvimento do **SIP**, atendendo às necessidades de qualificação dos diferentes atores envolvidos na formulação e gestão da **PPTR**, e,
- no desenvolvimento do Sistema de Intercâmbio de Especialistas Latino-Americanos – **SIEL**, visando promover o estudo e a pesquisa **comparados** da problemática da Região.

Devido à sua natureza institucional e à necessidade de dar um uso catalítico a seus limitados recursos, a **FLACSO** procura consolidar sua função de **espaço de reflexão** em que os responsáveis políticos, os especialistas, os intelectuais, e os numerosos atores da sociedade civil, possam intercambiar experiências e pontos-de-vista com inteira liberdade, e apresentar perspectivas, estabelecer pontos de referência, formular alternativas de políticas públicas e contribuir à sua harmonização no âmbito dos processos de integração supranacional em curso.

A **FLACSO**, por seu próprio caráter intergovernamental, pode contribuir à urgência de **mobilizar os responsáveis políticos** – no mais alto nível – para participarem de um diálogo aberto com os demais atores sociais relevantes, comprometido com a determinação de objetivos, o estabelecimento de planos de ação, e o sério propósito de adoção de medidas cuja aplicação permita alcançar ditos objetivos.

O Contexto da Formação de Formadores Realizada: O SIP

O Sistema Integrado de Pós-graduação (SIP) é um conjunto articulado de atividades letivas, com diversas modalidades, cujo vértice

é o Programa de Doutorado em Ciências Sociais da FLACSO/Brasil ora em processo de atualização.

As atividades letivas ou seminários de pós-graduação *lato senso* permitem a acumulação de créditos de pós-graduação, que poderão ser utilizados para optar aos títulos oferecidos pela Instituição. O SIP tem como prioridades temáticas e metodológicas:

- abordagem multidisciplinar,
- estudos comparados,
- visão latino-americana,
- ênfase nos processos de integração supranacional,
- concentração nas políticas públicas,
- especialização na política pública de trabalho e renda.

Os **docentes** do SIP são especialistas, pesquisadores e professores da FLACSO/Brasil e do sistema FLACSO, bem como outras pessoas qualificadas das instituições educacionais e do campo das políticas públicas do País.

Os aspirantes a ingressar como **estudantes** do SIP podem ter diferentes origens profissionais e estudos de graduação distintos. Podem participar, entre outros, membros:

- das equipes técnicas dos Ministérios de áreas afins (Trabalho e Emprego, Educação, Ciência e Tecnologia, Saúde, Justiça etc.),
- do sistema tripartite e paritário para formulação e gestão da PPTR (Codefat/CETs/CMTs),
- do sistema para formulação e gestão de políticas públicas afins (conselhos de educação, infância e adolescência, saúde etc.),
- das Secretarias Estaduais e Municipais de Trabalho,
- das equipes para avaliação dos diversos mecanismos da PPTR,
- universitários que procuram especializar-se em políticas públicas.

São atualmente temas centrais das atividades letivas ou seminários de pós-graduação *lato senso* desenvolvidos no SIP:

- articulação vertical do sistema tripartite e paritário para a formulação e gestão da PPTR;
- integração horizontal dos diversos mecanismos da PPTR;
- tendências atuais em educação profissional e sociologia do trabalho;

- controle democrático, descentralização e reforma do estado;
- planejamento e avaliação de políticas públicas e sociais;
- harmonização das políticas públicas de trabalho e renda nos processos de integração supranacional.

A Cooperação MTE – FLACSO/Brasil

Desde 1981, a FLACSO/Sede Acadêmica Brasil tem desenvolvimento uma experiência continuada de cooperação com o MTE, em torno das seguintes, de harmonização de políticas públicas de trabalho no âmbito do Mercosul, de apoio a diferentes secretarias do MTE, e especialmente de formação de atores estratégicos na construção da Política Pública de Trabalho e Renda-PPTR, definidos como fornecedores:

- apoio à formulação de uma política nacional para o artesanato;
- qualificação de mediadores;
- apoio à implantação de arbitragem, nos conflitos do trabalho;
- apoio à harmonização de políticas públicas de saúde e segurança no trabalho no âmbito do Mercosul;
- apoio à harmonização de normas de igualdade de oportunidade no trabalho (gênero) no âmbito do Mercosul;
- apoio à formulação participativa de orientações para a consideração na PPTR da diversidade da PEA e para o avanço no tratamento da certificação na educação profissional;
- análise do trabalho infantil e, adolescente, no Brasil urbano;
- apoio à formulação do Plano Nacional de Qualificação dos Trabalhadores (Planfor);
- qualificação de atores da Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR):

A partir de 1995 esta cooperação dá um salto qualitativo iniciado com o **apoio à formulação do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador-Planfor**: experiência inovadora de inserção da educação profissional como dimensão relevante da **Política Pública de Trabalho e Renda-PPTR**, que por sua vez é uma ferramenta indispensável a um processo de desenvolvimento justo, democrático e sustentável da sociedade brasileira.

A parceria nacional MTE – FLACSO consolidou-se com o **Acordo de Cooperação entre o Governo Brasileiro e a FLACSO/Brasil**, celebrado em 1998 e ampliado em 1999-2002, por intermédio da Agência

Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, para a implementação da **formação de formadores** no âmbito do Planfor.

Duas **características fundamentais da Instituição** foram levadas em conta na escolha da FLACSO/Brasil como parceira nacional do MTE na formação de formadores:

- seu caráter de organismo intergovernamental e internacional, com **maior isenção** em relação às três instâncias diretamente envolvidas na formulação e gestão da PPTR (governo + trabalhadores + empresários),
- sua **experiência institucional**, em processos de formação para o planejamento e gestão participativos, com metodologia e sistema de pós-graduação próprios (SIP).

Ações no Âmbito da Parceria MTE – FLACSO/Brasil

A parceria MTE/FLACSO 1998-1999 (Projeto Replanfor) foi concebida e implementada de acordo com demandas apresentadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego/MTE, com **tríplice vertente**:

- **formação de equipes de qualificação das 27 Secretarias Estaduais de Trabalho – STbs (1.000 técnicos e técnicas)**, no processo de discussão das diretrizes do Planfor 1999-2002, bem como na organização do processo de planejamento dos Planos Estaduais de Qualificação – PEQs 1999-2002;
- **qualificação de membros das 27 Comissões Estaduais de Trabalho – CETs (600 conselheiros e conselheiras)**, para atuarem na gestão e supervisão descentralizada da PPTR;
- **apoio ao MTE/SPPE**, sob a forma de: assistência técnica à reestruturação e consolidação do Núcleo de Informação e Documentação (NID); participação no I Congresso Brasileiro de Educação Profissional; elaboração da minuta de Guia de Planejamento e Execução dos PEQs 1999-2002; e participação em Oficinas Regionais.

A **Parceria MTE/FLACSO 1998-1999**, desde o início foi concebida como modalidade de **formação de formadores** do Planfor, assumindo, naturalmente, que o apoio e capacitação propostos não implicariam substituição de funções próprias e essenciais da SPPE/MTE (antiga Sefor) e das STbs⁵.

⁵ Esta noção é fundamental para evitar a confusão, surgida em diversos momentos, entre a **Parceria MTE/FLACSO** e projetos de avaliação, assessoria técnica, e terceirização, do MTE/SPPE (antiga SEFOR), ou reforço de pessoal às STbs para cumprirem funções que lhes são próprias, como o planejamento e supervisão dos PEQs.

Sua justificativa básica está no fechamento de um ciclo inicial do Planfor (1995-1998), e a correspondente necessidade de reflexão e preparação para segunda etapa (1999-2002). Tal reflexão, por sua vez, incidindo sobre **três aspectos**:

- retomada e reforço da proposta inicial do Planfor;
- identificação de dificuldades, entraves, limites e avanços na sua implementação;
- projeção de perspectivas para o quadriênio 1999-2002, indicando melhorias possíveis na proposta e estratégia de implementação do período anterior.

Na fase de implementação do Planfor, a partir de 1995, um processo semelhante foi conduzido diretamente pelo MTE/SPPE junto às equipes das STBs e parceiros. Com base nessa experiência, o próprio MTE/SPPE adquiriu crescente consciência da importância e necessidade de **levar essa reflexão e preparação diretamente ao maior número possível das pessoas envolvidas na implementação do Planfor.**

Ficou cada vez mais claro que não basta apenas enviar documentos e discuti-los com poucos representantes de cada STB; conceitos e diretrizes básicos precisam ter máxima difusão, no sentido de ampliar a "massa crítica" na área da educação profissional.

Desse modo, e levando em conta o considerável aumento do quadro de pessoal a cargo da qualificação profissional nas STBs entre 1995 e 1998 (de 350 para mais de 1.300 técnicos), a formação e fortalecimento de CETs e CMTs (praticamente inexistentes em 1995), o MTE/SPPE buscou na FLACSO, uma parceria para o desenvolvimento, em escala ampliada, dessa formação, **consciente da impossibilidade de conduzir esse processo de reflexão/preparação por si só** (escassez de tempo, de equipe, e mesmo de suficiente distanciamento).

Estabelecer, operacionalizar, consolidar e ampliar por meio do Projeto Formação de Formadores para Política Pública de Trabalho e Renda – **Projeto Formap (1999-2000)**, uma parceria com tais objetivos representou um desafio e uma experiência inovadora para as partes, que exigiu níveis não habituais de construção de consensos, de coordenação de ações, de flexibilidade, de respeito mútuo às diferenças de natureza institucional, cujo sucesso certamente enriqueceu ambas "memórias organizacionais", e favoreceu a multiplicação de novas parcerias no sentido "forte" do conceito.

Nessa mesma linha, mediante Ajuste Complementar dessa Parceria, foi desenvolvido o **Projeto Milenium (2002-2003)**, que procurou a ampliação dos processos de qualificação de formadores (gestores, avaliadores, conselheiros), potenciando a utilização de materiais didáticos e metodologias inovadoras já desenvolvidas, introduzindo a difusão, comparação internacional e sistematização das experiências inovadoras, tanto no âmbito do Planfor como no âmbito dos outros mecanismos da PPTR, em face à uma participação ativa do Brasil nos processos de integração supranacional em curso (principalmente na América do Sul: CAN, Região Amazônica e Mercosul), especialmente numa área tão importante e sensível como a PPTR.

Outros Acordos

A FLACSO/Brasil realizou, igualmente, **atividades de cooperação científica, com Estados e Municípios**. Tais atividades contribuíram para a necessária articulação dos diferentes níveis de governo na execução da PPTR e de outras políticas públicas. Foram desenvolvidos projetos de:

- avaliação de programas de PPTR;
- cadastro de entidades de educação profissional;
- programas estaduais de artesanato (qualificação, promoção etc.);
- qualificação de comissões estaduais e municipais de trabalho;
- estudos sobre reestruturação produtiva industrial;
- qualificação de beneficiários de crédito popular.

Projeção Latino-Americana

Adicionalmente, entre 1995 e 2002, a FLACSO contribuiu para a projeção na América Latina da experiência brasileira em educação profissional e outros mecanismos da PPTR, participando de projetos em parceria com:

- Unifem (Programa Mulher e Mercosul, realização de um seminário internacional e duas publicações sobre integração, mercados de trabalho e gênero),
- IPE/Unesco (Serviço Civil Voluntário no Estado do Rio de Janeiro),
- OIT (diversidade no Planfor: análise de experiências inovadoras de gênero),
- Unesco (produção de vídeos sobre as propostas do Planfor).

Âmbito Esperado de Utilização dos Textos

A experiência realizada permite destacar a **importância crucial**:

- da integração da PPTR e desta com outras Políticas Públicas (um passo adiante fundamental foi a criação da SPPE);
- da necessidade de estabelecer um só convênio MTE/UFs-STbs (o que já permitiria aprofundar a integração das ações de Intermediação/Qualificação);
- da nova relevância política das STbs e CETs;
- do papel das CMTs e órgãos municipais para o planejamento pela demanda do mercado de trabalho e efetiva descentralização da PPTR.

Tais medidas exigem:

- processos maciços de qualificação de formadores (gestores, avaliadores, conselheiros, coordenadores das redes existentes);
- a produção/seleção/difusão de materiais didáticos e metodologias inovadoras
- a necessidade de modernização e eficiência da gestão: entre outros aspectos, baseada no fortalecimento e ampliação do NID como fonte fundamental de informações e dados;
- registro e a difusão das experiências inovadoras, tanto no âmbito dos PEQs como no âmbito dos outros mecanismos da PPTR;
- a reconstrução da história da educação profissional e da PPTR no Brasil e na América Latina, pois são indispensáveis para avaliar o impacto do conjunto dessas políticas públicas.

São temas fundamentais para os processos de formação de formadores:

- avaliação de políticas públicas;
- integração da PPTR e desta com outras políticas públicas;
- planejamento pela demanda atual e previsível do mercado de trabalho;
- identificação e difusão de experiências inovadoras em EP;
- igualdade de oportunidades/diversidade da PEA;
- gestão colegiada.

O Planfor representa uma proposta inovadora no campo da educação profissional, tratando-a como componente e elemento crucial para a consistência – “liga” – de uma PPTR. Desta maneira, planejar e executar a **qualificação e requalificação profissional implica:**

- referir-se à política pública de trabalho e renda e ao conjunto da PEA,
- aproximar-se à identificação das oportunidades atuais e previsíveis de trabalho e renda recorrendo às informações disponíveis sobre o mercado de trabalho, e sistematizando, aperfeiçoando e complementando a produção das mesmas.
- articular-se com programas de intermediação, de geração de trabalho e renda, e de seguro-desemprego,
- identificar, articular, e mobilizar o conjunto de entidades dedicadas à EP.

Houve avanços significativos do Planfor no período 1996-1998, em termos qualitativos e quantitativos. Por isso mesmo, o período 1999-2002 colocou **novos desafios para o Planfor, tanto no sentido de consolidar avanços atingidos, como de atingir um novo patamar na articulação da PPTR.**

A experiência do Planfor 1996-1998 explicitou, gradativa e crescentemente, o papel estratégico das equipes das STbs e das CETs e Comissões Municipais de Trabalho (CMTs), bem como a necessidade de preparação contínua e permanente das mesmas – um obstáculo crucial identificado para um avanço mais rápido e profundo na execução do Planfor reside nas **carências de qualificação dos mencionados atores** – para implementar a nova proposta. Os desafios de 1999-2002 reforçavam essa necessidade, no sentido de consolidar avanços do Planfor e garantir o novo patamar almejado.

Diversos projetos de qualificação das equipes de STbs e de membros das CETs e CMTs foram implementados no período 1996-1998. Do aprendizado com esses projetos, percebe-se a **importância de uma estratégia de preparação capaz de dar conta das seguintes dimensões:**

- enfrentar problemas de rotatividade “natural” no quadro das STbs/CETs/CMTs, garantindo sempre um núcleo mínimo qualificado para continuidade das ações;

- estender, por isso mesmo, as ações de preparação ao universo mais amplo de técnicos de STbs e membros das CETs e CMTs;
- preparar técnicos de STbs e membros de CETs e CMTs em um amplo espectro de habilidades, desde o domínio conceitual do Planfor e da Política Pública de Trabalho e Renda, até aspectos fundamentais de sua operacionalização;
- propiciar a gradativa consolidação de quadros locais, que possam integrar/apoiar as STbs, CETs, e CMTs, em diferentes momentos da implementação do Planfor e da Política Pública de Trabalho e Renda nas Unidades da Federação.

O **Projeto Replanfor (1998-1999)** lançou as sementes desse processo: Foi desenvolvido um projeto maciço de preparação das equipes das STbs para elaboração dos Planos Estaduais de Qualificação e Requalificação de Trabalhadores – PEQs – 1999/2002, que chegou aos técnicos e técnicas das 27 STbs e membros das CETs e CMTs, com impacto claro na melhoria da qualidade das 27 minutas de PEQ 1999-2002, formuladas pelas STbs em articulação com as CMTs, e submetidas à aprovação das CETs.

Realizou-se também um processo de preparação das CETs para a elaboração de seus Planos de Trabalho 1999/2002, que atingiu a totalidade das 27 CETs e favoreceu o processo de elaboração e aprovação dos mesmos até julho/1999.

Tratou-se, no entanto, **apenas de um ponto de partida** no processo desejado. A própria experiência do Projeto Replanfor mostrou a necessidade de estratégias de preparação continuada e focada no desenvolvimento de equipes de STbs e membros de CETs e CMTs para gerir, acompanhar, supervisionar e avaliar, além da elaboração e execução dos PEQs, as demais dimensões da PPTR.

Daí a pertinência da continuidade deste esforço, por meio do **Projeto Formap (1999-2000)**, para assegurar:

- um melhor **acompanhamento e supervisão** pelo MTE/SPPE e pelas STbs da execução do Planfor, e a continuidade da qualificação de membros das CETs e CMTs orientada ao melhor exercício de suas funções (em relação ao Planfor e aos demais componentes da PPTR), focada no apoio à elaboração de seus planos de trabalho e, paralelamente;

- um reforço à **qualificação de formadores**, e um avanço importante no desenvolvimento e articulação da rede de instituições responsáveis pela formação de formadores envolvidos na execução e construção da PPTR.

A proposta da Parceria Nacional MTE/FLACSO/Brasil (**Projeto Milenium 2002-2003**) desenvolveu ações direcionadas a:

- atingir os atores estratégicos de nível municipal por meio do desenvolvimento de material didático e da formação de multiplicadores para a qualificação de conselheiros e técnicos municipais de trabalho e;
- continuar com a necessária qualificação permanente de membros das equipes técnicas das Secretarias Estaduais de Trabalho (STbs), conselheiros dos Conselhos Estaduais de Trabalho (CETs) e de membros de equipes de avaliação externa dos planos estaduais de qualificação profissional (PEQs), por meio de uma atividade de formação centrada no estudo comparado e harmonização das PPTRs.

As STbs, CETs, e CMTs deparam-se atualmente com um universo de tarefas há cinco anos inexistente, que, além disso, experimenta um crescimento explosivo. Multiplica-se também de maneira acelerada o número de pessoas envolvidas com a gestão dessas tarefas⁶.

Do ponto de vista qualitativo, a qualificação de excelência para educadores, profissionais, gestores, analistas e avaliadores envolvidos na construção da política pública de trabalho e renda-PPTR torna-se necessária devido:

- à ruptura com paradigmas vigentes e a necessidade de imaginar, desenvolver, gerenciar e avaliar a introdução e atualização permanente de novos conteúdos;
- ao surgimento de novas clientelas, maior heterogeneidade das populações alvo, e a conseqüente urgência de criação, aplicação, gerenciamento e avaliação de estratégias inovadoras para a

6 Calcula-se que o número de técnicos que integram as equipes de qualificação das STbs passou de 350 em 1995 a 1.500 aproximadamente em 1997 (Ver MTb, **Planfor – Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador. Avaliação gerencial. 2º. Ano do triênio. Resultados até 31/12/97**, FAT, Brasília, abril de 1998, pág. 6). Por outro lado, estimam-se em mais de 800 os integrantes das CETs, calculando-se 15 titulares e 15 suplentes em média para cada uma. Considerando-se que já existem mais de 2.000 CMTs com uma média de 20 integrantes (titulares e suplentes) em cada uma, o conjunto de pessoas que gerenciam apenas a qualificação profissional supera a cifra de 45.000, estimando-se em mais de 90.000 os envolvidos no conjunto da PPTR.

transmissão, apropriação e transferência das habilidades, competências e conhecimentos;

- ao incremento quantitativo das pessoas atendidas, e a necessidade de conceber, desenvolver, gerir e avaliar estratégias de organização para garantir um atendimento que não implique concessões em matéria de qualidade em função do cumprimento de metas quantitativas;
- à necessidade resultante de redefinição conceitual, metodológica e operacional de novos critérios de qualidade para um sistema maior, mais heterogêneo e mais dinâmico de gestão da PPTR.

O aperfeiçoamento conceitual, metodológico e operativo das equipes das STBs, CETs e CMTs torna-se crucial para atingir o **exercício cada vez mais ativo e fundamentado de suas tarefas e responsabilidades**, e para assegurar a médio e longo prazo um avanço crítico e reflexivo da PPTR integrada e dinamizada pelo Planfor.

Cresce a demanda por **processos formativos que contemplem tanto os imperativos de consistência, continuidade e gradualidade, como critérios de diversidade e flexibilidade nos aspectos temporal (oportunidade e duração de atividades), espacial (localização e circulação de pessoas e conteúdos), e substantivo (conteúdos e metodologias variáveis)**, ou seja, processos adequados à índole da PPTR e ao perfil dos atores envolvidos.

Tais processos devem ser concebidos como módulos de qualificação de alto nível, tendentes a formar pessoas dotadas de um grau superior de autonomia intelectual, científica e político-técnica, para o exercício de funções inovadoras e para gerar um salto qualitativo na produção de conhecimento sobre a formação de formadores e a gestão e avaliação da PPTR.

São indispensáveis pois iniciativas de qualificação de técnicos e outros atores do Planfor e das demais dimensões da PPTR, tanto mediante **formação localizada e dirigida**, como também mediante **formação de pós-graduação *lato sensu***.

É fundamental, também, articular o conjunto das instituições nacionais de formação de formadores, promovendo a coordenação entre instâncias de qualificação de formadores desenvolvidas pelas diferentes agências da rede de educação profissional (REP). Neste sentido, um "mapeamento" das iniciativas e projetos de formação de formadores de EP e PPTR será decisivo.

O conjunto de textos ora publicados pretende ser uma ferramenta útil para o avanço nas tarefas antes mencionadas.

Introdução

Os processos de integração supranacional e a harmonização das políticas públicas de trabalho e renda

Ayrton Fausto

Marcela Pronko

Silvia Yannoulas

O crescente avanço dos processos de integração supranacional na América Latina e no Caribe tem colocado os esforços de harmonização de políticas públicas na agenda tanto de políticos e gestores quanto de pesquisadores e acadêmicos.

Entretanto, tanto no plano dos acordos concretos, quanto nas discussões e na reflexão sistematizada, observa-se um claro predomínio dos aspectos econômicos e comerciais sobre os aspectos sociais, políticos e culturais, o que reduz o escopo e a profundidade dos processos de integração.

Da mesma forma, no caso das políticas públicas de trabalho e renda (PPTRs) existe um desenvolvimento desigual no que se refere às diferentes dimensões que a compõem, privilegiando-se algumas áreas (como a qualificação profissional, especialmente o reconhecimento de competências) em detrimento de outras (como o crédito, a intermediação, o seguro-desemprego, a produção de informações sobre o mercado de trabalho).

Diante deste quadro, a FLACSO/Brasil em parceria com os Ministérios do Trabalho e Emprego e de Relações Exteriores do Brasil, Cinterfor-OIT, e CNI-Senai, realizou, em setembro de 2002 na cidade de Brasília, o seminário internacional sobre "Políticas Públicas de Trabalho e Renda na América Latina e no Caribe".

Esse seminário se propôs contribuir à ampliação do escopo do esforço de harmonização, comparando diferentes processos de integração, realizando – especialmente no caso do Mercosul – um balanço do avançado no(s) subgrupo(s) e fórum(uns) pertinente(s), e explorando as possibilidades de ir além das políticas de formação profissional, passando a considerar o conjunto da PPTR (políticas de crédito popular, seguro-desemprego, intermediação, produção de informações sobre estrutura e dinâmicas dos mercados de trabalho, e outras dimensões).

O Seminário visava ainda, mediante a incorporação de estudantes de pós-graduação a suas atividades, ampliar a massa crítica de especialistas dedicados ao tema.

Sobre a importância e a necessidade do objetivo de contribuir à ampliação do escopo dos processos de integração em curso enfatizando os aspectos sociais, políticos e culturais cabe uma consideração fundamental. Não se trata de uma questão de princípio, puramente ideológica. Trata-se de um assunto de estratégia e de tática.

Os processos de integração só podem aprofundar-se, consolidar-se, quando se tornam um projeto das sociedades envolvidas, um objetivo comum de uma aliança hegemônica integrada pela maioria das populações afetadas. Para que isto ocorra é preciso que os diferentes atores sociais fundamentais participem e contribuam ao processo de integração, nele percebendo a presença de seus interesses e aspirações, assim como o fortalecimento de suas identidades e dos seus direitos, duramente conquistados em suas sociedades nacionais.

Assim como a idéia-força de uma "Europa dos povos europeus" viabilizou o avanço da União Européia, o Mercosul só realizará suas enormes potencialidades quando for um objetivo prioritário dos povos envolvidos. O mesmo vale para os demais processos de integração subregional em curso.

Na mesma linha, acreditamos que nunca será ocioso repetir, contra percepções de senso comum persistentes, que o motor – o vetor – que desencadeia e mantém os processos de integração supranacional,

é cultural e político, estendendo-se então, inclusive superando resistências às vezes formidáveis de atores afetados, às dimensões comercial e econômica – produtiva e financeira. Foi assim no caso da União Européia. E o mesmo ocorre no caso do Mercosul.

Neste ponto, também acreditamos que nunca será ocioso repetir, igualmente contra percepções de senso comum persistentes, que o processo denominado como globalização, ou mundialização, implica oportunidades e riscos: culturais, políticos, sociais, além de comerciais e econômicos.

Seu impacto sobre as diferentes sociedades depende também em importante medida das decisões dos atores nacionais. De novo não se trata de uma questão de princípio, puramente ideológica. Trata-se de um assunto de estratégia e de tática. Não há aqui determinismo absoluto. O desenlace, positivo ou negativo, também depende de nós.

Existem graus de liberdade, que podem aumentar com o aprofundamento do conhecimento científico sobre os processos em curso e sua disseminação e incorporação pelos atores sociais fundamentais. Ou seja, através de transformações culturais e educacionais, que implicam a formulação, ou atualização, e a articulação de projetos nacionais, subregionais, regionais e internacionais. Num contexto marcado pelo conflito mas também pela cooperação, em que a negociação é uma palavra chave, é portanto decisivo, o nível de informação, conhecimento e habilidade dos negociadores.

Cabe sublinhar o papel e a responsabilidade dos meios de comunicação, de seus proprietários e profissionais, nestes processos, enfatizando a importância das iniciativas voltadas para o aperfeiçoamento da formação e informação desses atores.

Aos processos de harmonização internacional de macro-políticas, aplicam-se todas as considerações anteriores. Também é uma questão aberta, dependente dos atores envolvidos, se em casos específicos prevalecerão os parâmetros mais elevados de proteção social, ou os inferiores. A regra é a existência de interesses em conflito, de um leque de alternativas de alianças, que requerem avaliação, negociação e ação. Ou seja, implicam a realidade cotidiana do exercício da Democracia.

A construção das novas formas de democracia participativa enfrenta as mesmas oportunidades e riscos, visíveis na criação e funcionamento de conselhos, tripartites e paritários, no caso da PPTR no Brasil, e no lento avanço através de conflitos e negociações na direção da descoberta de interesses comuns.

Os estudos comparados

Cabe salientar uma das características especiais deste evento, que foi a de estimular os estudos comparados sobre as Políticas Públicas de Trabalho e Renda (PPTRs), visando a integração supranacional.

Se entendermos a harmonização de políticas públicas ou de macropolíticas nacionais, entre elas a PPTR, como o esforço por identificar e comparar as políticas setoriais de diferentes países envolvidos em processos de integração supranacional, com o objetivo de torná-las funcionais aos acordos econômicos e políticos assumidos pelas partes, vemos quanto à comparação é importante.

Ela nos abre a porta para o reconhecimento da diversidade (nacional/regional/local/institucional), e para a apreensão das diferenças. Diversidade e diferenças que constituem pontos de partida não para a estandardização das soluções, mas para a desmistificação dos caminhos únicos.

Harmonizar não significa uniformizar, mas articular, conciliar, construir consensos e acordos que, homologados internamente pelos países, possam melhorar sua competitividade e especialmente, a qualidade de vida de suas populações: particularmente dos trabalhadores e setores hoje excluídos dos frutos do desenvolvimento.

Nessa perspectiva, o que se nos coloca como desafio é pensar a harmonização das políticas públicas, partindo do respeito à diversidade local/regional/nacional, e visando manter e generalizar os níveis mais altos já atingidos na prestação do serviço/benefício proposto, permitindo aos que tem, continuar tendo, e aos que não tem, alcançar cada dia um patamar maior no provimento do mesmo.

No caso específico, a questão em discussão é a de como integrar/articular os países da América Latina aos benefícios de uma política pública de trabalho e renda que, partindo das necessidades e características próprias de cada contexto (nacional/regional/local), possa progressivamente contribuir a um atendimento integrado e de qualidade das necessidades do trabalhador, das empresas e dos governos.

A PPTR no Brasil

O caso brasileiro revela-se de especial interesse para iniciar o tipo de reflexão proposta, não só pela dimensão do país, envolvendo uma considerável massa de trabalhadores e trabalhadoras, mas também pelo seu caráter inovador no que diz respeito às formas descentralizadas,

participativas e dialógicas para a formulação e gestão de políticas públicas. Neste sentido, a análise e a difusão da experiência brasileira na matéria é de interesse local e também internacional.

Além do exposto, o caso brasileiro revela-se relevante pelos seus avanços recentes no campo das lutas antidiscriminatórias, especialmente pelo aumento do grau de institucionalidade de dois movimentos sociais em particular: o de mulheres (já na década de 80 do século XX) e o dos negros (na década de 90 do mesmo século).

O princípio da democratização tem permeado a organização do Estado brasileiro e se apresenta a partir do art. 1º da Constituição Federal (1988) que define a República Federativa do Brasil como “Estado democrático de Direito”. Diferentes artigos da Constituição Federal definem como diretrizes a descentralização político-administrativa e a participação popular. Dessa forma, o Estado amplia sua interlocução com a sociedade por meio de suas diferentes formas de organização, instituindo assim um novo modelo de gestão, no qual os agentes e beneficiários das políticas públicas exercem o controle social das mesmas.

O Estado assume sua insuficiência para responder solitariamente às demandas sociais, ainda que reconhecendo-se como imprescindível e insubstituível no que diz respeito à responsabilidade do financiamento e à condução das políticas públicas. Nesse novo contexto, a sociedade civil organizada participa da formulação e avaliação das políticas públicas, com propostas revestidas de caráter transformador diante dos novos paradigmas de proteção social. Na formulação, para garantir que o desenho das políticas responda efetivamente às necessidades e especificidades dos diferentes grupos sociais; e na avaliação, para fiscalizar a ação do Estado.

Com fundamento na Constituição de 1988, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) foi criado em 1990 (Lei 7.998). É formado por contribuições sociais do setor público e do setor privado, incidentes sobre o faturamento das empresas, e gerenciado, no nível federal, pelo Conselho Deliberativo do FAT (Codefat).

Os últimos dez anos da formulação e gestão da PPTR no Brasil têm se caracterizado pela busca da articulação dos mecanismos financiados pelo FAT, assim como pelo crescente envolvimento da sociedade civil, principalmente por meio da deliberação em colegiados tripartites e paritários, com representantes do governo, do empresariado, e dos trabalhadores: Codefat, no nível federal; Conselhos Estaduais de

Trabalho – CETs – no nível estadual; e Conselhos Municipais de Trabalho – CMTs – no nível municipal.

Assim, a construção da PPTR no Brasil assenta-se sobre os princípios de democratização, participação, descentralização, controle social sobre os recursos financeiros e, fundamentalmente, sobre a integração de atores e instituições e a articulação de mecanismos e ações.

Uma primeira análise do funcionamento destes princípios pareceria indicar a existência de entraves no funcionamento do sistema tripartite e paritário para a formulação, gestão e avaliação da PPTR:

- No que diz respeito à Colegialidade: tensão entre o **poder integrado** do sistema tripartite e paritário para a formulação, gestão e avaliação da PPTR, e o **poder republicano** (divisão ou repartição de poderes), como por exemplo no tratamento do montante e da distribuição de recursos para qualificação profissional.
- No que diz respeito ao Consenso Operante: acesso desigual às informações, que determina desiguais condições de participação na deliberação e na tomada de decisões.
- No que diz respeito ao conceito de *coisa pública*: compreensão restrita da esfera pública, que é diferente, e mais ampla do que a esfera estatal.
- No que diz respeito à participação social na definição e gestão das políticas públicas: problemas de representação (formal) e representatividade (real) das instituições e dos conselheiros; e também pouca visibilidade do potencial político dos espaços para a gestão e participação colegiada (o tripartismo paritário ainda não é assumido plenamente enquanto força centrípeta, de modo a reunir e potenciar ações e habilidades dispersas).
- No que diz respeito à avaliação de políticas públicas: dificuldades de entendimento entre os atores envolvidos (conselheiros, técnicos, avaliadores) sobre a função, lógica operacional (econômica, acadêmica, social, política, entre outras possíveis) e escopo da avaliação.

A qualificação de atores estratégicos

Outro entrave que merece destaque é a carência de qualificação dos atores estratégicos para implementar a nova proposta, principalmente no que diz respeito aos aspectos inovadores de uma gestão colegiada, tripartite e paritária da PPTR.

Do ponto de vista quantitativo, multiplica-se de maneira acelerada o número de pessoas envolvido na formulação, gestão e avaliação da PPTR. Considerando somente a dimensão qualificação profissional, calcula-se que o número de técnicos que integram as equipes de qualificação das STbs passou de 350 em 1995 a 1.500 aproximadamente em 1997; e os pesquisadores de universidades e institutos públicos envolvidos em projetos de avaliação externa e outros projetos especiais dos PEQs/Parcerias são aproximadamente 900¹. Por outro lado, estimam-se em mais de 800 os integrantes das CETs, calculando-se 15 titulares e 15 suplentes em média para cada uma. Se considerarmos que já existem mais de 2.000 CMTs com uma média de 20 integrantes (titulares e suplentes) em cada uma, o conjunto de pessoas que gerenciam a qualificação profissional já supera as 45.000, e tende a crescer, estimando-se neste momento um conjunto potencial de atores estratégicos de mais de 90.000 pessoas envolvidas no conjunto da PPTR.

Do ponto de vista qualitativo, a qualificação/requalificação de excelência para formadores das diversas dimensões da PPTR torna-se necessária devido a que estes atores estratégicos enfrentam atualmente um universo de tarefas, múltiplas e diversificadas, até pouco tempo atrás inexistente². Estas tarefas são decorrência:

- do avanço da gradativa integração da PPTR e desta com outras políticas públicas, traduzido na nova estrutura regimental do MTE;
- da ruptura com paradigmas vigentes nas diferentes áreas que compõem a PPTR;
- da necessidade de imaginar, desenvolver, gerenciar e avaliar novas informações e novos conteúdos;
- do surgimento de novas clientelas, aumentando a heterogeneidade das populações alvo;
- do incremento quantitativo das pessoas atendidas pela PPTR, e a necessidade de conceber, desenvolver, gerir e avaliar novas estratégias para garantir um atendimento que não implique concessões em matéria de qualidade em função do cumprimento de metas quantitativas;

1 Ver MTE, **Planfor – Avaliação gerencial 1995-1998: balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado**, Brasília, Junho de 1999.

2 Entende-se por “formadores” o amplo universo de profissionais atuantes no planejamento, gestão, supervisão e acompanhamento, avaliação (gerencial e externa), análise e aprovação de programas e projetos, e execução direta de ações de EP, integrantes da Rede de Educação Profissional, e envolvidos ou não atualmente na execução do Planfor.

- da necessidade resultante de redefinição conceitual, metodológica e operacional, de novos critérios de qualidade para um sistema maior, mais heterogêneo e mais dinâmico de geração de trabalho, emprego e renda; e
- finalmente, do desafio que significa planejar, gerenciar e avaliar políticas públicas num contexto globalizado e integrado supranacionalmente.

Assim, o aperfeiçoamento conceitual e metodológico das equipes das STBs, dos membros dos CETs e CMTs, e das equipes responsáveis pela avaliação externa dos PEQs torna-se crucial para assegurar a médio e longo prazo um avanço crítico e reflexivo da PPTR integrada e contextualizada em processos de integração supranacional e globalização planetária.

A experiência recente da FLACSO/Brasil

Neste sentido, desde 1981, a FLACSO/Brasil tem desenvolvido uma experiência continuada de cooperação com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). A parceria nacional MTE – FLACSO consolidou-se com o Acordo de Cooperação entre o governo brasileiro e a FLACSO/Brasil, celebrado em 1998, ampliado em 1999-2000, e renovado em 2002, por intermédio da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, para a implementação da formação de formadores no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor).

Entre 1998 e 2000 foram realizadas as seguintes ações:

- **formação de equipes técnicas a cargo das ações de qualificação profissional nas 27 Secretarias Estaduais de Trabalho – STBs – (1.000 técnicos e técnicas)**, no processo de discussão das diretrizes do Planfor 1999-2002, bem como na organização do processo de planejamento dos Planos Estaduais de Qualificação – PEQs;
- **qualificação de membros das 27 Comissões Estaduais de Trabalho – CETs – (600 conselheiros e conselheiras)**, para atuarem na gestão e supervisão descentralizadas da PPTR;
- **apoio ao MTE/SPPE**, sob a forma de: assistência técnica à reestruturação e consolidação do Núcleo de Informação e Documentação (NID); participação no I Congresso Brasileiro de

Educação Profissional; elaboração da minuta de Guia de Planejamento e Execução dos PEQs 1999/2002; e participação em Oficinas Regionais.

- **Formação de Formadores** das 27 Unidades da Federação: continuidade e formação conjunta dos atores (qualificação de técnicos das STbs, Conselheiros dos CETs e CMTs, membros das equipes de avaliação externa);
- **Seminários Acadêmicos em PPTR do SIP**: qualificação avançada de gestores, avaliadores, conselheiros, pesquisadores, formadores.

Na atualidade, a renovada parceria nacional MTE/FLACSO inclui os seguintes componentes:

- **produção de material didático e metodologia** para qualificação de atores estratégicos de nível municipal (conselheiros e técnicos municipais de trabalho);
- **formação de multiplicadores** de diferentes Unidades da Federação, que aplicarão a metodologia e utilizarão o material didático produzido;
- **seminários internacionais** sobre políticas públicas de trabalho e renda comparadas, com ênfase nos processos de integração supranacional no âmbito do Mercosul; e
- **seminários acadêmicos em PPTR do SIP**: continuidade da qualificação avançada de gestores, avaliadores, conselheiros, pesquisadores, formadores.

Esse trabalho vem sendo desenvolvido no quadro de tarefas mais amplas impostas à FLACSO pelo seu mandato institucional.

O mandato institucional da FLACSO

A Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO) é um organismo internacional, intergovernamental, autônomo, fundado em 1957, pelos Estados latino-americanos, a partir de uma proposta da Unesco.

A FLACSO tem o mandato institucional de:

- desenvolver a docência de pós-graduação, a pesquisa e a cooperação científica e assistência técnica, no campo das Ciências Sociais e suas aplicações;
- para apoiar o desenvolvimento e a integração dos países da América Latina e Caribe.

São seus membros, atualmente, 14 Estados latino-americanos: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Costa Rica, Cuba, Equador, Guatemala, México, Nicarágua, Honduras, Panamá, República Dominicana, Suriname. Conta com 10 unidades acadêmicas localizadas em diferentes países da Região, sendo uma delas a Sede Acadêmica FLACSO/Brasil.

A unidade da FLACSO no Brasil foi criada em 1981, como **projeto**, tornando-se **programa** em 1986, e finalmente **Sede Acadêmica** em 1989, com base num Convênio de Sede firmado pelo Governo Brasileiro e ratificado pelo Congresso Nacional. A Sede Brasil da FLACSO dá continuidade às atividades de cooperação da Instituição no País, iniciadas em 1957 com o Centro Latino-Americano de Pesquisas Sociais.

Tem o propósito de contribuir à construção de uma comunidade latino-americana de nações (tarefa que obteve consagração constitucional no Brasil como objetivo nacional permanente).

São seus objetivos gerais:

- Contribuir à ampliação dos canais de contato, intercâmbio, apoio mútuo e ações conjuntas, no campo das Ciências Sociais e suas aplicações, nas áreas de formação de pós-graduação, pesquisa, cooperação científica e assistência técnica e publicações, entre instituições governamentais e não-governamentais, da República Federativa do Brasil e dos demais países da América Latina e Caribe.
- Estimular e promover desta forma, a cooperação horizontal entre os países da região, no campo das Ciências Sociais e suas aplicações, contribuindo para o desenvolvimento e integração dos países Latino-americanos, em cumprimento ao mandato do Acordo Constitutivo da Instituição.
- Contribuir, por meio das medidas acima mencionadas, à superação da carência histórica de canais adequados de contato, intercâmbio e cooperação mútua entre o Brasil e os demais países da Região, especialmente no campo das Ciências Sociais e suas aplicações, carência que constitui um obstáculo à integração regional.

No contexto da comemoração dos seus primeiros 20 anos no Brasil, e do início em setembro de 2001 de uma nova gestão, a FLACSO/Brasil realizou no seu Conselho Consultivo e em consultas com seus principais parceiros uma avaliação do trabalho realizado e a definição da estratégia adequada para aperfeiçoar sua atuação nos próximos anos.

A atuação de Vilmar Faria foi decisiva neste processo de consultas aos parceiros, promovendo o olhar crítico e visualizando novos rumos para a pesquisa latino-americana.

Houve consenso em que enfrentamos hoje uma realidade muito diferente daquela existente no momento da implantação da Instituição no país, caracterizada pelo desenvolvimento de numerosos programas de doutorado em ciências sociais de excelente qualidade, pela persistência de debilidades na pesquisa comparativa e na formação de especialistas na problemática latino-americana, e pela necessidade urgente de aumentar a cooperação da academia com o setor público e com a sociedade civil.

Na atualidade é fundamental assegurar e ampliar o intercâmbio de cientistas sociais e estudantes entre os países da nossa Região. Por um lado, as facilidades derivadas do desenvolvimento dos meios de comunicação eletrônicos e dos meios de transporte possibilitam o crescimento do intercâmbio. A qualidade e quantidade do intercâmbio, existente e potencial, teria sido impensável há poucas décadas. Surgem assim formas de “espaços virtuais” e “espaços reduzidos”, nos quais o desenvolvimento da pesquisa de alto nível e da docência de pós-graduação procura ancorar-se. No entanto, o intercâmbio na área das ciências sócias tem acontecido de maneira aleatória, desorganizada, e predominantemente individual, segundo capacidades diversas de contato pessoal e institucional dos cientistas sociais e alunos da Região, observando-se inclusive uma redução no desenvolvimento dos estudos comparados entre os países da Região, indispensáveis para subsidiar os processos de integração supranacional em curso.

Por sua vez, o mundo globalizado exige de nossa Região o desenvolvimento de um conhecimento científico de largo alcance, que inclua a comparação e a integração supranacional como eixos prioritários. A comparação é entendida, ao mesmo tempo, como enfoque e substância. Justifica-se plenamente pelo fator “globalização”, que implica na necessidade irrefutável de abordar, compreender e prever o desenvolvimento, nos âmbitos regional, continental e mundial. É também muito relevante e pertinente, no campo das políticas públicas relativas a processos que são ou serão fortemente “globalizados”, como por exemplo, os mercados de trabalho e a distribuição internacional do emprego. Acrescenta-se, ainda, como valor agregado, o aporte heurístico da comparação, na medida em que possibilita uma análise mais atenta, mais perceptiva, da própria realidade.

A integração é entendida, ao mesmo tempo, como objeto e objetivo. Mais do que nunca é preciso conhecer a natureza e características dos processos em curso, pois o dilema integração ou marginalização abandonou o campo da retórica.

Constitui um objeto primordial de reflexão a harmonização de políticas públicas ou de macropolíticas nacionais, como esforço para identificar e comparar as políticas setoriais de diferentes países envolvidos em processos de integração supranacional, com o objetivo de aperfeiçoar sua eficiência, eficácia e efetividade social, assim como sua compatibilidade com os acordos econômicos e políticos assumidos pelas partes. Harmonizar num sentido complexo, sem uniformizar, buscando articular, negociar, construir consensos que, homologados internamente pelos países, possam melhorar sua competitividade e especialmente, a qualidade de vida de suas populações, sem renunciar às diferenças.

Diante deste quadro a tarefa estratégica da FLACSO/Brasil, derivada de seu caráter ao mesmo tempo intergovernamental e acadêmico, deve ser cooperar com o governo e com o sistema nacional de pós-graduação em Ciências Sociais numa melhor articulação e desenvolvimento da dimensão comparativa e regional da pesquisa e da formação.

O Siel – Sistema de Intercâmbio de Especialistas Latino-Americanos

Assim, a FLACSO/Brasil adotou como prioridade a execução de um programa de intercâmbio científico do Brasil com outros países da América Latina e o Caribe (Siel – Sistema de Intercambio de Especialistas Latino-Americanos), promovendo e articulando a circulação de docentes-pesquisadores de alto nível, brasileiros, latino-americanos e caribenhos, visando fortalecer a pesquisa comparada de temas estratégicos, e a docência de alto nível sobre a problemática latino-americana no sistema nacional de pós-graduação em ciências sociais. Esta dimensão docente do Siel foi denominada, após o falecimento de seu inspirador fundamental, “Cátedra Vilmar Faria de Estudos Latino-Americanos”.

Nesse sentido, uma outra característica especial deste seminário consiste no seu caráter de primeira atividade, no sentido de atividade preparatória, que prefigura e testa o perfil e objetivos de uma prioridade institucional para os próximos anos, na execução de um

programa de intercambio científico do Brasil com outros países da América Latina e o Caribe (Siel), e particularmente de sua dimensão docente – Cátedra Vilmar Faria de Estudos Latino-Americanos, cuja materialização conta com o apoio decisivo do CNPq e da Capes.

A constituição e consolidação do Sistema de Intercambio de Especialistas Latino-Americanos (Siel) pretende desenvolver e potenciar a capacidade de intercambio da comunidade científico-social do Brasil com as comunidades correspondentes dos demais países da Região, organizando as demandas hoje dispersas, procurando subsidiar a consolidação de grupos ou núcleos de pesquisa comparativa de alto nível, orientadas à construção de políticas públicas sociais nos nossos Países, justas e adequadas a uma inserção positiva no mundo globalizado.

Pretende também favorecer a enorme potencialidade de pesquisa e docência regionais da FLACSO, utilizando plenamente sua implantação com sedes e programas em dez países da Região e sua articulação com as comunidades científico-sociais dos demais países. Visa ainda apoiar o fortalecimento da pesquisa comparada e do conhecimento e formação sobre a problemática latino-americana nos programas do sistema nacional de pós-graduação em ciências sociais interessados.

A consolidação do Siel é atualmente o foco central das gestões da instituição junto às agências de financiamento. Como foi apontado, absolutamente decisivo é o apoio do CNPq e da Capes ao programa, inicialmente concentrado na mencionada cátedra.

A homenagem

Outra característica especial do Seminário, derivada do que acabamos de expor, foi a de ser uma homenagem de trabalho à vida e obra de Vilmar Faria.

Membro a título individual do Conselho Superior da FLACSO – do qual foi inclusive presidente – eleito em função de sua excelência acadêmica pelos Estados Membros da Instituição, e ao mesmo tempo chefe da assessoria especial do Presidente da República Federativa do Brasil, Vilmar encarnava como ninguém o duplo caráter da Instituição: organismo intergovernamental e acadêmico.

Vilmar foi um ator decisivo, junto a muitas outras pessoas que – injusta e inevitavelmente – deixamos de mencionar aqui, na mudança na concepção, substantiva e institucional, que determinou a orientação da FLACSO no seu conjunto, de 1970 – por mais de três décadas – até hoje.

Sua contribuição fundamental foi propor e demonstrar a viabilidade, necessidade, e riqueza, da continuidade de uma sólida formação epistemológica, metodológica, e em técnicas qualitativas e quantitativas de pesquisa social – característica da FLACSO em que estudamos – integrada porém, ao estudo em profundidade dos clássicos da teoria social, e das contribuições teóricas contemporâneas, e explicitamente orientada à pesquisa, teórica e empírica, e à avaliação crítica e propositiva, de políticas públicas sociais, em contextos nacionais e comparada, especialmente na América Latina e Caribe.

Contribuiu à construção institucional e à produção substantiva do Cebrap, trincheira decisiva do desenvolvimento das ciências sociais e da luta pela democratização da sociedade brasileira, inclusive como presidente da Instituição.

Paralelamente, como docente e pesquisador da Unicamp, Vilmar foi o inspirador – e ator decisivo na criação e consolidação do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP, materializando sua convicção de que a indignação contra a exclusão social do cientista, armada pela teoria, devia fazer-se efetiva socialmente, contribuindo à ação política através de uma compreensão mais operacional, mais instrumental, e portanto mais útil, das políticas públicas na área social.

Foi presidente da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Ciências Sociais (Anpocs), estendendo nessa qualidade o impacto de sua concepção e ação ao conjunto da comunidade científico-social nacional.

Sua intensa, lúcida, paciente, e brilhante atuação, no âmbito do CNPq, da Capes, e do MCT, o tornaram um ator fundamental na formulação e execução da Política Pública Científica e Tecnológica no Brasil.

Durante a memorável gestão de André Franco Montoro como governador do Estado de São Paulo – 1982/1985 – coube-lhe desde a presidência da Fundap traduzir concretamente na área estratégica da formação dos quadros gestores das políticas públicas, a associação da máxima competência técnica com os princípios fundamentais que orientaram o governo Montoro: aprofundamento da democracia, impulso à participação popular, compromisso com a erradicação da miséria e da exclusão social, e prevalectimento intransigente da ética na política e gestão públicas.

A relação de Vilmar Faria com a FLACSO manteve-se permanentemente, baseada na convicção de que o *mundo globalizado*

exige de nossa Região o desenvolvimento de um conhecimento científico de largo alcance, que inclua a *comparação* e a *integração supranacional* como eixos prioritários, o que implica avançar numa melhor articulação e desenvolvimento da dimensão comparativa e regional da pesquisa e da formação em ciências sociais.

Vilmar foi um colaborador decisivo para a viabilização do primeiro Doutorado da FLACSO (FLACSO-UnB – 1988/98) – dedicado ao estudo comparado das políticas sociais na América Latina e no Caribe e à formação de docentes e pesquisadores nessa temática – e para a consolidação da FLACSO/Brasil.

Contribuiu de maneira importante, com sua esposa Regina Faria, à conquista, operacionalização e avaliação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Marcou, com suas propostas e rara capacidade de convencimento, a orientação de instituições e iniciativas voltadas para essa melhor articulação e desenvolvimento da dimensão comparativa da pesquisa e da formação em Ciências Sociais no âmbito mundial, como a Federação Internacional de Organizações em Ciências Sociais-IFSSO, e o Programa Gestão das Transformações Sociais – MOST – Unesco.

Da mesma maneira, no âmbito pan-americano, influenciou iniciativas de harmonização de políticas públicas na área social da OEA e da Opas.

Como membro – e presidente – do Conselho Superior da FLACSO (1996/2001) foi decisivo para a reorientação da atuação da Instituição diante dos desafios do novo século. No caso da FLACSO/Brasil foi o inspirador e articulador, como antes mencionamos, da nova prioridade da mesma, o Sistema de Intercâmbio de Especialistas Latino-Americanos – Siel, cuja dimensão docente, depois de seu falecimento, recebeu com inteira justiça, em sua homenagem – **a melhor homenagem a um guerreiro é continuar sua luta** – a denominação de Cátedra Vilmar Faria de Estudos Latino-Americanos.

Vilmar representa o melhor de uma geração de atores sociais e políticos que conseguiu imprimir uma marca específica e sólida na cultura e na prática política do Brasil.

O melhor de uma geração que demonstrou na luta pela conquista da democracia – e provou e prova, no exercício de importantes responsabilidades executivas e legislativas, federais, estaduais e municipais, e como representantes de organizações da sociedade civil – que a luta *simultânea*, pela justiça social e pela ética na condução

dos assuntos públicos, pelo aprofundamento da democracia e pelo desenvolvimento, integração, e fortalecimento nacionais, e pela contribuição soberana do país à construção de uma Comunidade Latino-americana de Nações e a uma ordem mundial pacífica e igualmente justa, *não somente é possível, mas é viável, avança e tem futuro.*

O melhor de uma geração que procurou e procura pensar e viver a política como uma combinação virtuosa, ainda que tensa – dialética – entre, arte e ciência, paixão e razão, ideologia e conhecimento, utopia e realismo, voluntarismo e respeito à correlação de forças, conflito e cooperação, radicalismo nos princípios e moderação na construção de alianças para sua viabilização em políticas públicas.

Vilmar Faria foi, discreta e eficientemente, o principal responsável pela concepção, viabilização e avaliação das iniciativas fundamentais da política social no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Longe da imprensa, teve um papel insubstituível, exercido em centenas de reuniões informais, em que sua franqueza, perseverança, realismo, paciência, coragem, lealdade, amabilidade e delicadeza no convívio pessoal, respeito pelos interlocutores, compromisso com a democracia e com a participação e inclusão social, entre outras virtudes, permitiram superar entraves, divergências e conflitos, e gerar consensos e alternativas de ação, que viabilizaram o melhor das iniciativas e realizações *do governo e da sociedade*, de 1995 a 2001.

Seu falecimento tornou evidente, nas despedidas e na sensação de orfandade disseminada entre os mais surpreendentes setores e atores, nacionais e internacionais, o enorme vazio que deixou.

Vilmar faria teve um papel absolutamente decisivo na construção de uma Política Pública de Trabalho e Renda digna deste nome, descentralizada, com controle social assegurado por uma gestão tripartite e paritária, voltada para o combate à exclusão social, isto, somado às suas contribuições às políticas públicas de educação, de saúde, de proteção social, ao Comunidade Solidária, e outras, permite-me subscrever, e ampliar, certo de não exagerar, o que disse Glaucio Soares: *há muita gente que sabe ler e escrever, que tem trabalho, e que está viva, porque Vilmar Faria existiu.*

O Seminário Internacional

O Seminário Internacional sobre Políticas Públicas de Trabalho e Renda na América Latina e no Caribe (com prioridade ao Mercosul) visou reunir especialistas e gestores de diferentes países, assim como

estudantes de pós-graduação, para analisar e comparar experiências nacionais de construção de PPTRs, contribuindo ao intercâmbio de enfoques e estratégias inovadoras, ao avanço nos esforços de harmonização das PPTRs nos processos de integração supranacional, e à formação de especialistas no tema. Esta contribuição se vê ampliada mediante a publicação nestes dois tomos dos textos debatidos no evento e das conclusões e recomendações alcançadas.

As atividades previstas para este evento, foram executadas no âmbito da Parceria Nacional da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE) com a Sede Acadêmica Brasil da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO/Brasil), consolidada em Instrumentos de Cooperação entre o governo brasileiro – representado pela Agência Brasileira de Cooperação do Ministério de Relações Exteriores (ABC/MRE), o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE/SPPE), e a FLACSO/Brasil; e financiadas com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Contaram, ainda, com o apoio do Cinterfor-OIT, do MRE/DCT, da CNI/Senai, e da Cepal. Manifestamos nosso profundo reconhecimento a essas instituições e às pessoas que as representaram na viabilização da iniciativa.

Conforme estabelecido nesses instrumentos de cooperação, a iniciativa faz parte da programação acadêmica do Sistema Integrado de Pós-Graduação (SIP) da FLACSO/Brasil.

Por sua vez, como fora salientado, constituiu a primeira atividade da Cátedra Vilmar Faria de Estudos Latino-Americanos da FLACSO/Brasil, que articula a atividade docente da Instituição, integrada ao seu programa de pesquisas no Sistema de Intercâmbio de Especialistas Latino-Americanos – SIEL, cujo objetivo é contribuir à análise comparativa, ao aperfeiçoamento, e à harmonização das Políticas Públicas Sociais na Região, construindo um espaço de efetivo intercâmbio acadêmico entre especialistas latino-americanos.

Além dos especialistas na matéria – acadêmicos e estudantes – envolvidos na pesquisa, formação e cooperação científica/assistência técnica sobre a PPTR e/ou harmonização de políticas públicas, no Mercosul e em outros processos de integração supranacional (UE, Comunidade Andina, Centro América, Caribe, Nafta) –, foram convidados a participar representações tripartites (governos, trabalhadores, empresários) dos países do Mercosul.

O núcleo central dos participantes da primeira etapa do seminário (ver agenda em anexo) foi composto pelos representantes dos ministérios setoriais de outros países da Região envolvidos (em geral de Relações Exteriores e do Trabalho), e das organizações de empresários e de trabalhadores, que vem trabalhando no esforço de harmonização de políticas públicas da área social no Mercosul e na UE.

No caso das representações nacionais (brasileiras), contamos com a participação de representantes de atores estratégicos na construção da PPTR no País (Codefat, CETs, STBs) do máximo possível das 27 UFs. Além desses participantes específicos, foi realizada uma ampla convocação entre autoridades governamentais, representantes de missões diplomáticas e organismos internacionais, pesquisadores e público em geral.

Da primeira etapa do seminário (ver lista oficial de participantes em anexo) participaram 175 pessoas, das quais 80 estiveram presentes em todas as sessões.

Da segunda etapa do seminário (ver agenda em anexo) participaram fundamentalmente docentes e 25 estudantes selecionados de pós-graduação (do programa de especialização – diplomado – da FLACSO/Brasil no tema Políticas Públicas de Trabalho e Renda) que após participar respectivamente como expositores e como observadores da primeira etapa do seminário, continuaram as atividades de formação completando a etapa presencial de um Seminário Acadêmico Internacional do mencionado curso de especialização (diplomado).

Essa foi outra característica especial do Seminário, que lhe outorgou um caráter de relativa originalidade: a combinação e integração de atividades de formação de pós-graduação com aquelas de reflexão de atores sociais, sobre e para, a sua ação no campo de políticas públicas específicas.

Essa é a chave que explica tanto as duas partes do evento, uma aberta ao público, outra restrita aos estudantes, como os critérios para a seleção dos expositores e dos diferentes atores convidados.

Experiências anteriores demonstraram o acerto dessa fórmula, que vai muito além da evidente melhor utilização de recursos sempre escassos.

Incrementa-se a qualidade da formação com a participação dos estudantes, com tarefas específicas e programadas e sua exposição aos debates da primeira parte – seminário internacional – além de contarem na segunda etapa – seminário acadêmico internacional – com o reforço docente de alguns dos expositores convidados para a primeira etapa. Por outro

lado, os debates do seminário internacional foram enriquecidos com a participação dos estudantes, que são também atores da construção da PPTR.

As temáticas prioritárias abordadas pelo Seminário Internacional foram:

- processos de integração supranacional e harmonização de políticas públicas de trabalho e geração de renda (especialmente no Mercosul);
- mecanismos de crédito, intermediação de mão de obra, e qualificação profissional em diferentes países da América Latina e o Caribe (especialmente do Mercosul);
- integração dos diversos mecanismos da PPTR;
- gestão colegiada da PPTR: interfaces e articulação entre atores estratégicos.

O conteúdo deste livro

Este livro, em seus dois tomos, organiza a produção apresentada e discutida, ao longo dos seis dias e das duas etapas do Seminário Internacional sobre Políticas Públicas de Trabalho e Renda na América Latina e no Caribe, pelos especialistas e comentaristas convidados junto aos participantes e docentes-pesquisadores da FLACSO/Brasil. Estrutura-se em cinco partes e dois volumes.

O primeiro volume, intitulado “Processos de integração supranacional e harmonização de políticas públicas”, reúne os textos das intervenções iniciais do Ministro Interino de Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Osmar Chohfi, do Dr. Guillermo Campero, assessor especial da Presidência da República do Chile em representação das autoridades visitantes, do Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil, Professor Nassim Mehedff, do diretor do Cinterfor-OIT, Dr. Pedro Daniel Weimberg, e as quatro primeiras partes do livro. Cabe assinalar que a intervenção do Prof. Mehedff representa também uma contribuição à discussão do tema específico da formação profissional. As palavras de abertura do Diretor da FLACSO/Brasil foram integradas a esta introdução.

Inclui, também, as contribuições de professores e convidados a respeito das diferentes dimensões envolvidas nos processos de integração supranacional. Assim, reúne as exposições e trabalhos de Renato Baumann, sobre articulação de políticas públicas sociais e políticas econômicas nos processos de integração supranacional; de Guy de Almeida, sobre as potencialidades e limites dos processos de

integração supranacional desde uma perspectiva política (com ênfase no Mercosul); de Silvia Yannoulas, sobre integração supranacional, mulheres e mercado de trabalho; de Juarez Brandão Lopes, sobre globalização, mercados de trabalho urbanos e rurais e políticas públicas; de Arturo León B. e Ernesto Espíndola, sobre o impacto do mercado de trabalho sobre a pobreza no caso específico do Chile; e de Carmen Mehedff sobre alternativas possíveis para a articulação de políticas públicas, com ênfase nas políticas públicas de trabalho e de assistência social no Brasil.

A segunda parte trata, especificamente, da problemática da formação profissional no contexto dos processos de integração regional na América Latina. Intitulada “Formação Profissional e Integração Regional”, apresenta as contribuições de dois especialistas: Fernando Casanova, que faz uma reflexão sobre a formação profissional, produtividade e trabalho docente, à luz das atuais propostas da OIT; e Luiz Antônio Cunha, cuja exposição compara a história e estado atual da educação profissional na América Latina a partir da análise dos casos de Brasil, Argentina e Chile. Acompanha esses textos, o debate suscitado pelos mesmos no Seminário.

A terceira parte do primeiro volume refere-se às reflexões de especialistas convidados sobre três processos de integração supranacional em curso, desenvolvidas numa mesa-redonda que focou a questão da harmonização das políticas públicas de trabalho renda, e permitiu desenvolver um primeiro olhar comparativo sobre essas políticas em um contexto de integração supranacional. Assim, essa parte inclui, sob o título “A harmonização das políticas públicas de trabalho nas experiências de integração supranacional em curso: UE, TLCAN(Nafta) e Mercosul”, as exposições de Maria Carmen Ferreira sobre as potencialidades e limites dos processo de integração regional no Mercosul e a harmonização das políticas sociais; de Javier Ferrer Dufol, sobre a coordenação das políticas públicas de trabalho na União Européia; de Graciela Bensusán, sobre o processo de negociação e implementação do TCLAN(Nafta) e a posição dos sindicatos, e de Norma Samaniego que, à luz da experiência do TCLAN(Nafta), analisa a dimensão laboral nos três processos. Os debates gerados a partir dessa mesa-redonda completam a terceira parte da obra.

A quarta e última parte do primeiro volume, “Estudos comparados e integração supranacional”, apresenta dois trabalhos que introduzem

a reflexão sobre a pertinência e relevância dos estudos comparados aplicados à análise dos processos de integração supranacional. No primeiro, Graciela Bensusán e Landy Sanchez apresentam um estudo comparativo sobre como a dimensão laboral foi integrada no TLCAN(Nafta) e no Mercosul. No segundo, Marcela Pronko faz uma reflexão de corte teórico sobre os usos da comparação como ferramenta de conhecimento nas Ciências Sociais e sua possível contribuição aos processos de integração.

O segundo volume, intitulado "A harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul segundo a perspectiva dos atores: governos, trabalhadores e empresários" reúne a quinta e última parte do livro e os anexos, que fornecem documentos e informações complementares aos leitores interessados.

A quinta parte, homônima do volume, organiza as exposições, comentários e debates de três mesas-redondas organizadas sob uma lógica setorial. Centrada na problemática da harmonização das políticas públicas de trabalho e renda no Mercosul, cada uma delas priorizou a perspectiva de um dos atores da representação tripartite que envolve a negociação laboral, e contou com expositores convidados que deflagraram o debate, e comentaristas representantes dos diversos países do Mercosul. Assim, a mesa dedicada aos governos contou com a exposição de Guillermo Campero (Chile) e Eduardo Saboia (Brasil) e com o comentário de Pedro Galin (Argentina). A mesa dedicada aos trabalhadores teve Julio Godio (Argentina), como expositor, e Pedro Parra (Paraguai), Oscar Nieva (Argentina), Álvaro Padrón e Eduardo Pereyra (Uruguai), Carmen Lúcia Evangelho Lopes, Luiz Antônio Souza da Silva e Valdir Vicente de Barros (Brasil), como comentaristas. Por último, a mesa dedicada aos empresários incluiu a exposição de Simone Saisse Lopes (Brasil) e os comentários de Enrique Mantilla (Argentina), Miguel Oliveros (Uruguai) e José Sanchez Herrero (Paraguai).

Por fim, os seis anexos complementam o livro com documentação e informações adicionais. Os três primeiros oferecem documentos básicos do Mercosul: a Declaração Sociolaboral, o regulamento da Comissão Sociolaboral e a Declaração de Ushuaia. Os anexos 4 e 5 fornecem informações sobre o desenvolvimento do Seminário Internacional: a agenda realizada do evento e a lista completa de seus participantes. O anexo 6 inclui uma lista de siglas e abreviaturas utilizadas nos dois volumes da publicação.

As exposições foram realizadas e os textos são publicados no seu idioma original, ora em português ora em castelhano. Esta é uma opção consciente, baseada na convicção de que nossa exposição continuada aos dois idiomas é uma contribuição adicional aos processos de integração supranacional objeto de nossa publicação.

Palavras dos representantes das instituições organizadoras

Osmar Chohfi

Guillermo Campero

Nassim Mehedff

Pedro Daniel Weinberg

Embaixador Osmar Chohfi Ministro Interino das Relações Exteriores – Brasil

É com grande satisfação que dou as boas-vindas do Itamaraty a todos os participantes do Seminário Internacional “Políticas Públicas de Trabalho e Renda na América Latina e no Caribe” que inaugura as atividades da Cátedra Vilmar Faria de Estudos Latino-Americanos da FLACSO. Essa Cátedra é um tributo ao trabalho incansável do ilustre brasileiro que tanto trabalhou pelas Ciências Sociais no Brasil e na América Latina.

Desejo registrar que este evento incluirá também o lançamento do livro dos Anais do Seminário realizado aqui no Itamaraty em julho de 2001, intitulado “Desenvolvimento e Integração na América Latina e no Caribe – a Contribuição das Ciências Sociais”, que contou com a valiosa colaboração do prof. Vilmar Faria.

Falecido em novembro passado, foi ele membro a título individual e presidente do Conselho Superior da FLACSO, instituição da qual já

fizera parte na década de 60 como estudante de mestrado e docente da Escola Latino-americana de Sociologia da Sede da FLACSO, em Santiago do Chile. Ao longo desses 40 anos, Vilmar Faria contribuiu de forma decisiva para o desenvolvimento das Ciências Sociais e para a construção de estruturas sociais e democráticas na região. Para isso, atuou em diversas frentes como acadêmico, pesquisador e formulador de políticas públicas capazes de contribuir para a inclusão social e o resgate da cidadania. Sua pesquisa tinha como principal eixo a estrutura social e o emprego. Colaborou com eficiência para tornar possível a realização do primeiro doutorado da Sede da FLACSO no Brasil – FLACSO/UnB – em 1988-1998, dedicado ao Estudo Comparado das Políticas Sociais na América Latina e no Caribe e à formação de docentes e pesquisadores. Participou do esforço de elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente que é uma referência legal de fundamental importância na matéria. Foi articulador do novo projeto da Sede Brasileira da FLACSO e do Sistema de Intercâmbio de Especialistas Latino-Americanos (Siel). Como membro e presidente do Conselho Superior da FLACSO, no período 1996-2001, teve ativa atuação e foi fundamental no desenho do novo papel para a instituição diante dos desafios do século XXI. O seminário que ora se inaugura reflete este novo papel renovado que Vilmar Faria buscou definir para a FLACSO.

O panorama que se desenha na cena internacional constitui momento oportuno para o fortalecimento da ação da FLACSO na América Latina e no Caribe. O ministro Celso Lafer, além de assinalar os vários aspectos relacionados à criação de um espaço econômico ampliado (como a eliminação de tarifas e outras barreiras na fronteira, a elaboração de regras comuns, a criação da infra-estrutura física e a coordenação macroeconômica), assinalou também que a integração no mundo atual pressupõe a participação de diversos atores sociais. O presente Seminário vem ao encontro desta necessidade ao permitir o exame aprofundado de várias condicionantes suscitadas pelo mundo interdependente de hoje que exige não-somente constante troca de informações a respeito das políticas aplicadas em diferentes países, mas também o conhecimento e compreensão de seus diferentes sistemas, culturas e tradições. A contribuição da FLACSO afirma-se, portanto, de grande importância para auxiliar os governos dos países da região.

O exame das políticas públicas relacionadas ao trabalho e à renda assume papel de relevo na dinâmica de integração e inclusão social,

associada à influência do processo de globalização na América Latina. Tal influência se traduz, por exemplo, nos processos de desregulamentação laboral, na autogeração de emprego e no papel da abertura comercial e seus efeitos sobre a exposição de atividades à concorrência internacional.

Ademais, a necessidade de promover novas redes de acesso ao mercado de trabalho e à redefinição de identidades laborais exigem reflexão em estreita sintonia com a realidade, tendo em vista o imperativo de diminuir as tendências excludentes e fortalecer a integração social. No novo cenário econômico internacional, as melhores oportunidades vinculam-se à formação do capital humano, o que implica a valorização da competência no mercado de trabalho.

Nesse sentido, o presente seminário poderá oferecer significativo aporte para a análise das transformações regionais em matéria laboral, refletindo não somente o impacto do fenômeno da globalização mas também da criação de espaços supra-nacionais. Conforme a concepção de Vilmar Faria, o novo papel da FLACSO na região, neste novo século, deve buscar a identificação não somente de oportunidades de inserção sociopolítica na cena internacional, mas também indicar o caminho para valorizar os recursos humanos por meio, entre outros, do acesso ao conhecimento – fator estratégico que leva a novas oportunidades de trabalho e ao fortalecimento da competitividade regional em face das exigências da globalização.

Estou seguro, portanto, de que a FLACSO em muito contribuirá para a tarefa de ressaltar a vertente social na nossa região como instrumento para a construção do acesso democrático à nova sociedade do conhecimento.

Guillermo Campero **Assessor Especial do Presidente da República do Chile –** **Representando as autoridades governamentais estrangeiras**

Buenos días y muchas gracias a FLACSO/Brasil y a todos los amigos de Brasil y de todos los países que forman parte del MERCOSUR, por esta invitación a participar en la reunión que vamos a tener en estos días.

Quiero solamente decir dos o tres cosas muy breves. La primera es que el profesor Faria, como todos sabemos, vivió en Chile mucho tiempo y fue nuestro amigo. Pero no sólo fue nuestro amigo sino que fue alguien que nos dejó una herencia intelectual para toda América Latina. Recordamos con mucho cariño a Vilmar con quien compartimos momentos muy felices y también muy difíciles en Chile. En segundo lugar quiero decir que esta reunión tiene una enorme importancia porque, como también sabemos, nuestra región está viviendo situaciones complejas y discutir, hoy día, los temas laborales que se relacionan con la integración tiene una importancia muy grande. No es posible enfrentar estos problemas si no es en común, por parte de todos. No es posible hoy día pensar siquiera la posibilidad de que países como uno de los nuestros, en forma separada, sin diálogo, sin colaboración, sin cooperación, pueda enfrentar las situaciones difíciles que vivimos y, tal vez, las más difíciles que vamos a vivir en el próximo futuro. De manera que, en nombre del gobierno de Chile, quiero dar nuestro más amplio respaldo a la iniciativa de FLACSO/Brasil y nuestra mayor felicitación a la idea de esta discusión.

Por último, un tema que vamos a discutir en las exposiciones, posteriormente, es que desde Chile miramos los problemas de integración regional y subregional, no solamente como una forma de enfrentar situaciones de comercio internacional y de otras formas de integración económica, que son naturalmente muy importantes, sino que observamos y queremos ser parte importante de la integración regional y subregional desde un punto de vista político. Es decir, como señalaba antes, la fuerza que podamos tener para enfrentar las situaciones que vivimos no está sustentada solamente en la capacidad que tengamos de resolver situaciones económico-comerciales sino que, esencialmente, en nuestra capacidad de actuar políticamente como bloques regionales y como bloques subregionales, en un mundo donde la integración

económica, la transformación tecnológica y la velocidad de los cambios, nos enfrenta a desafíos que son cada día mayores y nuevos. En ese sentido, entonces, ese aspecto político de nosotros como latinoamericanos y como región adquiere un nivel de extrema importancia. Para Chile, que no es un miembro oficial del MERCOSUR, pero que tiene un estatus especial de participación, puedo decir aquí que nuestra voluntad es precisamente contribuir al desarrollo de estos espacios en este sentido político, en este sentido de cooperación en común. Esto es mi breve mensaje de apertura.

Nassim Mehedff

Secretário de Políticas Públicas de Emprego – Ministério do Trabalho e Emprego-Brasil/SPPE

Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador Planfor: Oito Anos de Qualificação do Trabalhador

Além de saudar os participantes no Seminário Internacional “Políticas Públicas de Trabalho e Renda na América Latina e no Caribe” desejo salientar, em primeiro lugar, a importância da parceria entre o Ministério do Trabalho do Brasil, por meio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego e a FLACSO/Brasil, que foi e é fundamental em vários aspectos.

Esta parceria, além de contribuir à própria formulação do Planfor e à formação de seus atores estratégicos, foi e é um canal privilegiado para a incorporação ao esforço de construção no Brasil de uma verdadeira Política Pública de Trabalho e Renda, das experiências realizadas em outros países da Região, e para a correspondente difusão e possível contribuição de nossos avanços às políticas empreendidas no conjunto da América Latina.

Apresento a seguir um balanço, resumido, da construção e execução da Política Pública de Trabalho e Renda no que se refere à qualificação dos trabalhadores.

Em 1995, o presidente Fernando Henrique Cardoso assumiu o compromisso de manter a estabilidade econômica, mas também de retomar o crescimento e resgatar, gradativamente, a dívida social acumulada por décadas de exclusão social no Brasil.

A qualificação profissional aparece desde 1995 como componente essencial do projeto de desenvolvimento com justiça social, do Governo Federal, que trata assim de cumprir o preceito constitucional de “promover a integração ao mercado de trabalho” (Constituição Federal, art. 203).

Em seu segundo mandato, iniciado em 1999, o Governo Fernando Henrique reitera seu compromisso com a qualificação profissional, formalizada também como direito do trabalhador, nos termos da Declaração Sociolaboral do Mercosul, firmada pelo presidente Fernando Henrique e demais presidentes dos outros quatro países membros:

Artigo 16. Todo trabalhador tem direito à orientação, à formação e à capacitação profissional.

Esse direito é tanto mais importante quanto mais dinâmico, instável e exigente se torna o mercado de trabalho. Não que qualificação profissional, por si, crie ou garanta empregos. Mas é ingrediente indispensável para enfrentar esse problema. Isso porque qualificação é agregadora de valor: ao trabalho, ao trabalhador, às empresas. Torna as empresas mais modernas e competitivas. Melhora a qualidade de produtos e serviços. Eleva as competências e a auto-estima do trabalhador. Facilita, apóia, sua inserção produtiva.

1. Planfor – Um programa da política social

Implementado a partir de 1995, o Planfor se pauta pelas as diretrizes da área social do Governo Federal e dos compromissos assumidos em esfera internacional, no sentido de tratar a qualificação como componente do desenvolvimento sustentado e direito do trabalhador.

O Plano Nacional de Qualificação Profissional do Trabalhador (Planfor), financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), tem como objetivo articular a capacidade e competência existentes na área de educação profissional, de modo a prover qualificação a pelo menos 20% da População Economicamente Ativa – PEA por ano. A premissa é que o FAT possa financiar a qualificação de cerca de 7% da PEA ao ano, ficando os 13% restantes por conta de outros fundos públicos e privados – já existentes ou que venham a ser criados para essa finalidade.

O Planfor visa contribuir para (i) o aumento da empregabilidade e da renda; (ii) a elevação da produtividade e da competitividade; (iii) o aumento da estabilidade do trabalhador no mercado de trabalho; e, especialmente, (iv) para a redução da pobreza.

O Planfor obedece também, como outros programas, o preceito constitucional de descentralização, participação e parceria (art. 204). O Planfor é, por definição, um projeto inovador, em contínuo aperfeiçoamento. Foi concebido e implementado, a partir de 1995, em bases efetivamente descentralizadas, apoiado na capacidade de articulação institucional, na solidificação de parcerias e na integração com outros mecanismos da Política Pública de Trabalho e Renda – PPTR, como o seguro-desemprego, a intermediação de mão-de-obra e o crédito popular.

Desse modo, o Planfor vem sendo implementado por meio de convênios com os Estados, o DF, organizações de empresários e trabalhadores, entre outros parceiros. Mobilizando para a execução dos cursos, em escala crescente, a rede de entidades de educação profissional do país.

Cabe mencionar o caráter tripartite e paritário da gestão do Programa, por meio dos Conselhos Estaduais e Municipais de Trabalho, que constituem um espaço formalmente estabelecido – de acordo com os princípios da Constituição de 1988 – para participação e controle social sobre o Planfor, assim como uma fonte permanente de insumos para sua melhoria.

Os Conselhos Municipais são também estratégicos para o levantamento e focalização das demandas do setor produtivo, que constituem o ponto de partida para a elaboração dos Planos de Trabalho de cada exercício. Funcionam como “antenas” locais das necessidades de qualificação de trabalhadores e suas oportunidades de inserção profissional.

Constituir tais Conselhos – nos níveis estadual e municipal – representou um enorme desafio, e o resultado obtido um avanço histórico, pois a prática do tripartismo não só carecia de antecedentes no Brasil, como era considerada inexequível, para a condução de políticas.

Foi, portanto, muito difícil a incorporação pelos atores da visão de que, a partir dos interesses contraditórios dos empresários e dos trabalhadores, o tripartismo era um instrumento de construção do consenso possível em relação às diretrizes da Política Pública de Trabalho e Renda.

A gradativa consolidação dos mecanismos de gestão colegiada – tripartite e paritária – da formulação, execução e avaliação da Política Pública de Trabalho e Renda, implica, numa dimensão estratégica para o desenvolvimento econômico/social, levar em conta como prioritárias – finalmente – as questões da inclusão social e do combate à pobreza e às discriminações.

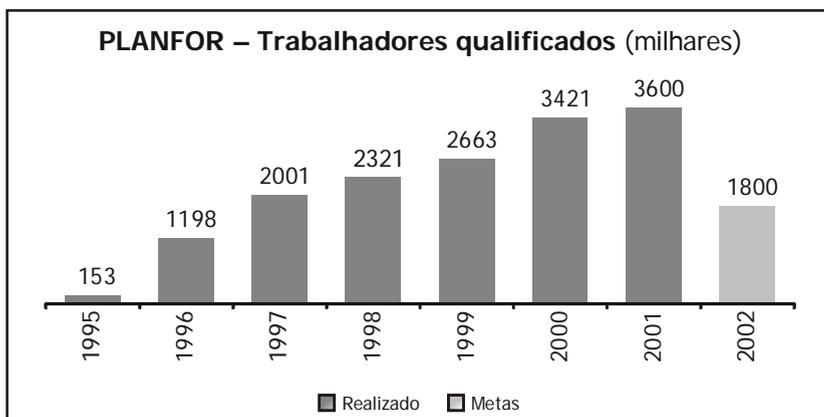
Nesse contexto, merece especial destaque a qualificação de gestores sociais, fundamentais para que os membros das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego incorporem, cada vez mais, na concepção, implementação e avaliação das ações, a visão do Planfor como política pública. Atualmente, estão operando 27 Conselhos Estaduais de Trabalho e mais de 2,3 mil Conselhos Municipais de Trabalho. Trata-se de um universo de mais de 50 mil pessoas, representando os interesses dos trabalhadores, do empresariado e do governo, ou seja, de segmentos fundamentais para a construção e consolidação da Política Pública de Trabalho e Renda.

2. Resultados globais

Em 1994, antes do Planfor, os programas de qualificação financiados pelo FAT beneficiaram 83 mil pessoas, com investimentos da ordem de R\$15 milhões. O Planfor acumula, desde 1995 até o final de 2001, um total de 15,3 milhões de trabalhadores qualificados, com investimento

total de R\$ 2,3 bilhões do FAT. Para o exercício de 2002, a meta é qualificar 1,8 milhão de trabalhadores, com a aplicação de cerca de R\$ 300 milhões. O período 1995-2002 acumulará, portanto, cerca de 17,2 milhões de trabalhadores já qualificados, com recursos de cerca de R\$ 2,6 bilhões do FAT, conforme apresentado no gráfico abaixo.

Planfor 1995-2002: Investimento, resultados 1995-2001 e meta 2002



Do ponto de vista da descentralização e cobertura geográfica, o Planfor vem melhorando continuamente seu desempenho. Em 2001, as ações de qualificação foram realizadas em 88% dos 5,5 mil municípios existentes no país. Dos municípios selecionados pelo Programa Comunidade Solidária, onde se situam os maiores focos de pobreza e exclusão social do país, o Planfor chegou também a 88%. A diretriz do Planfor sempre foi de chegar na “ponta”, beneficiando os trabalhadores mais vulneráveis, mais sujeitos ao desemprego e à exclusão social.

Os avanços conquistados ao longo desses oito anos de execução do Planfor estão evidenciados na evolução dos indicadores básicos do programa. As últimas apurações demonstram uma sensível melhora na taxa de cobertura da PEA, na taxa de conclusão das ações de educação profissional e na taxa de encaminhamento ao mercado de trabalho.

A taxa de cobertura da PEA aumentou de 2,0% em 1996 para 4,5% em 2001, evidenciando a expansão e consolidação do Planfor. Quanto à taxa de conclusão das ações de qualificação profissional aumentou de

71,8% em 1996 para 97% em 2001, situando-se atualmente acima do mínimo esperado (90%) e acima até da meta de 2003 (95%). Esse resultado, fruto do amadurecimento dos gestores e executores dos programas, bem como da melhoria contínua da formação ofertada, deve ser mantido em 2002-2003.

A taxa de encaminhamento dos treinandos desocupados ao mercado de trabalho, logo após a conclusão dos cursos, passou de 12,6% em 1996 para uma taxa de 55% em 2001. Há muito ainda para ser feito, considerando o chamado “mercado informal”, mas um volume de encaminhamento superior a 500 mil pessoas por ano, em um contexto de fraca expansão do mercado de trabalho no país, é um resultado bastante significativo.

2.1 Destaques

Além dos números globais, é importante destacar alguns aspectos da qualificação promovida pelo Planfor, em especial quanto à focalização do público alvo, ao conteúdo da formação e à integração com outros programas sociais do Governo, bem como ao sistema de monitoramento e avaliação do Programa.

2.1.1 O público-alvo

Desde 1995 o Planfor está focalizado em populações vulneráveis, ou seja, aquelas que têm mais dificuldade de acesso a outras alternativas de qualificação, por razões de pobreza, baixa escolaridade e diversos fatores de discriminação no mercado de trabalho. O Planfor se coloca assim como um instrumento para romper o círculo vicioso da discriminação no mercado de trabalho e da exclusão social.

Desse modo, o Planfor está direcionado para pessoas desempregadas ou precariamente ocupadas, que são, para fins de implementação dos programas, agregadas em quatro categorias:

- pessoas desocupadas, em especial os beneficiários do seguro desemprego;
- pessoas em risco de desocupação permanente ou conjuntural, por fatores como reestruturação produtiva, crises econômicas, fenômenos climáticos;
- pequenos e microprodutores, do setor urbano e rural;
- trabalhadores do setor informal – autônomos, cooperados.

O primeiro grupo é prioridade absoluta no Planfor: do total de 5,9 milhões de pessoas qualificadas em 1999/2000, 56% (3,3 milhões) estão na categoria de desocupadas, incluindo beneficiários do seguro-desemprego. Estes, por sua vez, são também focalizados com especial atenção: no período 1996-2000, 943 mil beneficiários do seguro-desemprego passaram por ações de qualificação no Planfor.

PLANFOR – Qualificação de beneficiários do seguro-desemprego

Ano	Treinandos (mil)	Investimentos (R\$ milhões)
1996	206,7	44,0
1997	111,8	21,5
1998	124,1	20,4
1999	157,8	18,9
2000	342,6	47,6
2001		
Total 96/2000	943,0	152,4

Fonte: Relatórios gerenciais do PLANFOR 95/98 e 1999 e SIGAE.

2.1.2 Conteúdo das ações de educação profissional realizadas

A diretriz básica é que os cursos sejam focados na efetiva demanda do mercado de trabalho e no perfil da população alvo. Isso faz do Planfor um programa aberto a inovações, com grande flexibilidade para definição de conteúdos e cargas horárias, como é desejável em programas de formação continuada.

Mesmo com essa flexibilidade, outra diretriz é que os programas contemplem o desenvolvimento integrado de habilidades básicas, específicas e de gestão. As básicas incluem conhecimentos, atitudes, valores que fundamentam o trabalho no mundo de hoje. As específicas são os conhecimentos técnicos de cada ocupação. As de gestão abrangem competências essenciais para trabalho autônomo, cooperado, associativo, em pequenos negócios, assim como para gestão pessoal no mercado de trabalho.

As ações de qualificação profissional podem combinar habilidades, abordá-las de forma transversal ou concentrar-se em uma delas, dependendo de seus objetivos e do público-alvo. Tudo isso para propiciar uma formação mais completa e mais adequada ao mundo do trabalho, que exige mais que o “saber fazer”, mas pede também o “saber ser”, o “empreender”, o “aprender a aprender”.

Os treinandos do Planfor realizam, no geral, mais de um curso ou ação de qualificação profissional, combinando diferentes habilidades. Esse resultado é visível no cômputo dos participantes nas diferentes habilidades, no período 1996/2001, que chega a 20,3 milhões de matrículas, para um total de 11,4 milhões de treinandos.

PLANFOR – Matrículas segundo habilidades – 1996/2000 (em mil)

Habilidades	1996	1997	1998	1999	2000	1996/2000
Básicas	769	1.019	1.123	1.354	2.352	6.617
Específicas	976	1.429	1.572	1.798	2.580	8.355
Gestão	528	786	971	1.229	1.788	5.302
Total matrículas	2.273	3.234	3.666	4.381	6.720	20.274
Treinandos (pessoas)	1.198	2.001	2.320	2.662	3.259	11.440

Fonte: Relatórios gerenciais do PLANFOR 95/98 e 1999 e SIGAE.

2.1.3 Integração com outros programas sociais

O Planfor executa ações de maneira integrada e parceira com outros programas sociais do Governo Federal, no âmbito do Plano Plurianual de Ação – PPA, e com outros programas voltados para a geração de trabalho e renda, como o seguro-desemprego, a intermediação de mão-de-obra e o crédito popular. Essas interfaces do Planfor com outros programas do PPA e da Política Pública de Trabalho e Renda contribuem para a otimização dos recursos, para o alcance das metas e, principalmente, para a efetividade do Planfor como política pública.

Dado que a educação profissional tornou-se ingrediente obrigatório em políticas e programas de desenvolvimento sustentado, o Planfor passou a ocupar papel central na estratégia do PPA, contribuindo para

a sustentabilidade e efetividade de diversos programas como o Comunidade Ativa, o Plano Nacional de Direitos Humanos (por meio Serviço Civil Voluntário – SCV, implementado em todas as unidades federativas) e o Plano Nacional de Segurança Pública (formação de policiais civis e militares, qualificação e elevação de escolaridade de detentos e egressos do sistema penitenciário) e o Programa Cultura Exportadora. Os principais resultados alcançados em 2001, decorrentes da execução dessas ações articuladas, estão elencados na Tabela 3.

PLANFOR – Qualificação de beneficiários do seguro-desemprego

Áreas/Programas	Trein. (mil)	Invest. (R\$ milhões)
• Programa Comunidade Solidária		
Capacitação Solidária (qualificação de jovens)	15	10
• Micro, pequena e média empresa		
Brasil Empreendedor	583	87
• Direitos Humanos		
Serviço Civil Voluntário (qualificação e cidadania para jovens)	14	13
Segurança Pública (qualificação de policiais civis e militares)	3	0,3
• Assistência Social		
Qualificação de cuidadores de Idosos	6	0,7
Qualificação de educadores infantis	10	1,0

Fonte: SIGAE.

Em parceria com o Programa Comunidade Ativa, por exemplo, o Planfor promove ações de Qualificação Profissional nos municípios com Índices de Desenvolvimento Humano – Municipal (IDH-M) mais baixos do país, sempre buscando o desenvolvimento sustentado. Em parceria com a Secretaria Nacional de Direitos Humanos, vem sendo executado o Serviço Civil Voluntário, destinado a rapazes e moças na faixa de 18 anos, unindo qualificação profissional com elevação de escolaridade, formação para cidadania e prestação de serviços comunitários, com bolsa-auxílio para todos os treinandos.

Visando elevar a escolaridade do trabalhador brasileiro, foram instaladas em todo o país salas do Telecurso 2000, com adaptações inclusive para atender pessoas portadoras de deficiência auditiva, além de telesalas em presídios de vários Estados.

No âmbito do Programa Cultura Exportadora, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – Secex/MIDC, foi implementado o projeto “Formação de Agentes de Comércio Exterior”, com o objetivo de promover a capacitação e a formação de agentes para atuarem como multiplicadores de conhecimentos e de técnicas inerentes ao comércio internacional, direcionando essa orientação e assistência às micro, pequenas e médias empresas que tenham interesse em exportar seus produtos. A atuação desses agentes, além de proporcionar a entrada de divisas para o país, promove a geração de renda e a criação de postos de trabalho. Em 2001, foram qualificados 1.521 multiplicadores, estando prevista para 2002 a qualificação de 2.580 desses agentes.

2.1.4 Sistema de Monitoramento e Avaliação

O Planfor instituiu, desde seu início, junto com a implementação dos programas, processos técnico-gerenciais de supervisão e avaliação externa, orientados por duas diretrizes básicas:

- que constituíssem insumos à melhoria contínua das ações;
- que respeitassem as diretrizes de descentralização, que vêm orientando as ações da União em relação aos estados, municípios e à sociedade civil – um movimento que ganha força no Brasil desde a retomada democrática, nos anos 80, tornando-se compromisso fundamental neste Governo, a partir de 1995.

O Planfor, evidentemente, inseriu-se também no marco legal-institucional de controles realizados tanto pela área federal (Secretaria de Controle Interno/MF), quanto pela estadual (Tribunais de Contas e delegacias do MF). Essa inserção tem duplo sentido: cumprir as exigências desse marco legal-institucional, mas também oferecer subsídios para seu aperfeiçoamento e modernização.

Afinal, uma política pública – como é o caso do Planfor – define-se, antes de tudo, pela visão do projeto de país que deseja construir, tendo necessariamente de propor avanços e inovações no contexto em

que é implementada. O marco legal-institucional é, sem dúvida, uma variável importante desse contexto.

Sob o enfoque de gestão de política pública, que orienta o Planfor, foram gradativamente construídos, implementados, aprimorados diversos mecanismos, hoje plenamente em ação, entre os quais se destacam:

- a avaliação externa e acompanhamento de egressos, realizada em cada uma das 27 unidades federativas e no âmbito de cada parceria nacional firmada pelo Planfor, por entidades independentes da gestão e execução das ações locais. São, em sua maioria, universidades federais. Os resultados destas avaliações, de 1996 a 2000 estão disponíveis no endereço www.mte.gov.br. Em 2000, 35 entidades realizaram essa avaliação, registrando indicadores da eficiência, eficácia e efetividade social do Planfor, e indicando pontos passíveis de correções e aprimoramentos.
- o Sigae – Sistema de Informações Gerenciais sobre Ações de Emprego – é uma ferramenta gerencial que permite o registro e o acompanhamento das diferentes etapas que envolvem a operacionalização do Planfor: planejamento, execução, acompanhamento de contratos, prestação de contas, além da integração com o seguro-desemprego e intermediação de mão-de-obra, que configuram elementos fundamentais de Política Pública de Trabalho e Renda. O aumento no fluxo e a melhoria na qualidade das informações sobre o Planfor, resultantes da implementação e do constante aperfeiçoamento do Sigae, vem permitindo a construção e o aprimoramento de indicadores e dos mecanismos de avaliação do Planfor. O Sigae permite hoje identificar e localizar cada treinando e cada ação do Planfor, em qualquer região do país.
- a SOP – Supervisão Operacional – é o conjunto de ações desenvolvidas pelo MTE e/ou sob sua coordenação direta, visando garantir a eficiência da implantação do Planfor, ou seja, o cumprimento de suas diretrizes, objetivos e metas, conforme disposto no art. 17 da Resolução Codefat n.º 258/2000. A SOP, testada em 2000 e implementada em escala nacional em 2001, apoia-se na coleta de dados junto aos coordenadores dos Planos Estaduais de Qualificação – PEQs e Parcerias – PARCs, aos responsáveis pelas entidades executoras e aos instrutores, nos locais de realização das ações de qualificação. Como se trata de uma ferramenta para corrigir, em processo, eventuais problemas na execução do Planfor, o resultado das visitas é informado

ao Departamento de Qualificação Profissional da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego – DEQP/SPPE/MTE em tempo real, para que sejam tomadas as medidas cabíveis. Foi desenvolvido um sistema de transmissão de dados via Internet (FTP), que já está operacional, permitindo o processamento dos dados em Brasília no exato momento em que são digitados nos estados, subsidiando assim, a imediata tomada de decisão e providências por parte do DEQP/SPPE/MTE. Em 2001, foram realizadas cerca de 18 mil visitas a ações do Planfor em todos os Estados, com mais de 600 mil registros de informações sobre a execução do Planfor, em tempo real, em todo o país.

Cabe observar que os dados da SOP permitiram agilizar e otimizar visitas de supervisão e acompanhamento *in loco* dos – PEQs e parcerias, que o DEQP/SPPE, em cumprimento às suas finalidades, realiza desde o início do Planfor. A supervisão *in loco*, um dos primeiros mecanismos do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Planfor, em constante aprimoramento, tem sido a base para providências no sentido de sanar eventuais erros e impropriedades na execução dos PEQs e Parcerias. Hoje, graças às informações da SOP, as visitas são realizadas de forma seletiva, racionalizando gastos com viagens e o tempo da enxuta equipe da SPPE – uma dupla obrigação do gestor público.

Cabe destacar que o Planfor vem abrindo espaço para o surgimento de experiências inovadoras, como resposta ao desafio de beneficiar segmentos da PEA até então excluídos de ações de qualificação profissional. As inúmeras experiências inovadoras, que elevam a efetividade da Política de Qualificação Profissional, apontam para uma tendência que se contrapõe a modelos estanques de formação profissional, que não atendem ao desafio de contemplar a diversidade regional e social dos trabalhadores. Muitos projetos foram lançados como experiências inovadoras, que atualmente estão consolidadas e constituem importantes mecanismos de ampliação e diversificação do atendimento prestado pelo Programa.

Pedro Daniel Weinberg **Diretor do Cinterfor/OIT:**

Buenos días a todos: señores miembros de la mesa, señores participantes provenientes de las organizaciones de empleadores, trabajadores y de los ministerios de trabajo de los países del MERCOSUR, señores expositores, señoras y señores asistentes al seminario internacional Políticas Publicas de Trabajo y Renta en América Latina y el Caribe.

Quiero tomarme estos minutos que me han concedido para compartir con ustedes tres reflexiones iniciales que nos interesaría poner a consideración en estos días, desde la perspectiva de un organismo como Cinterfor/OIT.

Los tres temas fundamentales que quisiera abordar, son: la diversificación de las políticas de empleo; la diversificación de los espacios y escenarios donde ellas transcurren y el papel de la formación profesional en estos ámbitos.

En primer lugar deseo hablar sobre *la diversificación de las políticas de empleo*. Todos sabemos que, durante ya varias décadas, las sucesivas postulaciones de soluciones singulares o únicas para la generación de puestos de trabajo han ido revelándose como insuficientes. En este sentido, se impone a la materia una buena dosis de humildad, que en buena parte podría reflejarse en lo que nos parece debía ser el planteamiento actual de la cuestión: no una política de empleo, sino la diversificación armonizada de las medidas de generación y conservación de los puestos de trabajo.

Acabado el tiempo de las soluciones únicas parece que ha llegado el de la aceptación de que toda estrategia debe ser diversificada de forma tal que pueda juntar diversos objetivos, atender a los diferentes aspectos del problema, pero, al mismo tiempo, hacerlo de forma coordinada o armonizada para evitar la caída en una mera consideración de soluciones únicas superpuestas y, a veces, hasta contradictorias. Esta diversificación armonizada debería apuntar tanto a los objetivos e instrumentos de las que tradicionalmente se han llamado políticas de empleo como a su vinculación con aspectos a veces planteados como autónomos pero que, de todos modos, influyen mucho en la generación o destrucción de puestos de trabajo.

En cuanto a los diversos aspectos de la política de empleo parecería ser que, más allá de la clásica distinción entre políticas activas y pasivas,

habría que buscar un planteamiento que apuntara no tan solo a la generación de puestos de trabajo sino también a su conservación, articulando medidas activas, pasivas y otras que ya no son fácilmente catalogables como de uno u otro de esos tipos. Medidas de creación y conservación del empleo que se aplican a lo largo del arco de la relación del trabajo. Así, mas que distinguir, separar y hasta enfrentar las políticas de empleo entre pasivas y activas, habría mas bien que buscar mecanismos de creación de empleos, de protección o conservación del empleo y, finalmente, de atención y recolocación de los empleados. Insistimos: tan importante como la creación de puestos de trabajo es la conservación de los existentes. Nuestro problema no está sólo en que no generamos empleo en cantidades suficientes sino que, mucho peor, nos enfrentamos a la destrucción de puestos de trabajo en cantidades preocupantes. Hay, pues, una fase de protección del puesto de trabajo existente en el cual juegan institutos tradicionales del derecho laboral, como lo es la protección contra el despido injustificado, junto a otros mas recientes, como la flexibilidad interna o poli-funcionalidad, y sobre todo la formación continua, que le permite al trabajador que tiene un puesto de trabajo irse adaptando a los cambios que el mismo puede ir sufriendo por causas tecnológicas o económicas.

La tercera fase es, por supuesto, la protección del desempleado y la promoción de su recolocación. Así, los subsidios por desempleo, los ingresos mínimos garantizados y otros mecanismos de sustitución del salario deben complementarse y articularse con las medidas de recalificación profesional y de recolocación, con lo cual se cierra el círculo en el cual estas medidas dejan de ser sólo defensivas o pasivas, como decíamos antes, para ser, al mismo tiempo y además, activas en el sentido de apuntar a la creación de un nuevo puesto de trabajo. Las políticas llamadas pasivas o defensivas pasan a ser también, o al mismo tiempo, activas, generadoras o creativas. Es indispensable aludir al trabajo decente postulado por la OIT como objetivo central. Ya no se trata de generar empleo de cualquier tipo, sino que debe ser empleo digno, de determinada calidad mínima, lo cual supone el respeto de los derechos laborales, adecuadas condiciones de trabajo y acceso a la protección social.

La Unión Europea maneja un concepto de trabajo análogo, el de empleo de calidad. Por su parte, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España elabora, desde hace algún tiempo, un índice de calidad del empleo tendiente a mensurar la satisfacción en el trabajo. Aquí, la diversificación consiste en redescubrir la calidad, por lo cual

ya no basta con la cantidad: mas empleos, sí, pero necesariamente dignos, decentes, de calidad satisfactoria.

La otra cuestión de la que una política de empleos ya no podrá desentenderse es la de la reducción del tiempo de trabajo. La sustitución de mano de obra por tecnología está acentuando la tendencia secular a la disminución del tiempo total de trabajo. En esos términos, la cuestión del reparto del trabajo disponible es por cierto polémica, pero no por ello prescindible. La presión de la reducción del tiempo dedicado al trabajo sobre la política de empleo no disminuirá, por el contrario, todo hace pensar que aumentara más y más. Por tanto, se hacen necesarias políticas de empleo diversificadas, armonizadas entre sí y conectadas con aquellos aspectos relacionados como las rentas y el tiempo de trabajo, entre otros.

El segundo tema al que quería referirme, en este momento, es la diversificación de los niveles, espacios o escenarios donde transcurren estas políticas. Es cierto que no asistimos solamente a una diversificación de las políticas de empleos, sino que además se da una diversificación del escenario, nivel o contexto en el que ella se desarrolla.

La globalización ha provocado, contrariamente a lo que se podría suponer a priori, no solo el surgimiento de un escenario global sino además la superposición de varios escenarios. La política ya no puede ser sola o estrictamente nacional. Esta es la primera consecuencia de la globalización. Pero no se trata de la sustitución del escenario nacional o del escenario global, sino de la coexistencia de ambos. Mas aun, el desplazamiento de poder del estado nación hacia estructuras globales ha tenido como contrapartida el efecto inverso, el desplazamiento de otra porción de poder del estado nación hacia lo local o municipal. Volviendo a lo internacional, la globalización convive también con los espacios de integración regional de los cuales la UE (Unión Europea) es el caso mas avanzado y arquetípico. Así, se configuran cuatro escenarios, por lo menos, el municipal, local o regional nacional dentro de cada país; el nacional; el regional y el internacional, global o universal. Ya nos referimos a las políticas de empleo y de rentas en el contexto nacional, permítasenos ahora decir dos palabras sobre esas políticas en los espacios de integración económica, dejando para otra ocasión la consideración de lo local sin dejar de subrayar su gran importancia por constituir la pista de aterrizaje más cercana a la persona humana y a su lugar en el mundo.

Sabemos perfectamente que todo proceso de integración económica regional desarrolla, tarde o temprano, una dimensión social que debe ser

encarada. Consecuentemente, todo bloque económico regional que se encamina a cierta madurez termina construyendo un espacio social para aquella dimensión: instituciones, órganos, normas prácticas, políticas sociales. La Unión Europea es el ejemplo más claro y más evolucionado. El MERCOSUR, por su parte, nació prácticamente ignorante de lo social, localizando su atención solamente hacia lo comercial en sus primeros momentos. Como se heredó esa ignorancia de nacimiento durante algunos años muchos sectores, especialmente los sindicatos, y muchos observadores, especialmente académicos, reclamaron por esa carencia. Pero ese reclamo ya no puede mantenerse de la misma forma. El MERCOSUR ha comenzado a construir su espacio social. Hoy puede decirse que es una construcción inacabada, apenas comenzada, que es todavía precaria, que su crecimiento ha sido lento y no se avizora que pueda ir más rápido. Pero ya no puede decirse que el MERCOSUR carece de un espacio social y no se trata solamente de los órganos competentes en materia laboral que funcionan desde hace años, como el Subgrupo de Trabajo 10 y el Foro Consultivo Económico y Social. Se trata, además, que asistimos ahora a la construcción de una red normativa del MERCOSUR y a la creación de algunos órganos, instituciones o prácticas laborales de interés. En el campo normativo, 1998 fue un año fructífero: se aprobaron la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR y el Tratado Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, y se suscribió el primer – y todavía único – convenio colectivo de carácter internacional en la empresa Volkswagen. Cabe agregar que, en este año 2002, el Subgrupo de Trabajo aprobó un grupo de recomendaciones prácticas sobre formación profesional. En el campo de las instituciones y prácticas laborales cabe destacar, en primerísimo lugar, la participación de los factores sociales en los órganos laborales del MERCOSUR. Dicha participación está presente no sólo en los órganos sociales sino que ha comenzado a construir un espacio para ella. Lo incipiente y embrionario de esta construcción debe alentarnos a promover su desarrollo, pero ya no nos habilita, como antes, a limitarnos a denunciar su inexistencia. La percepción de lo mucho que falta por hacer no debería impedirnos constatar la presencia de lo ya construido.

Por último, quisiera referirme al papel de la formación profesional. Esta claro, en primer lugar, que la tradicional preocupación de las denominadas políticas activas por la creación de puestos de trabajo se ve favorecida por la adecuada calificación de los postulantes a esos empleos. Está más claro aún que ya no se trata solamente de crear cualquier tipo de empleos, sino

que se aspira, además, a que sea trabajo decente, digno, de calidad y satisfactorio. Entonces, la formación profesional será todavía mas necesaria y lo será incluso más si se aspira a la creación de puestos de trabajo en sectores de punta ya que, como bien se destaca hace varios años, las grandes inversiones en dichos sectores se dirigen a aquellos países que ofrecen lo que el gran capital aun no puede trasladar masivamente consigo mismo: la estructura y la mano de obra calificada.

El papel de la formación aumenta su importancia si la clásica estrategia generadora de nuevos puestos de trabajo agrega a la política de empleo la preocupación por la conservación de los puestos de trabajo existentes, ya que para ello la formación continua es imprescindible ante el actual proceso de vertiginoso cambio tecnológico. Y si complementamos la diversificación de una política de empleo diversificada, armónica y coherente, que describíamos al comienzo, con la incorporación de la recolocación de los desempleados, percibimos que este objetivo final tampoco será alcanzado sin la recalificación de los desempleados a ser reinsertados en el trabajo. Nos parece así que la formación tiene un rol destacado en la armonización de las distintas estrategias de una política de empleo verdaderamente integral.

En segundo lugar, quisiera decir que también nos parece evidente que la formación ha jugado o está jugando un rol destacado en la dimensión social de por lo menos dos procesos de integración económica: la Unión Europea y el MERCOSUR. Concentrándonos en el MERCOSUR, podemos apreciar la presencia destacada de la formación profesional en aquella red normativa laboral en construcción que mencionábamos anteriormente. El derecho a la formación profesional esta reconocido como tal en la declaración sociolaboral del MERCOSUR, tanto con carácter general como específicamente para ciertos colectivos, como los desempleados y los minusválidos. Un sistema regional de formación esta previsto en el convenio colectivo Volkswagen. El primer pronunciamiento de la comisión sociolaboral de MERCOSUR, recogido y hecho propio por el grupo del mercado común, se refiere precisamente al artículo 16 de la declaración sobre formación profesional. El primer, y por ahora único repertorio de recomendaciones prácticas emitidos por el subgrupo de trabajo 10, trata precisamente de la formación profesional. Todo ello sin desmerecer otras iniciativas importantes consagradas en normas o aun no culminadas, como la elaboración de una matriz comparativa de los sistemas nacionales de formación y de un glosario terminológico.

Quisiéramos concluir planteando una reflexión especulativa para el futuro. ¿En qué medida la formación profesional podrá ampliar más aún su papel en el mediano y largo plazo? Entre los tantos escenarios posibles, hay por lo menos uno en el cual la formación ya no solo será protagonista en el área del empleo, de la competitividad y de los derechos, sino que podría insertarse en la propia relación de trabajo. La formación continua podría dejar de ser un aditivo del trabajo para confundirse con él. En la ya referida perspectiva de la reducción del tiempo de trabajo por su sustitución parcial, pero creciente, por tecnología es posible vislumbrar un futuro no solo de reducción del tiempo de trabajo sino además de ocupación de parte del tiempo libre en capacitación, la que habilitaría a un nuevo lapso de trabajo efectivo. Es lo que Alonso Pío ha explicado al arriesgar la hipótesis de que la relación de trabajo del futuro, será una relación de trabajo y formación.

Finalmente quiero unirme a las palabras del amigo Guillermo Campero en el sentido de asociarnos desde Cinterfor y desde la OIT a esta primera actividad de la cátedra Vilmar Faria, sociólogo del que muchos hemos tenido oportunidad de aprender en los años 60 y 70.

Parte I

**Processos de integração
supranacional e articulação
de políticas públicas**

Expositores:

Renato Baumann

Guy de Almeida

Silvia Yannoulas

Juarez Brandão Lopes

Arturo León B. e Ernesto Espíndola

Carmen Guimarães Mehedff

Articulação de políticas públicas sociais e políticas econômicas nos processos de integração supranacional

*Renato Baumann*¹

Quero inicialmente agradecer à FLACSO. Originalmente, no programa impresso, estava prevista a apresentação por parte de um colega meu de Santiago, Arturo Leon, da Divisão de Desenvolvimento Social. Certamente, ele teria muito mais qualificação do que eu para falar de temas relacionados à Política Social. Arturo chegou a preparar uma apresentação, mas na última hora, por razões de compromissos não previstos, não pôde vir. Então, se tentou uma segunda possibilidade que era um colega, também da área social, que é o Diretor do Escritório da Cepal em Montevideú, que tampouco pôde vir. Então, na semana passada, eu soube que me correspondia, institucionalmente, fazer a apresentação em nome da Cepal.

Isso significa dizer que, certamente, no que se refere a políticas sociais, eu sou a pessoa nesta sala que entendo menos do tema. Sou economista de formação, minha área é a internacional, e vou tentar fazer o milagre de reproduzir um misto de duas apresentações: a apresentação do Arturo Leon e uma apresentação feita aqui em Brasília, em maio, na última Assembléia Bienal da Cepal, por parte do nosso Secretário Executivo José Antonio Ocampo. A partir de sugestões do

¹ Renato Baumann é Doutor em Economia pela Universidade de Oxford, Diretor do Escritório da Cepal no Brasil e professor do Departamento de Economia da Universidade de Brasília.

prof. Ayrton Fausto da FLACSO, decidimos que seria interessante oferecer um referencial de análise a partir de como a Cepal vê o tema das economias da região América Latina e Caribe no mundo globalizado, com o diagnóstico e as recomendações que daí derivam.

Então, correndo os riscos já explicitados aqui, vou começar falando de algumas características marcantes em nível global: o que é que caracteriza a economia mundial, em particular naqueles aspectos que diretamente afetam a América Latina?

Em que pese o Programa do evento falar de “ênfase no Mercosul”, na minha apresentação não vou falar de Mercosul. Vou falar do referencial de integração regional, *lato sensu*, e no debate podemos tratar um pouco mais de Mercosul.

Vamos ver algumas características em nível global. Claramente, uma das coisas que chamam a atenção, sobretudo a partir dos anos 90, quando os países da região voltaram a ter acesso ao mercado internacional de capitais, é que se nota não apenas um aumento desse acesso, mas principalmente uma razoável volatilidade, tanto no acesso a capitais financeiros, quanto no que se refere aos investimentos externos diretos. Isso tem implicações fortes para economias como as nossas, que têm uma forte dependência de financiamento externo.

Ao mesmo tempo, como resultado da globalização, no que se refere à globalização de processos produtivos, notam-se mudanças na organização do trabalho no interior das empresas. Há prevalência das subsidiárias das empresas transnacionais e tudo o que isso implica em termos de inter-relação de processos produtivos em economias distintas. Há implicações diretas na integração de sistemas internacionais de produção. Alguns dos países desta região são exemplos eloqüentes nesse sentido. Esses países correm o risco de ficar fora desse processo exatamente porque ele demanda uma série de pré-condições, como vai ficar claro ao longo da minha exposição.

Em segundo lugar, há uma estreita e crescentemente intensa relação entre comércio e investimento nas chamadas “redes globais de produção e comercialização”, de tal forma que as economias desenvolvidas tendem a ter uma especialização na produção, comércio de serviços e geração de conhecimento. As demais, são as demais. Há uma certa clivagem no sentido de que as economias da OCDE, as economias industrializadas, estão sendo capazes de se especializar não mais em mercadorias, ou não tanto em mercadorias, mas sobretudo em serviços

e geração de conhecimentos, incluídos aí o conjunto das economias da América Latina e Caribe com um padrão distinto.

Quando olhamos em termos históricos (e aqui há dois períodos: 50 a 73 e 73 a 98) e comparamos o crescimento médio das exportações e o crescimento médio anual do PIB, há claramente, em ambos os períodos, uma correlação positiva entre comércio e crescimento. Isso representa todo um capítulo da literatura sobre desenvolvimento. Essas relações não são imediatas, mas o fato é que há uma correlação positiva. A história nos diz que há uma correlação positiva. Ocorre, no entanto, que se compararmos a taxa de crescimento do produto e a taxa de crescimento das exportações de mercadorias, verificamos que os momentos de crescimento do produto não correspondem necessariamente aos momentos de auge do crescimento do comércio internacional. Isso é particularmente notável no caso dos nossos países, o que significa dizer que o vínculo entre uma ponta e a outra, entre uma variável e a outra, não é imediato.

Além disso, quando olhamos o desempenho medido em termos do desvio padrão do crescimento do produto per capita em diversos países, claramente há uma separação crescente entre um conjunto de 141 países e os da nossa região, com uma visível defasagem por parte da América Latina e Caribe. Essa separação foi um pouco diminuída nos anos 90, com as reformas, com a abertura etc., mas ainda permanece bastante superior ao que era no período de 50 a 73. Uma explicação possível é que essa clivagem está associada a fortes assimetrias no cenário internacional, na ordem global. Que tipo de assimetrias? De ordem macroeconômica e financeira, tecnológica, limitações da mobilidade da mão-de-obra. A América Latina e o Caribe são, hoje, a região no mundo onde o fenômeno de migração é mais intenso. Estamos acostumados a pensar que o Norte da África e Europa Ocidental é onde estariam mais concentrados os migrantes, dada a freqüência em que se observam conflitos nessa área. Mas, de fato, o volume de migrantes, hoje, é mais relevante na América Latina e Caribe.

Certamente, a mão-de-obra que vai dos nossos países para os Estados Unidos, onde está mais concentrado esse fluxo, faz com que o tema da mobilidade de mão-de-obra tenha uma dupla importância, ou haja um duplo argumento em favor da inclusão desse tema como prioritário na agenda internacional. Primeiro, pela própria magnitude: o fato de ser uma região em que a mobilidade é importante, por si só demanda um

tratamento específico com relação a esse aspecto. Segundo, há uma questão de igualdade do ponto de vista de livro-texto. O que é que o livro-texto de economia diz? Ele diz que se eu tenho dois fatores de produção? capital e mão-de-obra? e se existem oportunidades de negócios, a mobilidade desses fatores pode beneficiá-los, permitindo-os ir onde essas oportunidades são maiores. O que observamos no mundo globalizado é que essa mobilidade foi crescente e a pressão para que ela seja crescente é muito intensa no que se refere ao movimento de capital. Enquanto isso, para o outro fator de produção? a mão-de-obra? o que se observa é, ao contrário, um volume crescente de barreiras. Tanto é assim que, no noticiário recente, esse é um dos motivos que, com frequência, aparece para justificar a eleição de diversos parlamentares e governos relacionados com o pensamento de direita na Europa Ocidental, a partir de um discurso xenófobo de tratamento dos trabalhadores migrantes. As barreiras são crescentes no que se refere à movimentação de mão-de-obra.

Portanto, as assimetrias econômicas e financeiras são razoavelmente conhecidas, as tecnológicas também, mas as assimetrias, no que se refere à mobilidade de fatores de produção, têm ganhado importância crescente no cenário internacional. Se isso é assim, uma pré-condição que é frequentemente requerida para processos negociadores internacionais, que é nivelar o campo de jogo, perde sentido. Nivelar o campo de jogo é congelar uma situação como a que temos no momento de sentar à mesa negociadora, mesmo que não seja uma cláusula do tipo "stand still". As regras são as mesmas para todos os participantes desse jogo. Mas se é um jogo desigual de partida, logo, o discurso de nivelar o campo de jogo pode gerar ainda mais desigualdade.

Com esse referencial mais genérico, vamos examinar algumas características mais expressivas da América Latina e Caribe no período recente. Primeiro, o formato de inserção das nossas economias no cenário internacional. Nos últimos anos, na década de 90 em particular, houve um rápido crescimento de exportações (e aqui a economia brasileira é uma nobre exceção porque, de um modo geral, os países da América Latina e Caribe observaram um crescimento expressivo do ritmo de exportação) e entrada de investimentos externos diretos. Nunca entrou tanto investimento direto nesta região quanto nos anos 90. As estatísticas são fortemente influenciadas pela experiência mexicana, argentina e chilena da primeira metade da década e certamente a brasileira a partir de 97.

No entanto, o conjunto dos países da região se caracteriza por três tipos de padrões básicos de especialização, no que se refere a comércio. Em particular na economia mexicana, na economia brasileira e na colombiana, há manufaturas intensivas em insumos importados, ou seja, há uma elasticidade de renda elevada entre o crescimento das exportações e o aumento da demanda por importações. Grosso modo, na maior parte dos países da região – e não poderia ser de forma diferente – há uma especialização na exportação de recursos naturais e manufaturas intensivas em recursos naturais. Em relação a serviços, eles são de forma diferenciada e variada. As exportações de serviços de alguns países que, por exemplo, exportam trabalho de consultoria, software, são diferentes dos serviços de outros países da região que exportam, por exemplo, turismo, como os países da área do Caribe. As implicações são, obviamente, distintas, em ambos os casos.

O crescimento do PIB na região tem sido tipicamente volátil com uma dependência importante de financiamento externo e uma política econômica pró-cíclica. Isso significa que nos momentos de auge do ritmo da atividade econômica, gasta-se bastante em programas sociais, por exemplo, educação, saúde etc. Nos momentos de baixa da atividade, vêm os cortes orçamentários de forma linear. Aí, a escola está construída, mas não tem professor; o hospital não tem medicamentos etc. São essas loucuras que conhecemos tão bem. Um aspecto que a Cepal tem enfatizado bastante é a importância de se poder contar com enfoques econômicos anticíclicos, em particular no que se refere a gastos sociais.

Além de volátil, o crescimento tem sido medíocre, no que se refere ao crescimento da produtividade nos nossos países em comparação com qualquer indicador internacional média internacional, fronteira tecnológica etc. Como quer que se meça, a produtividade das nossas economias deixou muito a desejar. Isso está associado a uma fragilidade de cadeias produtivas e tecnológicas e, como consequência, leva a uma heterogeneidade estrutural interna. Por exemplo, existe uma separação entre a ponta de comércio internacional e a transmissão dos benefícios do comércio internacional para o aparato produtivo interno. Há carências de P&D, carências do ensino etc.

Além disso, as exportações da América Latina e Caribe, no seu conjunto, se concentraram em produtos cuja dinâmica da demanda internacional é baixa ou decrescente. Olhando a estrutura de comercialização de exportação no ano 2000, os países da América Latina

e Caribe tiveram uma participação pequena nos produtos dinâmicos, ou seja, aqueles cujo volume de comércio cresce acima da média do crescimento do comércio mundial como um todo. Nesses produtos, a participação dos países da América Latina foi de 37%. Nos não-dinâmicos, foi de 50%. Naqueles que têm uma demanda decrescente, que estão desaparecendo do mercado, a participação foi de 11%. Ou seja, esse é um tema decorrente que tem a ver com o formato de inserção das economias da América Latina e Caribe no próprio mercado de bens.

É ainda mais notória e preocupante a baixa vinculação entre desempenho exportador e crescimento do produto. Para o período 50 a 80, quando as exportações cresceram, o PIB cresceu mais. Estou falando de três décadas que correspondem ao período de substituição de importações, em que as economias da região eram fechadas ao resto do mundo e se exportava muito pouco. Nos anos 80, descobrimos o mercado regional, descobrimos o mercado internacional, começamos a exportar de forma significativa e o PIB, não só não acompanhou o ritmo do comércio, como cresceu menos do que no período em que as nossas economias eram fechadas. Não se infere daí que é uma questão de se voltar a fechar as economias ao comércio internacional, mas o que se infere é que a relação entre comércio e crescimento deve ser melhor trabalhada.

Além disso, há enormes e crescentes necessidades de financiamento externo. Quando cresce a economia, se o saldo comercial é pequeno ou eventualmente negativo, se necessitam recursos externos para financiar o ritmo de atividade. Então, por exemplo, nas décadas de 50 e 60, o conjunto da América Latina crescia em torno de 5% e tinha um superávit comercial de 0,5% aproximadamente. Nas décadas de 60 e 70, cresceu mais um pouco e gerou um pouco mais de superávit. Nos anos 70, essa relação muda porque permanece uma taxa de crescimento importante mas agora com déficit, com necessidade de recursos externos. Nos anos 80, com a crise da dívida, foi necessário gerar enormes superávits comerciais. A economia brasileira é um claro exemplo disso. Há uma relação enorme de geração de divisa, mas um crescimento medíocre que, por sua vez, melhora um pouco nos anos 90, mas aumenta muito a necessidade de financiamento externo. Isso significa que poderia se refazer esse gráfico, fazendo uma curva do crescimento do PIB e uma curva de entrada de capital externo, e a mensagem seria a mesma: a América Latina cresce quando há entrada de capital externo. A carência de divisas é uma restrição estrutural

histórica nesta região. Sempre foi assim e continua sendo assim, mesmo depois de uma década de reformas no mundo globalizado.

Em termos sociais, na região, aumentou de um modo geral o nível de escolaridade, mas mesmo com esta melhora, de 85 a 97, estamos aquém de um padrão OCDE ou de um padrão asiático. A desaceleração do crescimento na segunda metade da década dos anos 90 agravou a situação trabalhista. Ou seja, o PIB cresce a um ritmo menor e traz com ele o ritmo de absorção da população economicamente ativa. No que se refere à distribuição de renda, a América Latina historicamente sempre foi a detentora do primeiro lugar em dois setores. Sempre tivemos o primeiro podium da taxa de inflação. Era o continente com a taxa de inflação mais alta. Felizmente, descemos desse podium. Mas continuamos com o pouco honroso primeiro lugar no podium da concentração de renda. Esta é a região onde a concentração de renda é a mais alta do planeta. Nós temos indicadores de que os 10% mais ricos, na maior parte dos países, absorvem 35% da renda total. A renda *per capita* dos 10% mais ricos supera, em vários países, 20 vezes ou mais, a dos 40% mais pobres e 70% dos habitantes na região têm domicílios com ingressos inferiores à média do país onde residem. Nos anos 90, apesar de todas as reformas e dos países terem expandido suas economias e aumentado o gasto social (que efetivamente cresceu em proporções expressivas), ainda assim não houve melhora na distribuição de renda, apesar do número de indigentes ter diminuído. Com a honrosa exceção do Uruguai – que é o único país em que houve melhora – pelo menos até recentemente.

O que antes parecia ser uma relação razoavelmente previsível, entre crescimento do PIB e redução do desemprego, agora se perdeu. O desemprego cresce e diminui com o PIB crescendo ou diminuindo. Na década de 90, tivemos uma “montanha russa” no que se refere à trajetória de crescimento do PIB e o desemprego cresceu de forma quase linear. Em relação aos níveis de pobreza, o último dado disponível é de 99. Mas o fato é que, comparado com o início da década, o nível de indigência caiu de forma expressiva no conjunto da região, mas certamente permanece em um nível inaceitável, e o nível de pobreza permanece num nível bastante preocupante.

Com esse pano de fundo, o que é que a Cepal recomenda em termos de agenda de políticas? Há três conjuntos de ações que podem ser recomendadas: em nível nacional; em nível regional, na região da América Latina e Caribe; e em nível global. Vou apresentar os dois primeiros de forma conjunta e, ao final, de forma separada, a agenda global.

Em primeiro lugar, as estratégias nacionais devem ter pactos sociais sólidos e democráticos que garantam a estabilidade política. Ao final da discussão da mesa anterior, se falou muito do tema da transparência. Eu endosso inteiramente, e a Cepal tem toda uma publicação com o tema chamado "Pacto Fiscal". Não é possível haver, de forma sustentada, uma estrutura de arrecadação de impostos e de gastos públicos se ela não corresponder às expectativas dos indivíduos de uma sociedade, e se ela não satisfizer a demanda dos indivíduos numa sociedade em cada ponto no tempo. É nesse sentido que tem que ter pactos sociais de tal forma que os diversos agentes do sistema econômico se vejam identificados com aquele processo. Temos de ter sistemas locais não-discrecionários e formas de comportamento dos agentes que confirmem segurança nos contratos. Ou seja, a institucionalidade básica deve ser preservada como uma pré-condição de sustentabilidade a médio e longo prazo. Além disso, precisamos de uma burocracia estatal, o mais eficiente possível e o mais imparcial possível. Isso é algo que boa parte dos países da região ainda tem bastante a aprender.

Em termos de estabilidade econômica, duas lições bastante claras, da década de 90, são de que é importante se preservar o equilíbrio fiscal e é importantíssimo se controlar a inflação. Há claros indicadores nesse sentido, e evidentes manifestações, por parte de diversos segmentos da sociedade, no sentido de que é bem melhor se conviver com uma taxa de inflação civilizada do que ter que estar a cada minuto correndo atrás do que fazer com o seu estoque de riqueza – "em que é que eu aplico?" – para chegar até o final do mês. Então, é fundamental evitar déficits insustentáveis. Isso vale para o setor privado e, sobretudo, para o setor público. É necessário o controle da inflação, monitoramento de desajustes financeiros, tanto nos fluxos quanto nas estruturas de balanços. Aí está a experiência recente dos Estados Unidos com todos os escândalos conhecidos, e a experiência do caso brasileiro do saneamento do setor financeiro e bancário. O monitoramento dos desajustes financeiros em tempo hábil pode implicar em um ganho expressivo em termos de custo social, se a cobertura do prejuízo tiver que ser feita a posteriori. Por exemplo, a comparação do saneamento do setor bancário brasileiro com a experiência asiática em 97 é bastante eloquente nesse sentido.

Finalmente, devemos considerar o conjunto do ciclo econômico para se evitar aquela "pró-ciclicidade" que mencionei. Ou seja, se é necessário – e parece consensual que seja – que haja programas, por

exemplo, na área social, que esses programas sejam feitos de uma maneira tal a serem preservados ao longo do tempo, independentemente das flutuações orçamentárias ou das flutuações da economia em seu conjunto. Um mecanismo do tipo "Fundo de Reserva" é o que está por trás desse tipo de proposição. Atuação para melhorar, ou criar (onde não existe), os termos de competitividade sistêmica: sistemas de inovação; apoio à transformação de estruturas produtivas através de diversificação da base exportadora; encadeamentos produtivos de atividades exportadoras em empresas multinacionais, ou de capital estrangeiro; relação entre centros de pesquisa e desenvolvimento de produtos com núcleos empresariais; formação de conglomerados produtivos; e, obviamente, redução do chamado "custo local" (aqui no Brasil, o chamado "custo Brasil" (ineficiência de portos, mau funcionamento do sistema de provisão de energia elétrica, ineficiência de telecomunicações etc.) Tudo isso tem a ver, grosso modo, com infra-estrutura e leva a uma competitividade sistêmica natural do sistema que não tenha que ser induzida por, por exemplo, repressão salarial ou taxa de câmbio excessivamente elevada.

Para uma região como a América Latina e Caribe, rica em recursos naturais, é evidente que o tema da sustentabilidade ambiental é uma pré-condição. Aqui, as recomendações têm a ver com substituir uma agenda passiva por uma agenda mais pró-ativa na relação economia/meio ambiente. Isso quer dizer, adotar uma dimensão "verde", uma dimensão ambiental nos diversos aspectos da vida pública, por exemplo, o crédito bancário para financiamento de projetos deve levar em consideração o impacto ambiental. São coisas desse tipo, que aparentemente não estão diretamente vinculadas, mas que têm a ver com uma agenda pró-ativa, uma agenda positiva. O gasto público, da mesma forma que as questões sociais, deve ser estável. Os padrões de especialização do processo produtivo e de comércio devem ser reorientados no sentido de eles serem mais amigáveis ambientalmente. Deve-se adotar instrumentos de integração dessa relação economia/meio ambiente, assim como a criação de mercados nacionais e regionais para serviços ambientais. Essa não é a minha área, mas entendo que há uma série de instrumentos, que estão em debate, em termos de multas e bônus, para quem deprecia o meio ambiente ou para quem usa tecnologias limpas etc.

No âmbito social, a educação provê a cobertura universal até o ensino médio, coisa que avançou bastante em termos de ensino básico,

mas que tem de continuar avançando: reduzir a diferença de qualidade em função de origens, por tipo de indivíduo, por tipo de ensino; adaptabilidade à mudança tecnológica e ao ciclo econômico como pré-condição para a provisão e capacitação para novos empregos; evitar a precariedade trabalhista que, por sua vez, está associada à questão da proteção social que tem que ser universal, solidária e eficiente; repensar os seguros tradicionais e redesenhar a estrutura para levar em conta o novo cenário com os novos tipos de emprego e de vínculos trabalhistas.

Nesse contexto, desde que se fala de integração regional na América Latina, a Cepal tem tido alguma participação nesse processo. Não poderia ser de outra forma. É fundamental estabelecer de forma enfática a importância dos processos de integração regional nessa direção, sempre e quando sejam coerentes com o que se chama “regionalismo aberto”, sejam coerentes com uma multilateralidade de abertura comercial. Nesse sentido, temos recomendações de consolidar os exercícios existentes de integração comercial: promover uma cooperação econômica e financeira como pré-condição para a própria existência e aprofundamento desses exercícios. Tudo isso tem a ver com harmonização normativa e regulatória, e com integração física. O nosso continente, e a América do Sul em particular, tem evidentes obstáculos físicos à integração. Há toda uma floresta amazônica, toda uma cordilheira que separa os “lusó-parlantes” dos “hispano-parlantes”; há uma infinidade de carências de transporte, infra-estrutura, comunicações etc. Portanto, o tema da integração física é uma pré-condição. Além disso, há a questão do desenvolvimento sustentável e a integração social e política.

O último conjunto de recomendações tem a ver com a agenda global. Por que? Porque o diagnóstico é de que, por mais que se faça em nível nacional ou regional, existe um cenário de desigualdades existentes, e desigualdades impostas, e é importante que os países da região passem a ter uma postura mais pró-ativa nos foros internacionais para lidar com esses tipos de problemas. Como condições básicas: a provisão adequada dos chamados “bens públicos globais”, aqueles bens que são para benefício de todos os indivíduos no planeta, e que são do tipo econômico e financeiro e do tipo ambiental; superação das assimetrias econômicas e financeiras, produtivas e tecnológicas; e uma agenda social em nível internacional.

Em relação à questão do desenvolvimento sustentável em nível global, a prioridade é se ter presente os riscos de mudança climática e a

preservação da biodiversidade. Para isso, se deveria mobilizar recursos internacionais, via impostos, ou via criação de mercados de serviços ambientais, de uma forma coerente com o sistema comercial internacional. Além disso, seria redundante chamar a atenção para a preservação de compromissos como o Protocolo de Kioto e outros do gênero.

Também seria fundamental a preservação de bens públicos de caráter econômico visando reduzir a instabilidade das economias industrializadas. O próprio comportamento de auge e depressão das economias industrializadas tem evidentes impactos deletérios sobre o resto do mundo e da América Latina em particular. Para isso, é necessário se poder contar com uma supervisão econômica preventiva. Não apenas a que se faz hoje via técnicos do Fundo Monetário naqueles países da América Latina que têm acordo com o Fundo, mas se deveria pensar em algum tipo de mecanismo que reduzisse essas oscilações tão violentas como as que observamos num período recente. O Fundo deveria ser fortalecido como prestamista de última instância. Dever-se-iam criar esquemas multilaterais para os problemas de solvência, como os que vivem os nossos países desde a segunda metade dos anos 90. Seriam também importantes: a regulamentação do fluxo de capital por causa do impacto desestabilizador desses fluxos e o fortalecimento da Banca Multilateral de Desenvolvimento, como provedora do tipo de capital que as nossas economias demandam, que é um capital de longo prazo.

Além disso, para lidar com as assimetrias de caráter produtivo e tecnológico, deveríamos poder contar com mecanismos de transmissão de impulsos produtivos para os países em desenvolvimento, de forma a reduzir as barreiras tão pronunciadas como as existentes hoje e ter liberdade para desenvolver estratégias de competitividade. Isto tem a ver diretamente com os dois últimos temas: um ajuste das agendas comerciais ao nível da OMC, Alca etc. e temas correlatos. Em particular, o tema da "propriedade intelectual". A questão da liberdade para desenvolver estratégias de competitividade claramente tem a ver com os conflitos crescentes existentes nos temas relacionados com negociações de propriedade intelectual.

Por último, como não poderia deixar de ser, a inclusão da migração na agenda internacional. O entendimento da Cepal é de que esse é um tema importante o suficiente para merecer um papel de destaque nas negociações internacionais, seja via ratificação de convenção já existente, seja via inclusão, de uma forma mais explícita, na agenda hemisférica. Isso é algo a que até aqui os nossos países resistiram

bravamente, e corretamente, porque não se tem claro a maneira como esse tema entraria na agenda negociadora. Há um risco nessa proximidade em tratar de temas relacionados com mão-de-obra e barreiras comerciais, mas a ênfase aqui é de que o tema da mão-de-obra seja tratado explicitamente como viabilização de acesso a oportunidades por parte dos indivíduos migrantes. Ou seja, políticas para integração dos migrantes nas sociedades de destino e nas suas sociedades de origem.

Acho que esse é um conjunto de temas que pode dar margem para o debate e espero ter contribuído para ele.

Debate

Pergunta:

Meu nome é José Ramos de Melo. Sou Representante da Confederação Nacional da Agricultura e Presidente do Conselho Estadual do Trabalho no Ceará. Tive o prazer de ouvir o Dr. Baumann em uma exposição que fez na Federação das Indústrias sobre esse mesmo tema. Gostaria de manifestar a minha estranheza porque, com exceção do Brasil que está ainda com uma indústria em boas condições de competitividade, com produtividade crescente, nos demais países (incluído neles o Brasil) a economia está se baseando principalmente na atividade agroindustrial. Não fora a agroindústria brasileira, responsável por 19 bilhões do superávit comercial no ano passado e uma previsão de 21 bilhões este ano, na área externa, nós estaríamos em dificuldades muito maiores do que as que ora vivemos. E tratamos do problema do emprego, como se tivéssemos apenas esse problema na área urbana. A área rural, em momento nenhum foi contemplada com qualquer tipo de preocupação.

Com relação ao tema específico, afirmou-se que há lento crescimento da produtividade geral, com fragilidade das cadeias tecnológicas. Essa expressão não é verdadeira, pelo menos no caso brasileiro, em relação à agroindústria, à agricultura e pecuária, particularmente. A agricultura e a pecuária utilizam a mesma área que utilizavam há mais de 10 anos atrás com crescentes índices de produção. Portanto, houve um elevado índice de produtividade e não queda da produtividade. As cadeias produtivas mostraram um fortalecimento capaz até de enfrentar os elevados subsídios do mundo desenvolvido, que é uma das grandes barreiras que temos que destruir.

Esse é apenas um reparo. Não sei se o palestrante poderia tecer algumas considerações sobre isso. Mas, ele apresentou, como uma das alternativas, um imposto internacional para a sustentabilidade em função dos níveis de poluição possivelmente provocados pelas nações mais ricas, e citou o Acordo de Kioto que, inclusive, os Estados Unidos se negaram a adotar. Enquanto isso, na área nacional brasileira, há uma preocupação crescente, e muitas vezes despropositada, iludindo a opinião pública com relação ao uso da Amazônia, que parece que vai ser totalmente desmatada por

força de uma agricultura completamente amalucada. Na realidade, apenas 20% da área da Amazônia não está nas mãos governamentais, como área de preservação, ou de populações indígenas. Então, se houvesse 50% de desmatamento na Amazônia nas áreas privadas, isso corresponderia a 50% dos 20% que ainda se encontram na mão dos particulares. O restante está na mão governamental, ou são áreas indígenas ou preservadas. E o governo, lamentavelmente, não tem mostrado condições de preservá-las, salvo nos decretos que são publicados. Este assunto pode, aparentemente, fugir, mas a Amazônia envolve uma quantidade muito grande de países com interesses comuns, como a Colômbia, o Peru e a Venezuela. Acho que o Pacto Andino e o Pacto Amazônico deveriam compor o sonho do Mercosul, que está nos parecendo muito distante.

Pergunta:

Mi nombre es Gonzalo Graña. Vengo del CINTEFORT/OIT. La pregunta es específica respecto al tema de la movilidad de mano de obra. Usted señalaba que existen crecientes barreras a la movilidad de mano de obra de países en desarrollo para países desarrollados y eso efectivamente es así. Sin embargo, y acá va la pregunta, hay una parte altamente calificada en nuestros países que constituye un recurso que, cada vez más, tanto países europeos como Estados Unidos, quieren captar. Entonces, la pregunta es: ¿cuál es, en su opinión, el impacto sobre nuestras economías de la emigración de profesionales altamente calificados, en los que nuestros países invirtieron 18 ó 20 años de preparación? ¿Cuál es el impacto que esa pequeña migración provoca? Y también, ¿podría citar algún estudio de Cepal al respecto?

Pergunta:

Meu nome é Evandro e sou do Conselho Estadual do Trabalho do Maranhão. Nos gráficos vimos uma oscilação, uma variação assimétrica, entre exportações e crescimento econômico. Vimos que o PIB cresceu pouco, principalmente dos anos 80 para cá, e as exportações aumentaram. Também vimos a variação entre o PIB e o nível de emprego. O senhor chamou essas oscilações de “montanha russa”. Estamos vivendo em um período eleitoral onde os candidatos estão falando que, com as exportações, aumenta a possibilidade de emprego. Gostaria que o senhor tecesse um comentário sobre isso, em função dos gráficos que foram apresentados.

A outra pergunta é em relação à questão da soberania dos países da América Latina, quando o senhor colocou que é preciso fortalecer

organismos multilaterais como o FMI. No Brasil, estamos vivendo uma situação em que, por conta desse acordo com o FMI e sua imposição em ter cortes nos recursos para os gastos sociais, um dos recursos que foi cortado foi o do FAT, que é um dos poucos mecanismos que possibilitam a inserção do trabalhador no mercado de trabalho, através dos cursos de qualificação profissional. Os Estados fizeram inscrições de milhares de trabalhadores e, por conta desse acordo, os recursos foram cortados gerando um problema social. Em relação a essa questão da qualificação profissional e da produção de tecnologia, do conhecimento como um fator decisivo na competitividade, na América Latina nós temos um baixo nível de qualificação profissional e até educacional. Como é que se trabalha a inserção desses países da América Latina com baixo nível tecnológico?

Pergunta:

Sou José Ferreira de Lima, Presidente do Conselho do Trabalho do Rio Grande do Norte e represento a Federação dos Trabalhadores de Agricultura do Estado. O Mercosul é um instrumento importante para que se discuta e se faça uma política comum. Ele tem que ser um instrumento político para proporcionar essas discussões conjuntas da América Latina. Quero fazer uma pergunta para o palestrante. Estive na Europa em 2000 para discutir a experiência do Mercado Comum Europeu. Segundo os trabalhadores da agricultura familiar, para que Portugal e Espanha entrassem no Mercado Comum Europeu, o governo foi obrigado a subsidiar algumas agriculturas, para poder concorrer em pé de igualdade. Como é que o Brasil entra no Mercosul se ele também não subsidia ou protege alguma produção da agricultura familiar para ter o mesmo nível de tecnologia? Senão, isso é uma concorrência desigual.

Renato Baumann:

Em primeiro lugar, com relação aos indicadores de competitividade e produtividade, são indicadores médios para a região. Portanto, incluem todas as atividades.

O segundo ponto que foi mencionado foi a questão de que, dos países da região, só a economia brasileira teria alguma participação em produtos não-agrícolas no mercado internacional. Na verdade, o México tem muito mais participação do que o Brasil em produtos de alta intensidade tecnológica.

Quanto à intervenção do sr. José, os indicadores de emprego que foram mostrados aqui são indicadores de emprego não só urbanos. O

que acontece é que as estatísticas de desemprego são particularmente ruins quando se tem que fazer comparação entre países. É um pouco a “arte do possível”, mas a lógica se aplica tanto para a área urbana quanto para a área rural. Ninguém está falando aqui de desemprego urbano. O desemprego é o desemprego total. A preocupação é com os dois tipos de desemprego.

Com relação ao imposto ambiental internacional, há algumas propostas que foram veiculadas e que apareceram em diversas agendas de políticas desde o Rio 92. Certamente a partir da postura norte-americana com relação ao Tratado de Kioto, o mundo todo ficou um pouco com a respiração suspensa. A aposta foi, durante 10 anos, em uma direção e nos últimos meses a administração norte-americana mudou a direção. Acho que o resultado da Conferência de Joannesburgo ainda é uma coisa pouco clara: não se sabe que impacto terá a médio e longo prazo, mas o fato é que a recomendação da Cepal permanece válida. É necessário tomar um conjunto de ações em nível global porque a deterioração do meio ambiente é um fato que afeta a todos nós neste planeta. Portanto, tem que haver mecanismos que punam atividades que são poluentes, ou que são não-amigáveis do ponto de vista ambiental, e que beneficiem e estimulem atividades que são amigáveis do ponto de vista ambiental. A noção é como ser a favor da democracia e contra a pobreza. Está todo mundo a favor. A questão são os instrumentos. Tudo isso ainda é muito recente e as implicações são muito fortes para se ter uma idéia de como será esse novo contexto.

O tema da migração da mão-de-obra altamente qualificada é um tema crescentemente importante em duas direções. Tanto na saída dos indivíduos que são financiados com bolsa do governo para fazer doutorado lá fora e que, em vez de cumprir o compromisso na volta, acabam ficando em universidades ou empresas lá fora, quanto a um outro lado dessa moeda, em que há exemplos claríssimos no Brasil. Algumas empresas que foram privatizadas, por exemplo, no caso das telecomunicações, empresas que dispunham de núcleo de excelência de P&D, desmobilizaram esse núcleo, esses engenheiros foram dispensados e substituídos por engenheiros vindos de fora. Portanto, criou-se um tema duplo na agenda do tratamento de mão-de-obra qualificada. Os critérios para a entrada de engenheiros qualificados, quando você dispõe claramente de um similar nacional, e o problema da saída de mão-de-obra, de “cérebros” originários de economias que dependem fortemente desses indivíduos e financiaram a sua capacitação.

Isso só soma na agenda do tema da migração. Só para dar um exemplo, em alguns países menores da América Central, quando o indivíduo migra, ele manda recursos para a família. A entrada de recursos decorrentes de remessas de emigrantes em alguns países superou a receita total de exportação. Isso significa dizer que é um item fundamental do balanço de pagamentos, com uma peculiaridade: quando alguém migra, remete renda enquanto o pai, a tia etc. estão vivos. O filho do migrante, que já nasceu fora, nem conhece as pessoas que ficaram. Portanto, ou se propicia uma constante migração de indivíduos com conhecimentos de pessoas que ficaram, ou essa fonte de divisa tende a morrer. Como essa fonte é a mais importante da balança de pagamentos, a situação é preocupante.

Em relação ao questionamento de fortalecer o FMI, talvez eu tenha me expressado mal. A questão é fortalecer o Fundo enquanto provedor de recursos de última instância. Se há uma instituição que tem batalhado para alterar as normativas e exigências do Fundo, é a Cepal. Em particular, na atual gestão, o Secretário Executivo coordenou um grupo de trabalho de reforma da arquitetura financeira internacional e daí deriva uma série de recomendações com relação a formas de atuação do Fundo Monetário, exatamente no sentido de se evitar o que a experiência dos últimos 50 anos tem mostrado com relação aos acordos com o FMI: as cláusulas do Fundo são acionadas a posteriori. A lógica recomenda que você tenha um provedor de última instância e mecanismos de monitoramento, de tal forma que não seja necessário ir ao Fundo. E mais, a Cepal explicitamente recomenda que a América Latina amplie a experiência bem sucedida de alguns instrumentos como o Fundo Latino-Americano de Reservas e a Corporação Andina de Fomento, e daí derive a criação de um instrumento regional que seja prestador de última instância, de tal forma que se os países forem ao Fundo Monetário Internacional, antes tenham uma instância intermediária sem o componente drástico, político, do FMI. É nesse sentido explícito, a recomendação de fortalecimento do Fundo, a criação de linhas de crédito específicas, para lidar com situações preventivas pré-crise, e não se chegar aos rigores dos contratos *stand by*.

Sobre a relação entre exportações e aumento do emprego, como representante de um organismo, me reservo o direito de não falar em termos de nenhum programa de candidato. Não me corresponde entrar no mérito de nenhuma economia de nenhum país individualmente.

Como acadêmico e como técnico, diria que essa relação não é imediata. A minha tese de doutorado foi sobre esse tema. A relação entre exportações, crescimento do PIB e geração de emprego não é imediata. Entendo que o argumento que tem sido apresentado é um argumento que tampouco é tão simplório quanto esse que acabei de mencionar. É um argumento que diz que, ao crescer as exportações de uma forma sustentável, geram-se divisas, isso permite uma certa folga no balanço de pagamentos e nas contas públicas. A partir daí, isso permite reduzir a taxa de juros, sinaliza de forma positiva aos investidores e emprestadores internacionais de que o “custo Brasil” não é tão alto, ao mesmo tempo em que permite obter divisas para que se possa exportar. Portanto, isso terá um impacto positivo sobre o nível de produto e, como consequência, a absorção de mão-de-obra. Não é um raciocínio direto. E acho que não é o caso de elaborar muito mais sobre esse tema.

Em relação ao Mercosul como instrumento de política comum, entendo que o titular desta casa, o Ministro Celso Lafer, tem muita razão quando diz que “o Mercosul é uma fatalidade geográfica”. Nós somos vizinhos, vamos ser vizinhos queiramos ou não. É uma questão de bom senso viabilizar uma convivência comum quer se chamando Mercosul, ou de alguma outra forma. Os últimos 7 anos mostraram que existem benefícios em se utilizar o Mercosul como ferramenta negociadora, como instrumento de harmonização de políticas em diversos aspectos etc., mas o aprofundamento desse exercício requer decisões políticas maiores que, muito provavelmente, nós não vamos estar vendo pelo simples fato de que temos um mandato presidencial terminando daqui a três meses no Brasil e outro terminando em março na Argentina. Portanto, decisões maiores que envolvem uma explicitação dessas decisões por parte dos dois sócios maiores, provavelmente nós não vamos estar vendo a curto prazo.

Foi mencionada aqui, no âmbito do Mercosul, a questão de prover condições básicas para a pequena agricultura familiar poder competir no cenário internacional. Esse é um tema importante, da mesma forma como é um tema ainda maior, no que se refere ao Mercosul, a questão de provisão de competitividade dos dois sócios menores. Como fazer com que Uruguai e Paraguai tenham uma percepção explícita e clara de que existem ganhos em participar desse exercício? Essa é a pré-condição de existência do Mercosul. É tão simples quanto isso, e tão complicado quanto isso, porque demanda por parte dos sócios maiores

uma sinalização explícita, seja de concessões, seja de empreendimentos conjuntos para explorar terceiros mercados. Após 15 anos de tentativa de integração, houve agora a primeira missão comercial conjunta à África do Sul em março deste ano. Esse é o caminho. O tema tem a ver tanto com a pequena agricultura familiar como com o Nordeste e com a Região Norte. Falando explicitamente do ponto de vista do sócio maior – Brasil como é que se lida com a questão de estimular atividades no Uruguai e sobretudo no Paraguai, quando você tem regiões tão carentes como o Nordeste e a Região Norte Para quem lida com esse tema da integração do Cone Sul, se avançou muito numa direção importante que é a percepção dos agentes econômicos de que existem vantagens relacionadas com a integração regional. Isso não existia antes. A integração da América Latina sempre foi um discurso político muito maior do que uma ação entre os agentes econômicos. Hoje, se tem investimentos de parte a parte, hoje há negociações diretas entre empresários. Isso foi assim quando houve a desvalorização em 99, isso foi assim no ano 2000. Há uma percepção de que existem ganhos no processo de aproximação entre os quatro países. Só quando os agentes econômicos e a sociedade perceberem esses benefícios é que vai ser possível ter uma linha de crédito por parte do Brasil para a industrialização na grande Assunção, por exemplo. A pequena agricultura familiar ainda vai permanecer como um tema estritamente nacional por um bom tempo. Trazer isso para a agenda do Mercosul é aumentar o volume de ruídos numa negociação que já é problemática até aqui.

Pergunta:

Queria repetir uma pergunta que fiz na outra palestra, que não foi respondida, e que é mais adequada à palestra que foi proferida agora. A pergunta é a seguinte: como as empresas da América Latina serão capazes de competir com as empresas, por exemplo, chinesas ou sul-coreanas que possuem grandes mercados internos e são países relativamente fechados? A Coréia do Sul, até hoje, não permite remessas de lucros para o exterior e a China, além de não permitir remessas de lucros, também não permite que alguém invista em tecnologia, sem transferir essa tecnologia para o país. Essa é uma questão fundamental.

Uma outra coisa é a questão da Alca e o Mercosul. Com a crise da Argentina, falou-se muito que o Mercosul estaria fadado ao fracasso, que a Alca substituiria o Mercosul e, portanto, seria mais adequado

para o Brasil entrar para a Alca e esquecer o Mercosul. Gostaria de saber até que ponto a entrada do Brasil na Alca seria um meio efetivo para mudar as políticas protecionistas norte-americanas; até que ponto nós teríamos acesso ao mercado consumidor americano. Existem muitos intelectuais internacionais, como o Noam Chomsky, que dizem que o efeito da Alca para o México foi indiferente. Queria saber até que ponto isso é verdade.

Renato Baumann:

É bom porque temos tema para três palestras. Estive recentemente em um seminário com asiáticos, japoneses, indonésios, coreanos, tailandeses e todos estão preocupados com a China. Está todo mundo preocupado com a China. A China é um planeta em si, por escala e por níveis salariais irrepetíveis. A esperança é que as normas da OMC ponham um pouco mais de disciplina nesse segundo aspecto. Mas, há um terceiro aspecto que está relacionado com a escala. Estamos acostumados a pensar no produto chinês como algo de menor qualidade que pode se comprar ali na esquina. Mas os japoneses estão preocupados com os chineses em tecnologia de ponta. Então, é um fator complicador no cenário internacional em si. Esse não é um problema latino-americano, esse é um problema planetário. Como vai ser essa relação, acho que ninguém tem resposta. A China tem atributos únicos em termos de população, em termos de dimensão geográfica, em termos de dinamismo. Há um problema distributivo geográfico na China, um progresso concentrado nas zonas especiais de exportação no sul do país, mas, ao mesmo tempo, a peculiaridade do processo produtivo chinês é exatamente na direção de várias das carências que mostrei aqui. A vinculação via sub-contratação, que permite a propagação de progresso técnico, a China tem de forma crescente, e na fronteira tecnológica. Então, esse é um problema que não é latino-americano.

Em relação aos temas da Alca e Mercosul, a sobrevivência do Mercosul na Alca é um tema em si. Desde a Reunião de Cúpula em San José, na Costa Rica, em 98, foi acordado formalmente que no momento em que a Alca entrar em operação poderão continuar existindo os exercícios de integração sub-regional que sejam da mesma geração da Alca. A literatura sobre integração regional identifica aqueles exercícios de integração que são de primeira geração como aqueles que lidam apenas com o comércio de mercadorias. A Alca é

de outras gerações porque tem temas que vão além do comércio de mercadorias, mas o Mercosul é ainda de primeira geração. A pré-condição da sobrevivência formal do Mercosul nesse sentido é que o Mercosul prossiga no seu processo de aprofundamento, que haja acordos com relação a outros temas que não apenas mercadorias, em temas como serviços, meio ambiente, compras governamentais, regulação de concorrência, direito do consumidor etc. Isso tem sido tentado de forma recorrente e, até aqui, sem grande sucesso. São decisões políticas maiores que estão em jogo.

Um dos aprendizados do Mercosul tem sido que participar do processo negociador, enquanto Mercosul, tem dado frutos. A negociação com uma voz em nome de quatro países tem dado resultados. Acredito que esse é, por si só, um cimento aglutinador do exercício.

Em relação à Alca e barreiras protecionistas por parte dos Estados Unidos, esse é um ponto fundamental. Entre os argumentos que levam a permanecer no jogo de negociação da Alca, está o acesso ao maior mercado do planeta, ganhos de eficiência etc., mas sobretudo a ilusão ou o desejo de todo país que se preze de que, participando da Alca, terá uma carteirinha de membro, de sócio, e que isso vacina com relação a barreiras comerciais. Notem que, no caso do Nafta, é textual: "Fica preservado o direito, por parte dos Estados Unidos, de adotar a sua política comercial". Nem o México, nem o Canadá estão vacinados com relação à política comercial dos Estados Unidos formalmente. No TPA, isso está dito formalmente, portanto, do jeito como as coisas estão, não existe vacina. Quando, há alguns meses atrás, os Estados Unidos adotaram barreiras com relação a produtos siderúrgicos, explicitamente deixou de lado os dois sócios: México e Canadá. Então, algo deve ser possível se fazer por aí, mas não é garantia de nada. Qualquer coisa pode acontecer. O protecionismo continua aí, renovado, com nova roupagem e um bastão bastante pesado. A Alca, como é hoje, tem muito do chamado "efeito manada": se um país vai, todos vão atrás. Foi isso que estimulou alguns países da região a entrarem nesse processo. Mas, o que se tem visto é que não existe carteirinha de sócio permanente, imune a barreiras. Nesse sentido, são todos sócios contribuintes.

Potencialidades e limites dos processos de integração supranacional desde uma perspectiva política, com ênfase no Mercosul

*Guy de Almeida*¹

O tema que nos foi proposto pelo prof. Ayrton Fausto, ao fazer-nos o honroso convite para participar deste seminário, é complexo, pois ao envolver a perspectiva política no processo integracionista supranacional, com ênfase no Mercosul, sugere uma soma de passado e presente, que deve desdobrar-se em expectativas e probabilidades, portanto um certo exercício de futurologia. Nossa abordagem, entretanto, não terá, devido ao breve tempo disponível, outra pretensão que a de destacar alguns aspectos que a nosso juízo têm relevância conjuntural ou estrutural.

Convém registrar previamente que um processo de integração supranacional, portanto entre nações para gradualmente transcendê-las no decorrer da implementação dos compromissos comuns assumidos,

¹ Guy de Almeida é professor titular da PUC Minas onde coordena o Projeto Mercosul (Promer); jornalista, ex-presidente e agora presidente de honra do Fórum Universitário Mercosul (FoMerco); membro do Conselho Consultivo da Flacso/Brasil; membro do Conselho Editorial da Revista Brasileira de Política Internacional, do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (Ibri). Também foi membro do "staff" internacional do Acordo de Cartagena (hoje Comunidade Andina de Nações), em Lima, Peru; ex-diretor executivo do "Technological Information Pilot System", Pnud, Roma, Itália; ex-supervisor na América Latina da agência internacional de notícias *Inter Press Service*, Santiago, Chile e de sua subregional andina em Lima, Peru.

abarca perspectivas múltiplas que interagem com a política, como a econômica, a social e a cultural, em diferentes dimensões como:

1. A nacional, na medida em que, entre outros aspectos, a adesão de um país a um processo de integração implica na aceitação de uma gradual redução da soberania clássica em benefício da construção comunitária. Esta incluirá a criação paulatina de uma soberania regional amparada na convergência das respectivas soberanias nacionais que deverá dar ao bloco uma personalidade própria no âmbito internacional.
2. A global, no relativo em especial à natureza e objetivos da inserção do bloco na comunidade internacional e, em conseqüência, às repercussões ou efeitos de seu relacionamento com outros países ou outros blocos.

Em ambas as dimensões, um dos objetivos de cada nação aderente à integração é a aquisição de uma nova potencialidade negociadora para a obtenção de maiores vantagens no relacionamento internacional do que aquelas advindas do relacionamento bilateral tradicional. Registradas essas premissas, por sua importância para o entendimento da complexidade de um processo de integração supranacional e das dificuldades a superar para a sua implementação, a abordagem do tema proposto partirá do cenário regional atual com a solicitada ênfase nos aspectos subregionais. Nele cruzam-se e tendem a complementar-se e/ou a contrastar, por suas origens e objetivos, o Mercosul, Mercado Comum do Sul, e a Alca, Área de Livre Comércio das Américas.

O Mercosul tem origem e objetivos subregionais e se vincula ao que se poderia denominar de tradição histórica integracionista latino-americana; a Alca é um projeto norte-americano, que pretende a participação de todos os países das Américas, exceto Cuba, e se vincula à tradição comercialista de seu promotor.

Nessa linha, vale anotar previamente, como sugestão para pesquisa, uma instigante coincidência cronológica: o Mercosul germina, no decorrer da segunda metade dos anos 80, com os acordos entre Brasil e Argentina visando à formação de um mercado comum. O projeto Alca é um desdobramento da Iniciativa das Américas, lançada pelos Estados Unidos em junho de 1990, com a meta de criar uma zona de livre comércio hemisférica do Alasca à Terra do Fogo, meses antes da assinatura do Tratado de Assunção. O projeto Alca surgiu, portanto,

como um dado novo a considerar em meio aos desdobramentos, então em marcha, do projeto brasileiro-argentino.

Com características diferentes das anteriormente negociadas por eles, como se verá adiante, institucionalizou-se em março de 1991, por meio do Tratado de Assunção, o projeto integracionista dos dois países, que criou o Mercosul com a adesão também de Paraguai e Uruguai. O projeto Alca foi lançado pelos Estados Unidos durante reunião de cúpula dos países americanos em Miami, em dezembro de 1994, ano em que coincidentemente produziram-se tendências de consolidação e fortalecimento do Mercosul, com perspectivas de influência regional ampliada para além das fronteiras dos quatro países membros.

Naquele ano, paralelamente à confirmação da expressiva expansão do comércio entre os países membros – de US\$3,6 bilhões em 1990 para mais de US\$8 bilhões em 1993 –, avançaram os entendimentos para o estabelecimento de uma política comercial conjunta do bloco perante terceiros países, culminando com a criação da união aduaneira em 17 de dezembro, quando foi assinado o Protocolo de Ouro Preto, que simultaneamente deu personalidade jurídica internacional ao bloco; formalizou-se em fevereiro, perante a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), a proposta do governo brasileiro de criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA); evoluíram as negociações com a Comunidade Econômica Européia para a formação de uma área de livre comércio, com a assinatura de uma Declaração Conjunta dos dois blocos, ato preliminar à assinatura em dezembro de 1995 de um Acordo Quadro de Cooperação Inter-regional.

Os dados disponíveis indicavam, assim, a caracterização paulatina de um projeto subregional com tendência à aquisição de uma forte personalidade política própria, no quadro regional, com dimensão ampliada se viabilizada a ALCSA. Ao lançar esse projeto, que visa à associação do Mercosul com a Comunidade Andina de Nações (CAN), o Brasil assinalara que a nova Área seria um *"instrumento de confluência dos processos subregionais de integração sul-americana"* e *"reforçará ainda a capacidade de atuação da América do Sul nos planos hemisférico e mundial"*².

Interpretações em torno do significado geopolítico do projeto levaram a diplomacia brasileira a procurar diluir as suas proporções

2 Celso Amorim, Discurso do Ministro das Relações Exteriores do Brasil por ocasião da VIII Reunião do Conselho de Ministros da Aladi, em "Boletim da Integração Latino-Americana", Ministério das Relações Exteriores, N° 13, abril-junho de 1994, pág. 113.

implícitas: a ALCSA “*não foi concebida como uma ‘reação’ ao Nafta ou como uma tentativa brasileira de competir com os EUA por influência na região, como alguns analistas apressados têm afirmado. Nada mais ingênuo ou equivocado. No entender da diplomacia nacional – que tem de pensar o País além do curto prazo- a ALCSA é perfeitamente compatível com um futuro processo de convergência, no plano hemisférico, de esquemas de liberalização comercial subregional, como o Mercosul e o Nafta*”, escreveu o embaixador José Artur Denot Medeiros, subsecretário-geral de Assuntos de Integração do Ministério das Relações Exteriores do Brasil³.

Nessa perspectiva, parece-nos oportuno um exame, ainda que sumário, das relações passadas e presentes da América Latina com a potência hegemônica na área, os Estados Unidos, no que à integração se refere. Essa relação tem sido complexa, problemática e/ou ambígua, chegando a produzir intermitentes estados de síndrome política aberta ou encoberta na América Latina. Nela está implícito um estado latente de “*bipolaridade assimétrica*”, desde as motivações originais, na década de 50 do século XX, da busca de viabilização de um modelo especificamente latino-americano como alternativa para o desenvolvimento regional.

Essas motivações derivaram da frustração de tentativas prévias latino-americanas de viabilização de uma via interamericana, isto é, da associação com os Estados Unidos com aquele objetivo. Como desdobramento, a opção por uma via integracionista latino-americana passou a apresentar-se desde então, com maior ou menor intensidade, fundamentando-se em suas origens em diagnósticos e projetos da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina (Cepal). Em certa medida, essa via apresenta-se na fase atual, paralelamente ao protagonismo do Mercosul e do projeto Alca, em uma perspectiva brasileira que nesse contexto alimenta a aspiração à viabilização da ALCSA, que mais adiante poderia transformar-se em um mercado comum.

O projeto de criação de um mercado comum latino-americano foi desenvolvido após a frustração de proposições de vias interamericanas como:

- a) Um acordo para a superação do intercâmbio desigual entre os países da região e os países industrializados, principalmente os Estados Unidos, decorrente da queda dos preços das matérias primas e produtos básicos de exportação da América Latina e do aumento

3 José Artur Denot Medeiros, “A Área de Livre Comércio Sul-Americana e a lógica da cooperação econômica regional”, em “Boletim da Integração Latino-Americana”, Ministério das Relações Exteriores, Nº 13, abril-junho de 1994, pág. 2.

simultâneo do valor dos produtos industrializados importados por seus países. A grave crise econômica regional, derivada em grande medida desse problema, surgira após *"quinze anos de expansão econômica relativamente rápida, facilitada em grande parte pela eclosão da Segunda Guerra e estimulada pelo crescimento prolongado dos mercados internacionais de matérias primas, que diminuíram consideravelmente, após a cessação das hostilidades na Coreia"*⁴.

b) A aplicação de uma réplica do Plano Marshall, por meio do qual o governo dos Estados Unidos havia financiado a recuperação da economia européia, arruinada durante a Segunda Guerra Mundial. Essa aspiração latino-americana percorreu as conferências interamericanas de Petrópolis (1947) e de Bogotá (1948), sem acolhimento pelos Estados Unidos, favoráveis à fórmula da plena abertura da região aos investimentos privados estrangeiros, ao invés de empréstimos de governo a governo, como ocorria com a Europa.

Nessa época, *"a tarefa das delegações norte-americanas às diversas conferências econômicas interamericanas consistia em encontrar meios e modos para acelerar o afluxo de capital de desenvolvimento para a América Latina pela via dos investimentos das empresas privadas como a fonte de capital a longo prazo e bloquear, assim, as iniciativas que visavam os empréstimos de governo a governo. Mesmo quando fossem empréstimos governamentais, no futuro, far-se-iam por meio de canais privados e controlados por entidades de propriedade privada"*, registra Amado Luiz Cervo⁵.

c) A realização de uma Operação Panamericana (OPA), proposta pelo Brasil aos Estados Unidos, em março de 1958 – dois anos antes da criação da Alalc e logo após dramáticas manifestações anti-norte-americanas durante visita do então vice-presidente Richard Nixon a países da América Latina –, como um projeto *"contra a ameaça materialista e anti-democrática do bloco soviético"*, por meio da promoção conjunta do desenvolvimento e do fim da miséria. Salientava o documento, encaminhado pelo presidente Juscelino Kubitschek: *"Desejamos formar ao lado do Ocidente mas não desejamos constituir o seu proletariado"*⁶.

As opções integracionistas interamericanas dos Estados Unidos se deram, à época, visando à montagem de um sistema de segurança militar e política continental no cenário de Guerra Fria com a União Soviética.

4 Miguel Wionczek, "História do Tratado de Montevideú" em "A Integração Econômica da América Latina", ed. "O Cruzeiro", 1966, pág. 91.

5 Amado Luiz Cervo, "Relações Internacionais da América Latina – Velhos e novos paradigmas", ed. Funag/IBRI, 2001, pág. 100.

6 Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno, "História da Política Exterior do Brasil", IBRI/Unb, 2ª edição, 2001, pág. 291.

Promoveu-se então a coordenação militar por meio do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar), em 1947; a coordenação política, com a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948. No plano econômico, surgiria, em dezembro de 1959, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), considerado o principal resultado da proposta de realização da OPA, a qual contribuiria também para a fundamentação da Aliança para o Progresso, anunciada pelos Estados Unidos, em março de 1961, um mês antes da frustrada tentativa de invasão de Cuba para a derrubada do regime liderado por Fidel Castro.

O BID, juntamente com instrumentos de dimensão global, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, sob predominante influência dos Estados Unidos, tem exercido papel significativo para a aplicação das diretrizes norte-americanas nas suas relações políticas e econômicas com a região. Em relação à integração econômica, a opção interamericana dos Estados Unidos tem sido propostas de formação de uma zona de livre comércio, a primeira apresentada durante a I Conferência Internacional de Estados Americanos, realizada em 1889/1890, em Washington.

Já em 1967, Gabriel Valdes, ministro das Relações Exteriores do Chile (governo democrata-cristão de Eduardo Frei), assinalava que *“el sistema interamericano fue concebido como una relación de EE.UU. con cada una de las naciones latino-americanas. No sólo no ha actuado en favor de una integración de éstas, sino que también ha contribuido a mantener su individualidad respecto a sus vecinos. La gravitación política, económica y financiera bilateral hacia Washington ha sido tan fuerte que no ha dejado espacio para intentar esquemas de vinculación política a nivel latinoamericano ni buscar fórmulas financieras y comerciales propias de esos países hasta la formación, en el decenio de 1960, de procesos regionales de integración y de bancos de desarrollo subregionales”*⁷.

Os diagnósticos da Cepal e seu criativo vigor na inovação teórica propositiva, nos decênios de 50 e 60, lançariam os fundamentos – que já se esboçavam desde a depressão econômica do início da década de 30 – de uma consciência de identidade latino-americana comum. Ela ia além da retórica política bolivariana tradicional, dando densidade à caracterização da natureza similar, ainda que variável nas proporções, dos problemas regionais. Gerava-se então uma “cultura latino-americana de integração” que, apesar de não ter-se viabilizado ainda como força

7 Gabriel Valdes, “Obstáculos políticos a la integración latino-americana” em “Revista de la Integración”, INTAL, N° 17, setembro de 1974, pág. 10/11.

institucional influente no cenário internacional, deitou raízes e, com variações de formato e de conteúdo, tem sido a via enunciada ou tentada intermitentemente, como alternativa para a superação dos obstáculos ao desenvolvimento regional.

Examinada sob perspectiva histórica, a implementação de projetos de integração regional iniciou-se e frustrou-se com a Alalc e o MCCA (Mercado Comum Centro-Americano), atos simultaneamente de racionalidade técnico-econômica e de voluntarismo político de efeitos ciclotímicos, prelúdio do que viria a ocorrer com projetos similares posteriores. Ambos foram elaborados e lançados sem a previsão e simultânea implementação de programas interativos e graduais de natureza política, social e cultural, priorizando-se uma opção comercialista sobre uma opção pelo desenvolvimento sustentável, que estava implícita nas formulações originais da Cepal.

Presumivelmente, a formação e a evolução de um mercado comum deveriam promover, por meio de seus benefícios, a consolidação do processo de integração como um todo internamente, em cada país membro e no conjunto do bloco. O mesmo deveria ocorrer externamente perante outros países e blocos, com efeitos positivos para o exercício de uma nova potencialidade negociadora em relação aos interesses políticos e econômicos regionais.

A concretização objetiva dessa perspectiva poderia implicar, no entanto, na paulatina debilitação da ordem regional estabelecida gradualmente desde o lançamento da Doutrina Monroe pelos Estados Unidos (1823), cuja evolução, por meio do adicionamento de vários corolários, foi caracterizando a liderança hegemônica desse país. As resistências, ambigüidades ou interferências norte-americanas ante as pioneiras propostas cepalinas de integração, estão tratadas por especialistas como Iris Mabel Laredo, Miguel Wionczek, Celso Furtado, Rui Mauro Marini, Rubens Barbosa e outros.

Segundo Iris Mabel Laredo, "*conviene señalar que en esta materia la conducta estadounidense estuvo asociada a la animadversión existente en ese país contra la CEPAL, a la que se acusaba de enemiga de Estados Unidos, por considerar que con sus propuestas integracionistas incitaba a los países latinoamericanos a unirse en su contra para imponerle concesiones económicas que por separado ninguno de ellos estaba en condiciones de lograr*"⁸.

8 Iris Mabel Laredo, "Definición de los objetivos de integración latinoamericana en las tres últimas décadas (1960-1990), em "Integración Latinoamericana", INTAL, Nºs 171-172 – setembro-outubro de 1991, pág. 7.

As proporções do problema ampliar-se-iam à época, na tentativa norte-americana de extinguir a Cepal quando, decorridos três anos, sua existência deveria ser ratificada ou não durante a Conferência do México, em 1951. Segundo Celso Furtado, membro da delegação da instituição àquela reunião, o Departamento de Estado norte-americano, *"acostumado a conduzir os latino-americanos na direção que lhes convinha"*, foi surpreendido pelo êxito de uma articulação favorável à sobrevivência da Cepal, graças ao apoio decisivo do governo Getúlio Vargas. Para Furtado, que narra o episódio detalhadamente em suas memórias, *"a Cepal se transformara em símbolo do esforço de união da América Latina em sua luta para escapar das tenazes do subdesenvolvimento"*⁹.

Nesse contexto, a Área Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), criada por meio do Tratado de Montevidéu (1960), foi um produto mediatizado das teses centrais da Cepal. Como salientaria em 1967 o então presidente do Comitê Executivo Permanente da Alalc, o uruguaio Julio Zamora Batiz, essa fora *"concebida como una etapa – indispensable si, pero al fin solamente una parte del proceso de formación del mercado común latinoamericano"*¹⁰.

A sua substituição em 1980 pela Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), caracterizou, em grande medida, pela estrutura, objetivos e exercício posterior de sua sucessora, o esvaziamento do modelo. No entanto, ainda no período anterior a essa modificação, tentativas mais avançadas na definição de objetivos integracionistas e na formulação de propostas de ação política estratégica conjunta, com certo grau de autonomia, tinham reafirmado a singular vitalidade da idéia de unidade regional. Salvo melhor juízo, destacam-se nessa perspectiva, pelo menos dois projetos:

a) O Acordo de Cartagena ou Grupo Andino, hoje Comunidade Andina de Nações (CAN) – criado em 1969 – que nasceu da percepção de um grupo de países membros menos desenvolvidos (Bolívia, Colômbia, Chile, Equador e Perú), apenas sete anos depois do início da operacionalização da Alalc, de que esse modelo tendia a beneficiar as principais economias nacionais do bloco – Argentina, Brasil e México – contribuindo para aumentar as assimetrias regionais em detrimento dos objetivos básicos da integração.

9 Celso Furtado, "A Fantasia Organizada", ed. Paz e Terra, 1ª edição, 1985, págs. 111 a 116.

10 Julio Zamora Bätz, "Palabras del señor presidente del Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC" em "La integración latinoamericana en una etapa de decisiones", BID/Intal, 1973, pág. XVI.

Para o equatoriano Germánico Salgado, membro da primeira Junta do Acordo de Cartagena (órgão técnico supranacional do bloco) a *"raiz fundamental"* da debilidade da Alalc fora não haver incluído *"elementos instrumentales suficientes para conseguir una efectiva participación de todos los países miembros en los resultados del proceso"*¹¹. Pretendia-se, com a formação do Grupo Andino dentro da Alalc, reunir *"un grupo de países que, por su dimensión y capacidad económica no creían hallarse en condiciones de participar plenamente en los beneficios que podría traer el funcionamiento de la ALALC y que pensaban que al unir sus esfuerzos mediante fórmulas más vinculatorias y profundas de integración podrían no sólo encontrar asidero para salvar las limitaciones de mercado más apremiantes, sino mejorar su capacidad para actuar en el seno de la ALALC y contribuir, en general, a la integración final de América Latina"*¹².

No entanto, a integração andina tem-se frustrado devido, em ponderável medida, à carência de consistente disposição política conjunta para a sua consolidação e implementação, impondo-se freqüentemente, em momentos de decisões essenciais para a sua evolução ou diante de situações críticas, o interesse nacional sobre o interesse regional. O bloco chegara, nos anos iniciais, em meio a resultados positivos na dinamização do comércio intrarregional, a medidas inovadoras como a coordenação de políticas setoriais por meio de alguns programas industriais conjuntos ou a medidas singulares de ordenamento jurídico como um Regime Comum de Tratamento ao Capital Estrangeiro e um Tribunal de Justiça. Contudo, apesar das dificuldades o bloco mantém-se estruturado, após significativas alterações que incluíram retrocessos em relação a avanços anteriores e a sua transformação em Comunidade Andina de Nações (CAN). Em torno da proposta brasileira para a sua associação com o Mercosul giram agora as expectativas de formação da ALCSA.

b) A criação em 1975 do Sistema Econômico Latino-Americano (Sela), formado exclusivamente pelos países da região e do Caribe, *"dando un gran paso hacia la realización de una vieja aspiración: la de contar con un organismo auténticamente latinoamericano, de exclusivo control de los países de la región, para defender con eficacia sus intereses y sus derechos"*, segundo reiterava, em 1988, o seu então secretário permanente, o uruguaio Carlos Perez del Castillo, que acrescentava: *"Para asegurarse el lugar que legítimamente les corresponde en el seno*

11 Germánico Salgado, "El Grupo Andino y el poder de la acción solidaria" em "La integración latinoamericana en una etapa de decisiones", BID/INTAL, 1973, pág. 133.

12 Idem, pág. 135-136.

*de la comunidad internacional, América Latina y el Caribe necesitan imperiosamente afirmar su identidad y personalidad propias*¹³.

Assim, apesar da evidência, incrustada em seu nome, de uma ênfase no econômico, o Sela foi, ao surgir, um novo e claro sinal de pretensão de autonomia política nas relações com os Estados Unidos, ressaltado pela inclusão entre os seus membros de Cuba que, por iniciativa norte-americana, fora excluída da OEA e se frustrara na tentativa de vincular-se à Alalc, em 1962, como por razões similares está excluída das negociações para a formação da Alca.

O Sela permanece mas não chegou ainda, inclusive por contradições entre pretensões hegemônicas subregionais, à consolidação do objetivo implícito na sua origem. O momento mais representativo de suas inspirações originais deu-se provavelmente na articulação da solidariedade latino-americana à Argentina diante das medidas contra ela tomadas pelos membros da Comunidade Européia e outros países industrializados em consequência da Guerra das Malvinas (1982). Os Estados Unidos haviam optado por solidarizar-se com a Inglaterra ou com o Tratado do Atlântico Norte (Otan), instrumento similar ao TIAR para as suas relações militares com a Europa. O Sela lançou então as "Bases para una Estrategia de Seguridad e Independencia Económica de América Latina", cujos elementos fundamentais eram o estabelecimento de um mecanismo de segurança econômica coletiva regional e a realização de um programa destinado a fortalecer a cooperação e a integração entre os países membros¹⁴.

Um antecessor do Sela fora a Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana (Cecla), que tratou das relações da região com os Estados Unidos, tendo aprovado em 1969, em reunião ministerial realizada no Chile, o "Consenso de Viña del Mar", em que os países membros afirmavam "*la personalidad propia de América Latina*" e acentuavam a necessidade de "*modificaciones importantes en las modalidades de las relaciones de América Latina com los demás miembros de la comunidad internacional*". Relacionavam documentos produzidos pelos governos da América Latina e dos Estados Unidos nos anos anteriores, inclusive em nível presidencial, que "*han definido obligaciones y programas de acción comum que incorporan las aspiraciones*

13 Carlos Perez del Castillo, "Lineamientos básicos para orientar la acción del SELA", em "Capítulos del Sela", No. 19, abril-junho de 1988, pág. 63.

14 "Bases para una Estrategia de Seguridad e Independencia Económica de América Latina", em "Capítulos del SELA", No. 1, agosto de 1983, págs. 5 a 15.

de los países latinoamericanos para alentar el desarrollo y el progreso de la región". Y salientava que "esas obligaciones y programas no han tenido hasta ahora, adecuado cumplimiento y atención"¹⁵. Sem institucionalidade para manter-se, por carência de continuidade na vontade política para o seu desenvolvimento, o processo iniciado pela Cecla perdeu substância.

Nesse cenário, alguns outros aspectos poderiam contribuir para o entendimento das insuficientes perspectivas políticas do processo regional de integração supranacional. Elas não se limitam obviamente às interferências externas e seus efeitos, pois têm prosperado em ponderável medida devido também a problemas regionais internos latino-americanos. Esses problemas entorpecem ou vulneram projetos, ações e programas essenciais para a geração de condições para administrar e conter interferências externas.

Nesse sentido, as frustrações das tentativas integracionistas latino-americanas são com freqüência comparadas com o êxito da integração européia, cujas concepção e estrutura foram tomadas em consideração no exame da via latino-americana desde a sua origem. Ao contrário da América Latina, a Europa desenvolveu o seu processo mediante a implantação gradual, desde 1952, com o Tratado de Paris (criação da Comunidade Européia do Carvão e do Aço), de estrutura institucional jurídica supranacional e a coordenação/harmonização paulatina de políticas. Essa fase culminaria com a assinatura do Tratado de Roma (1957), visando à constituição do mercado comum, meta já superada pelo Tratado de Maastricht (1992), que levou à constituição da União Européia com uma moeda comum. A iniciativa original obtivera o apoio político e econômico dos Estados Unidos, como parte da implementação da "Política de Contenção" à expansão comunista no mundo, sugerida em julho de 1947 pelo diplomata norte-americano George Kennan¹⁶ e incorporada à Doutrina Truman, inspiradora da Guerra Fria. Esse apoio se dera também em aspectos como a alimentação financeira do processo de reconstrução da Europa, mediante o já citado Plano Marshall e a criação da Otan.

A América Latina, ao contrário, apesar da busca de ação unitária ante a frustração das tentativas de obter apoio dos Estados Unidos para a redução da profunda assimetria entre ambos, tem evidenciado limitada

15 "Consenso Latino-Americano de Viña del Mar", ed. Ministério das Relações Exteriores do Chile, 1969, págs. 1 e 2.

16 George Kennan, "The Sources of Soviet Conduct", em "American Diplomacy", expanded edition, The University of Chicago Press, 11984, págs, 107 a 128.

capacidade de solidariedade política intrarregional. Um exemplo constante tem sido a carência de posição comum diante de reações norte-americanas às tentativas de implantação de políticas alternativas autônomas na região, de corte nacional ou regional. Essas reações chegaram em certos casos ao extremo do intervencionismo aberto ou encoberto, fundamentado em conceitos ideológicos da mencionada "Política de Contenção". A intervenção poderia ser precedida pela aplicação de medidas de coerção econômica e/ou política, ainda que as características do projeto alternativo visado não fossem além de conteúdo nacionalista ou reformista, isto é, não incluíssem a ruptura das relações interamericanas ou pelo contrário até mesmo as apoiassem.

Um exemplo clássico de projeto dessa natureza poderia ser o Manifesto-Programa do Movimento 26 de Julho, liderado pelo então comandante guerrilheiro Fidel Castro. Lançado em novembro de 1956, o documento enfatizava que *"la comunidad de ideales y de destino que necesariamente une a las repúblicas del Hemisfério — las del Norte y las del Sur- es un hecho afortunado a cuyo mantenimiento debe cooperar toda la familia continental"*. A deterioração das relações com os Estados Unidos dar-se-ia no decorrer da aplicação, após a tomada do poder em 1959, do modelo enunciado no referido Manifesto-Programa, que além de preconizar a *"melhoria das relações interamericanas"*, propunha o resgate das riquezas do subsolo, a nacionalização das companhias de serviços públicos, a reforma agrária, a revisão dos tratados lesivos à soberania e à independência etc¹⁷.

Na realidade, vale uma pausa para registrar que o apoio norte-americano às tentativas de implantação de modelo alternativo nas relações hemisféricas, como os referentes aos projetos de integração econômica, dar-se-ia de forma explícita apenas sob situações de tensão extrema no relacionamento hemisférico durante a Guerra Fria, com riscos para a estabilidade de sua hegemonia. Exemplos:

I. logo após o fracasso da tentativa de derrubada de Fidel Castro, em 1961, dando-se então a formalização da Aliança para o Progresso, inspirada nas idéias da OPA, formuladas, como assinalado anteriormente, após manifestações contra os Estados Unidos na América Latina. Celson J. Silva assinala que *"a influência que os Estados Unidos passaram a exercer, a partir de 1959, no processo de integração latino-americana"* ganhou *"considerável impulso"* com a aprovação, em 17 de agosto de 1961, da Aliança para o Progresso.

17 Enrique González Pedrero, "La Revolución Cubana", Escuela Nacional de Ciencias Política y Sociales, México, 1959, pág. 89.

Para Celton, apesar de seu “esvaziamento e superação” posterior, “com a Aliança, principalmente por meio da AID (Agency for International Development) e o BID, os Estados Unidos aumentaram sua capacidade de ‘intervenção branca’ na América Latina, do que não escapou o processo de integração. O BID, sobretudo, desempenhou papel muito importante nesse processo”¹⁸.

II. no auge das turbulentas repercussões e influência da revolução cubana sobre o resto da América Latina, quando é assinada, em 1967, a Declaração de Punta del Este, resultante da Conferência de Chefes de Estado e de Governo americanos. Nela se dispôs a aceleração da formação progressiva do mercado comum latino-americano, a partir de 1970. No entanto, “a Declaração de Punta del Este acabou não passando de retórica declaração de princípios e, de concreto, ficou apenas a porta que abriu para a criação do Pacto Andino”¹⁹.

Os projetos de integração não parecem haver tomado em consideração, na sua formulação, outras resistências latentes nas raízes políticas e culturais derivadas do processo de fragmentação territorial e política da América Latina, desde a época colonial. Gabriel Valdés, no mesmo ensaio citado anteriormente, apontava, ante sinais de fragilidade da Alalc, para a “persistente ‘alienación’ ideológica, económica y cultural en que ha vivido América Latina, y su incapacidad para formular modelos políticos y organizar su desarrollo con autonomía”. Para Valdés, por serem governadas diretamente da Espanha ou de Portugal, criara-se “una gran independencia de cada colonia respecto de las vecinas y por otra parte una dependencia directa de la metrópoli”²⁰.

Heraldo Muñoz, ex-embaixador do Chile no Brasil, avança na tese assinalando que “importante fator histórico de separação e isolamento entre as dependências coloniais na América do Sul foi a política, especialmente do império espanhol, de monopolizar o acesso à riqueza descoberta no Novo Mundo. Seguindo uma prática mercantilista, a Espanha manteve um estrito controle sobre o comércio e proibiu os laços comerciais entre suas colônias na América. O comércio era direto com a metrópole espanhola, o que fez desenvolver na América economias de exportação desligadas entre si, e que continuaram a manter laços verticais com as sucessivas potências centrais”. Agrega que “além do mais, à herança colonial desintegradora somou-se o fato de que o Brasil com o seu enorme mercado interno não dedicou esforços relevantes ao desenvolvimento do intercâmbio comercial com os seus vizinhos”. Essa dependência se

18 Celson J. Silva, “Antecedentes históricos do processo de integração latino-americana: ALALC, MCCA, Pacto Andino”, em “Temas da Integração Latino-Americana”, ed. Vozes/UFRGS, 1990, pág. 66.

19 Idem, pág. 65.

20 Gabriel Valdés, “Obstáculos políticos a la integración latinoamericana” em “Revista de la Integración”, INTAL/BID, No. 17, setembro de 1974, pág. 7.

prolongaria assim através dos tempos, variando a metrópole, mas Muñoz considera que *"o mundo da globalização dos assuntos econômicos e o fim da Guerra Fria têm propiciado um quadro favorável à mudança dessa situação"*²¹.

Derivações dessa herança têm sido a condição histórica de zona de exíguo inter-relacionamento anterior por carência de uma infra-estrutura física e de comunicação integradora; as aspirações territoriais que têm chegado a produzir conflitos bélicos regionais, uma seqüela da fragmentação física da região no processo de independência, a alimentar ressentimentos com efeitos sobre a disponibilidade em relação à racionalidade econômica e política da proposta integracionista no cenário internacional.

O Instituto para a Integração da América Latina (Intal) avaliava em 1991, ano em que nascia o Mercosul e cumpriam-se onze anos da substituição da Alalc pela Aladi, que *"el avance de la integración económica se estancó o retrocedió, cuando su marcha pasó a depender de acuerdos de voluntad política, tanto en el plano de la armonización de políticas nacionales como en la creación de entidades supranacionales"*²².

Simultaneamente, um militante integracionista e ex-presidente da Venezuela, o democrata cristão Rafael Caldera, identificava problema que veria repetir-se anos depois, ao ser eleito para o exercício de um outro mandato presidencial: *"ha habido intención política, ha habido deseo de integración, ha habido quizás hasta propósito integracionista, pero todo ello no ha alcanzado a determinar una verdadera voluntad política de integración"*²³.

Quando estas constatações foram difundidas, em 1991, não se havia consolidado o inovador modelo de integração esboçado nos documentos argentino-brasileiros assinados, a partir de 1985, sob os governos dos presidentes Raul Alfonsín e José Sarney. Eles poderiam ter levado, como registraria depois Aldo Ferrer, ex ministro argentino de Economia, a uma integração sustentável, concebida como uma *"zona preferente de comércio, dentro de la cual los gobiernos y los agentes económicos y sociales conciertan estrategias y políticas activas"* para *"lograr metas de desarrollo y equilibrio intrarregional inalcanzables sólo com el libre juego de los mercados"*²⁴.

21 Heraldo Muñoz, "História e Geografia: obstáculos para uma visão regional", no seminário "O Ensino de História e Geografia no contexto do Mercosul", ed. MEC, novembro de 1997, pág. 33.

22 INTAL, Editorial em "Integración Latinoamericana", INTAL, No. 169, julho de 1991, pág. 1.

23 Rafael Caldera, "Dimensiones políticas de la integración de América Latina y el Caribe", em "Integración Latinoamericana", INTAL, No. 169, julho de 1991, pág. 58.

24 Aldo Ferrer, "MERCOSUR: entre el Consenso de Washington y la integración sostenible", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1997, pág. 110.

O Tratado de Assunção, assinado em março de 1991 pelos presidentes Carlos Menem e Fernando Collor, com a adesão de Paraguai e Uruguai, segundo Ferrer *"refleja la visión fundamentalista de la globalización y supone que el libre funcionamiento de los mercados garantiza el mayor crecimiento económico y bienestar social posibles"*. Para ele, *"este es el fundamento ideológico de las políticas de apertura y desregulación de los mercados, privatizaciones y reducción de la acción pública, comúnmente denominadas neoliberales o del Consenso de Washington"*, já sob aplicação simultânea nas políticas econômicas nacionais dos governos dos países membros à época da criação do bloco. Nessa perspectiva, *"el MERCOSUR es un área de preferencias transitorias de intercambios, dentro de la cual los mercados reflejan, sin interferencias del Estado, las fuerzas centrípetas de la geografía y la globalización del orden mundial"*²⁵.

Em agosto de 2001, dez anos depois da aplicação desse modelo, o então secretário geral do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, embaixador Luiz Felipe Seixas Correia, admitia que *"diante do sucesso extraordinário do comércio, fomos um pouco auto-complacentes, todos os parceiros do Mercosul. Porque nós achamos que estávamos fazendo integração, mas na realidade estávamos fazendo comércio. Prevaleceu a visão mercantilista sobre a visão da integração"...* *"Nós não chegamos a planejar setores e hoje, quando estamos diante de uma crise provocada por fatores conjunturais, por circunstâncias de natureza econômica, verificamos que o que eu chamaria de déficit de integração do Mercosul, não está nos dando aquela rede de segurança que existe em todo processo de integração, para que V. possa suportar de uma forma adequada as vicissitudes de uma crise"*²⁶.

Considerações como essas sugerem que, priorizando na prática o intercâmbio comercial sob o livre jogo das forças de mercado, com limitada interferência do Estado, ao Mercosul tem faltado uma "ação política estratégica" para viabilizar até mesmo os desdobramentos graduais previstos no Tratado de Assunção. Sua carência parece ressaltada na natureza dispersa de resultados positivos como a vigência da ordem democrática como condição para participar no processo ("Protocolo de Ushuaia"); os progressos na superação da disputa hegemônica entre militares brasileiros e argentinos; a aquisição de personalidade jurídica internacional (Protocolo de Ouro Preto); alguns avanços na integração educacional e em debates em torno do Mercosul Social; os diagnósticos e intercâmbios nos subgrupos de trabalho etc.

25 Idem, pág. 109.

26 Luiz Felipe Seixas Correia, trecho extraído de gravação de conferência pronunciada na Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais, em 14 de agosto de 2001.

Nas previsões do Tratado de Assunção, o processo de integração já deveria ter ido muito além, com o estabelecimento de um mercado comum até dezembro de 1994 (art. 1^o), por meio de decisões conjuntas intergovernamentais, como a coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais, a harmonização de legislações dos países membros, o estabelecimento da livre circulação dos fatores produtivos. No entanto, oito anos depois de terminado o prazo para a sua aprovação, essas matérias permanecem pendentes de tomada de decisão. Pelo contrário, com a desvalorização em janeiro de 1999 da moeda nacional brasileira, o Real, verificou-se um gradual agravamento dos problemas, incluindo violações de avanços fundamentais alcançados como a (ainda que imperfeita) Tarifa Externa Comum (TEC), base da União Aduaneira.

Para a viabilização de um projeto que, segundo o Comunicado Conjunto dos Presidentes ao final da reunião de cúpula de Ouro Preto (dezembro de 1994), *"transcende os aspectos exclusivamente comerciais e econômicos, abrangendo crescente número de áreas, tais como nos campos da educação, cultura, ciência e tecnologia, justiça, meio ambiente, infra-estrutura física e comunicações"*²⁷ caracteriza-se a carência de uma firme vontade política comum dirigida à conformação plena do mercado comum.

Soma-se a isso o incumprimento de acordos presidenciais com que se pretendeu, por meio de compromissos para a viabilização de previsões do Tratado de Assunção, como a coordenação de políticas macroeconômicas, superar crises conjunturais posteriores à desvalorização do Real. Tal ocorreu, por exemplo, com os acordos entre os presidentes Fernando Henrique Cardoso e Carlos Menem, em fevereiro de 1999, em São José dos Campos, e em junho de 1999, em Buenos Aires; ou com o projeto de "Relançamento do Mercosul", aprovado em junho de 2.000, já com a participação do então novo presidente argentino, Fernando de la Rúa.

Sobre a perspectiva política do processo pesa também a passividade e/ou escasso conhecimento da sociedade subregional em relação ao projeto de integração. Este não ofereceu ainda, onze anos passados, razões consistentes para convicção em suas virtudes sociais, apesar de o Tratado de Assunção estabelecer, em seu "considerando" de abertura, que a ampliação do mercado por meio da integração dos países membros *"constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social"*.

²⁷ "Comunicado Conjunto dos Presidentes do Mercosul" em "Boletim de Integração Latino-Americana", No. 15, outubro-dezembro de 1994, pág. 45.

A natureza intergovernamental da construção do Mercosul, rigorosamente observada pela burocracia estatal, tem limitado a aplicação de uma política de conscientização da sociedade subregional para a sua participação no processo. A estrutura institucional prevista no Protocolo de Ouro Preto inclui um Fórum Consultivo Econômico e Social, “órgão de representação dos setores econômicos e sociais”, e uma Comissão Parlamentar Conjunta, que cumpre principalmente o ritual de procurar “acelerar os procedimentos internos correspondentes nos Estados Partes para a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do Mercosul...” e “coadjuvar” na harmonização de legislações (art. 25 do Protocolo de Ouro Preto). Ambos órgãos podem chegar apenas ao encaminhamento de recomendações, por meio do Grupo Mercado Comum, órgão executivo da integração subregional. Pesquisas acadêmicas têm identificado como atores sociais predominantes no processo o setor governamental e grandes empresas nacionais e transnacionais²⁸.

A incorporação da sociedade deveria ser apoiada por políticas de comunicação, como ocorre intensamente na União Européia desde as suas origens. No Brasil, por exemplo, faz parte da “ação estratégica” do Governo o apoio logístico da mídia para exposições presidenciais ou ministeriais em horário nobre em TV e rádio ou em espaços publicitários nos jornais impressos para a promoção de seus programas ou para esclarecimentos em conjunturas de crise. Entretanto, salvo melhor informação, não há no Brasil precedente de pronunciamentos presidenciais ou ministeriais à nação para a promoção do Mercosul ou para a prestação de informações à sociedade sobre as situações críticas que o têm afetado.

O mútuo conhecimento pelas sociedades subregionais do desenvolvimento de situações conjunturais ou estruturais econômicas, políticas e sociais dos países membros – ou de aspectos nacionais relacionados com o processo de integração – depende principalmente de sistemas informativos sediados em países desenvolvidos, cujo enfoque está quase sempre dirigido aos aspectos de interesse da clientela principal, situada no país sede. Essa limitação tem diminuído em certa medida para um reduzido setor da sociedade que, por suas condições econômicas, pode desfrutar das alternativas abertas pelas modernas tecnologias eletrônicas de informação.

28 Mônica Hirst, “La Dimensión política del MERCOSUR”, em “Democracia, seguridad e integración – América Latina en un mundo en transición”, Grupo Editorial Norma, 1996, págs. 190/197; Lincoln Bizzozero e Jorge Grandi, “Em direção a uma sociedade civil do Mercosul – Velhos e novos atores no tecido subregional”, em “Contexto Internacional”, IRI/PUC Rio – vol. 21, No. 2, 1999, págs. 429/468.

Nos três Planos aprovados pelos ministros da área para o Setor Educacional do Mercosul no período 1992-2005 – e corroborados pelos presidentes- incluiu-se, com poucas variações no texto, “a formação da consciência social favorável ao processo de integração” como um dos “objetivos estratégicos” prioritários. Sua implementação não se deu, contudo, apesar de estarem previstos por exemplo no I Plano Trienal (que na realidade cobriu o período 1992/1998), detalhados programas, sub-programas, linhas de trabalhos e atividades com aquele objetivo²⁹. Por outro lado, esses Planos e as medidas adotadas nas reuniões ministeriais semestrais têm tido uma difusão precária, com escassa penetração na coordenação e nas bases dos vários níveis de ensino.

O risco de acirramento de contradições políticas internas no bloco acentua-se pela inexistência de instrumentos de promoção de coesão econômica e social entre os países membros e, neles, entre as suas regiões, isto é, políticas destinadas à superação dos chamados “desequilíbrios regionais”. Não obstante, a retórica introdutória do Tratado de Assunção estabelece que a ampliação das atuais dimensões dos mercados nacionais dos países membros, por meio da integração, deve dar-se com base na “gradualidade, flexibilidade e equilíbrio”. O Protocolo de Ouro Preto, adicional ao Tratado de Assunção, vai um pouco além: os países membros declaram-se “atentos para a necessidade de uma consideração especial para países e regiões menos desenvolvidos do Mercosul”.

A necessidade de “*um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade*” no processo de integração é reconhecida pelos países membros da União Européia desde o Tratado de Roma, de 1957 (art. 158). Foi estabelecido ali que para promovê-lo a Comunidade, hoje União Européia, “*desenvolverá e prosseguirá a sua ação no sentido de reforçar a coesão econômica e social*”. Entre os instrumentos da Política Comunitária Regional estão os Fundos Estruturais, como o Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional, cujo objetivo é a redução das diferenças de desenvolvimento entre as regiões. Um Banco Europeu de Investimentos foi criado pelo Tratado de Roma para a concessão de financiamentos que contribuíssem para o desenvolvimento equilibrado do mercado comum.

No Mercosul há, por exemplo, o reconhecimento consensual da necessidade de desenvolvimento da infra-estrutura subregional,

²⁹ Plano Trienal para o Setor Educação”, “Boletim de Integração Latino-Americana”, Ministério das Relações Exteriores do Brasil, edição especial, março de 1993, pág. 213.

principalmente em transportes, telecomunicações e energia, por sua singular importância para a consolidação da integração, inclusive sob a ótica do equilíbrio. À margem de certos avanços, particularmente por meio de acordos entre o Brasil e países vizinhos, a viabilização de estudos e projetos em elaboração para a integração infra-estrutural seria estimulada pela existência de agências próprias de financiamento dedicadas ao desenvolvimento da subregião em seus vários aspectos. Algo como a criação do intermitentemente mencionado Banco de Desenvolvimento do Mercosul, com a absorção e adequação de estruturas já existentes, como o Fundo da Bacia do Prata. A perspectiva de uma extensão do Mercosul a toda a América do Sul, por meio da ALCSA, tem sugerido parceria com a Corporação Andina de Fomento (CAF), uma realização bem-sucedida da Comunidade Andina de Nações.

No cenário de limites do processo, registra-se a falta de uma política em relação aos investimentos estrangeiros, apesar da crescente transnacionalização do setor empresarial da subregião, por meio da privatização de empresas públicas, da fusão ou aquisição de empresas privadas nacionais ou da ampliação de investimentos nas já instaladas. Segundo dados da Cepal, citados por Rubens Ricupero, no Brasil de uma média anual anterior de investimentos diretos estrangeiros entre 1990 e 1995 de US\$2 a US\$3 bilhões passou-se a US\$55 bilhões no período de 1996 a 1998, ou seja, em três anos o total ingressado no país ultrapassou *"todo o estoque de capital estrangeiro acumulado ao longo da história (US\$44 bilhões)"*³⁰.

Ricupero classificou então de *"dramáticas"* algumas derivações desses números que estão demandando avaliações permanentes. Entre elas a exportação de apenas 10% da produção total das empresas transnacionais, a geração de fluxo permanente e crescente de remessa de lucros e dividendos para o exterior, o não cumprimento do *"papel que alguns lhe atribuem de melhor inserir o país nos circuitos globais de produção e distribuição por meio do aumento de exportações de crescente conteúdo tecnológico"*.

Uma derivação desse aspecto é a perspectiva de *"impacto relevante"* da transnacionalização do sistema empresarial sobre a estrutura de poder político nacional – acrescentaríamos que com conseqüências regionais. Esse risco tem sido identificado por especialistas como Gilberto Dupas que, embora reconhecendo benefícios na presença das empresas transnacionais, ressalta o *"perigo de desaparecimento da integridade nacional da*

30 Rubens Ricupero, "Uísque em dose dupla" em "Folha de S. Paulo", 30 de maio de 1999.

economia local”, especialmente “pela ausência de confiável presença de fatores como capital e organização locais, de que depende a oferta de trabalho originário da própria sociedade”. Para ele “é razoável esperar-se conflitos futuros quanto a regras de regulação das privatizações, política tarifária, disputa por patentes, aspectos ambientais e várias questões que possam envolver conceitos de soberania nacional”.

Essas reflexões de Dupas foram suscitadas por dados indicadores de que entre 1992 e 1998 a receita operacional líquida real dos 20 maiores grupos estrangeiros estabelecidos no Brasil crescera 180%, contra apenas 30% dos 20 maiores grupos nacionais. Para os 10 maiores, os resultados eram respectivamente de 245% e 37%. Revelava-se assim “um claro avanço da internacionalização das empresas líderes”³¹.

A tendência indicada por Dupas sugere uma outra reflexão na montagem do cenário de integração, a partir do papel desempenhado por empresas transnacionais nas rupturas da ordem constitucional ocorridas na América Latina desde o episódio guatemalteco de 1954, no alvorecer da Guerra Fria, quando a sua penetração era ainda modesta, se comparada com a situação atual. Nesse período, que se estendeu até 1989/1991 (queda do Muro de Berlim / fim da União Soviética), os países da região tinham certa margem de manobra decorrente da disputa por “áreas de influência” entre Estados Unidos e União Soviética, e pela tendência expansionista da Revolução Cubana.

Valem alguns exemplos registrados em farta documentação, inclusive de origem norte-americana, como o papel da *United Fruit* na derrubada do governo de Jacobo Arbenz na Guatemala, em 1954; da *Hanna Co.* na derrubada do governo João Goulart no Brasil, em 1964; da ITT na derrubada do governo Salvador Allende no Chile, em 1973.

Uma outra pendência na perspectiva política do Mercosul, mas não a menos importante, como indicam até mesmo controvérsias que gera ao ser suscitado, tem sido a carência de uma estrutura institucional supranacional. O problema parece derivar em grande medida da influência das inspirações neoliberais do Consenso de Washington, como a minimização do Estado e a soberania absoluta do mercado. No entanto, alguns dos problemas críticos do Mercosul, anteriormente mencionados, são em parte conseqüência da inexistência de instrumentos institucionais para enfrentá-los. A criação de um Tribunal de Justiça e de uma Secretaria Técnica deveria gerar condições, dentro da especificidade de cada um,

31 Gilberto Dupas, “Abertura e estruturas de poder”, em “Jornal do Brasil”, 13 de setembro de 1999.

para dirimir controvérsias entre os países membros; coordenar o planejamento do processo e propô-lo às instâncias superiores de decisão; monitorar o cumprimento das decisões; acompanhar o desenvolvimento das economias nacionais e sua articulação com a meta de integração econômica, propondo condições e cenários para antecipação às conseqüências de crises previsíveis; negociar com instância similar à sua as bases de acordos com outros blocos; etc.

Recursos dos parceiros mercosulinos a órgãos extra-comunitários, como a OMC, para dirimir controvérsias internas no Mercosul revelam debilidade dos instrumentos disponíveis e problemática relação entre os seus membros. Podem refletir-se inclusive na credibilidade para a articulação e a implementação de posições comuns no exercício da chamada potencialidade negociadora do bloco, como em relação ao projeto de criação da Alca; à formação da ALCSA com a Comunidade Andina de Nações (CAN); à conformação de uma área de livre comércio com a União Européia, prevista no Acordo Quadro assinado em novembro de 1995; à nova rodada da Organização Mundial de Comércio etc. Por outro lado, a inexistência de uma estrutura supranacional facilita uma tendência à adoção de medidas de acordo com conveniências de interesses nacionais, até mesmo conjunturais, em detrimento de decisões tomadas para a construção do mercado comum.

A criação dessa estrutura deveria contribuir para o estabelecimento daquela "rede de segurança" mencionada pelo embaixador Seixas Correia. Apesar das dificuldades apontadas e das dúvidas quanto à possibilidade de sua superação, o Mercosul e a sua associação com o restante da América do Sul, ainda são, a nosso juízo, a principal alternativa para tentar-se uma inserção mais adequada da região no processo de globalização, inclusive para o exercício de uma certa influência para a modificação ou redução de suas atuais características excludentes. As crises que têm afetado os países membros, e as dificuldades para transpô-las, devem-se em grande medida às suas próprias deficiências nacionais e à interferência externa em suas economias, por meio de regras impostas por instituições influenciadas pelas diretrizes das grandes potências.

No entanto, as objeções ao projeto de constituição da Alca, nas condições desejadas pelos Estados Unidos e na paralela (e contraditória) reafirmação por esse país de políticas protecionistas concretas em meio

às negociações em curso – os novos subsídios agrícolas estabelecidos recentemente; a taxaço do aço importado; dispositivos do *Trade Promotion Authority* etc. – tendem a revigorar a percepção da importância da formulação e da implementação de uma “ação estratégica comum” que deveria contribuir para a reativação de esforços por uma projeção sul-americana na sua elaboração.

Concluimos coincidindo com Bernal-Meza: *por las características de agrupamiento político-económico distintivo y por las acciones de política externa, el MERCOSUR es así un espacio extendible a una amplia región sudamericana y, por tanto, es válido considerarlo como un sinónimo de ‘América del Sur’, al menos para los efectos de la identificación de un subsistema regional en el contexto del sistema social mundial. Por la dinámica de relacionamiento internacional y el reconocimiento político del que ha venido siendo objeto, el MERCOSUR es hoy el eje de un subsistema que podría muy bien transformarse en el eje de un futuro sistema regional*³².

32 Raul Bernal-Meza, “América del Sur en el sistema mundial hacia el siglo XXI”, em “O lugar da América do Sul na ordem mundial”, Cortez Editora e NEST/UFPE/Facepe, 2001, págs. 18/19.

Debate

Enrique Mantilla (coordinador):

Tenemos que agradecerle al profesor, su exposición. Él ha presentado brillantemente lo que es parte de un pensamiento tradicional, humanista, en Latinoamérica, en la época de la guerra fría esencialmente, con fuerte influencia del estructuralismo como forma de pensamiento. Y nos ha ilustrado con una muy detallada documentación, con anécdotas, buscando calidad para profundizar los temas, las vivencias históricas y profesionales en un debate importante. Tal vez uno podría pensar en lo que se llama utopía realista, o sea, un saldo de propuestas que habría que reactualizar en los días de hoy, sobre Latinoamérica, sobre el mundo. Obviamente, este pensamiento tan fuerte, tan pulido, tan creativo, va a chocar con otros pensamientos, que le van a plantear si es tan cierto hablar de Latinoamérica en su conjunto, cuando Chile y México hacen acuerdos directos con EUA. O le van a señalar el discurso magistral que dio el Presidente Fernando Enrique Cardoso en junio de 1999 en Lima, cuando dijo que los acuerdos institucionales son de geometría variable – en ese momento se estaba firmando un acuerdo Brasil – Comunidad Andina, obviando al MERCOSUR – y si esto es una construcción de credibilidad sobre la integración. O le van a apuntar también el concepto de imperio, visto en lectura de neo-imperialismo, o visto en lectura de Imperio donde no hay fronteras, y donde los estados nacionales juegan un papel totalmente diferentes que hay que repensar. Veamos, da para mucho y creo que es muy importante ver si los modelos intelectuales pre-aprendidos sirven para captar los fenómenos novedosos con nuevas adaptaciones o por el contrario, en términos políticos, tenemos que comenzar a crear un pensamiento con nuevas categorías para analizar nuevas realidades. Yo creo que el debate que plantea es riquísimo y muy fundado.

Pergunta:

Meu nome é Valdir Vicente, sou da CGT do Brasil e faço parte do Foro Consultivo Econômico Social do Mercosul. Quero aqui externar minha satisfação, não só por ter acompanhado este Seminário desde o primeiro dia, pela riqueza de informações e pelas provocações que a gente tem assistido, mas porque a sua exposição, do ponto de vista político, foi brilhante.

Gostaria de fazer algumas indagações. Gostaria que o senhor se aprofundasse um pouco no nosso Acordo União Européia e Mercosul. A Alca, na verdade, vem com um propósito muito explícito de assumir os nossos mercados. Eu não tenho nenhuma esperança de que a gente possa entrar nos mercados dos Estados Unidos, fugindo das imposições que são colocadas pelas barreiras não-tarifárias. Pode sair uma tarifa zero, mas depois vêm as barreiras não-tarifárias, as exceções, e aí não vamos conseguir fazer nada na Alca. Mas, na proposta apresentada pela União Européia, também não há nenhuma novidade com relação aos incentivos agrícolas. No Foro, nós estamos trabalhando para tornar concreto esse Acordo União Européia-Mercosul, o próprio Foro tem acordos com os Conselhos Econômicos e Sociais, tanto o europeu como de alguns países bilateralmente, mas temos que nos aprofundar nisso. Nós podemos ser simplesmente o “tempero” na disputa entre a União Européia e os Estados Unidos. Então, como hoje se debate muito a Alca, e nós temos posição contrária à Alca por questão de princípio, mas temos também que ter cuidado com o Acordo com a União Européia. A União Européia colocou as regras e as regras são essas, o que não foi feito pelos Estados Unidos. Por isso, seria bom que o senhor pudesse dar mais alguma luz para nós, com relação a esse debate União Européia-Mercosul. Obrigado.

Guy de Almeida:

Em primeiro lugar, parece que hoje vai haver uma sessão especial relacionada com a União Européia e o Mercosul. Então, creio que esse assunto vai ser debatido exaustivamente, comparado com o que eu possa dizer aqui rapidamente.

Eu diria quais são as minhas expectativas. Com relação ao Acordo com a União Européia, primeiro sob o ponto de vista de uma ação estratégica, nós temos uma relação com a União Européia que o México, por exemplo, não tem. O México aderiu ao Tratado de Livre Comércio da América do Norte, quase que para formalizar o que já existia, porque as exportações do comércio mexicano estão, em mais de 80%, vinculadas aos Estados Unidos. Não é coisa de hoje, não é coisa do Nafta. Com o Nafta, tem até aumentado mais. Eles agora estão percebendo as fragilidades desse acordo e os problemas que podem enfrentar em outros acordos. Eles estão negociando com o Brasil, negociaram com a Europa e estão negociando com outras partes do mundo. O Mercosul, particularmente, tem um comércio exterior

muito diversificado. Como bloco, a Europa representa a maior clientela com o Brasil, tem aproximadamente 28%. Isoladamente, os mais importantes são os Estados Unidos, que estão aí com 25% ou 26%. Nós distribuímos o resto entre a própria América Latina e outras regiões do mundo. Então, nós não temos essa dependência que o México tinha. Está aí um bom elemento inicial para a questão de uma negociação externa.

Em relação à negociação com a Europa, o senhor já tocou no ponto principal. Ela está emperrada principalmente por essa questão da política agrícola. Eu creio que a política agrícola europeia começou a sofrer algumas modificações agora, com aberturas que permitem uma paulatina aproximação para se tentar fazer esse tipo de acordo com o Mercosul e outras áreas do mundo, que têm o mesmo tipo de problema. Com a Comunidade Andina de Nações é a mesma coisa, ou com a Área de livre comércio Sul-Americana também ocorreria o mesmo. Esses processos são todos, ao mesmo tempo dinâmicos, e ao mesmo tempo estáticos, dependendo das conjunturas. A conjuntura nova que se abre no mundo é uma conjuntura de crise. O mundo, que dependeu muito da economia norte-americana nos últimos anos, começa a descobrir que não pode permanecer nessa dependência. A crise econômica norte-americana já criou, em certa medida, e está agravando, uma crise internacional geral. Nós temos que multiplicar e diversificar todas as nossas relações de tal maneira que possamos estabelecer compensações dentro desse quadro de comércio mundial. A proposta europeia tem uma conotação política forte. Ela não chega a ter conotação econômica forte por essa questão que foi levantada na sua pergunta, quer dizer, a dependência que os governos europeus têm do setor agrícola, é muito grande. É um setor com uma enorme capacidade de pressão que se manifesta fisicamente, se manifesta parlamentarmente, se manifesta em todos os sentidos. Mas creio que é uma negociação que tende a frutificar. Mas não tende a frutificar uma área de livre comércio em que as coisas ficassem como estão. Da mesma maneira, não pode haver uma Área de Livre Comércio das Américas, se aquele imperativo das regras comerciais norte-americanas, que estão na *Trade Promotion Authority* (e vai ser muito difícil para o Governo Norte-Americano fugir delas) for mantido nas negociações. Por exemplo, os subsídios estabelecidos para o setor agrícola, os 40% do aço e outros setores como o suco de laranja do Brasil, a soja, enfim, é um quadro muito complexo.

Acredito que a diplomacia brasileira tomou algumas atitudes, ultimamente, muito interessantes e positivas, procurando reabrir a chamada relação Sul – Sul entre países em desenvolvimento, procurando localizar os pontos mais importantes no mapa mundial para essa relação com a África do Sul, com a Índia e com a China. Seria um ponto de partida para o estabelecimento, redinamização ou ampliação de correntes comerciais que nos dêem, cada vez mais, possibilidade de enfrentar negociações com gigantes como a União Européia ou os Estados Unidos. Essas são as linhas gerais e mais à tarde o senhor vai ter uma boa apresentação sobre esse tema. Obrigado.

Pergunta:

Meu nome é José Ferreira de Lima. Sou do Rio Grande do Norte. Sou Presidente do Conselho de Emprego do Estado e represento a Federação dos Trabalhadores na Agricultura. Inicialmente, quero parabenizar os organizadores deste evento por dar-nos a oportunidade de debater esses temas e sentir que o Mercosul não é somente uma organização para a comercialização de serviços, mas deve ser um instrumento de políticas comuns. Mesmo havendo diferenças, é possível ter políticas comuns para os povos da América Latina.

Em segundo lugar, o fortalecimento do Mercosul deve ser discutido com ênfase porque vai dar subsídios até para que se faça uma análise, ao nível de América Latina, se é possível entrar ou não, na Alca. Mas, entrar articulado e não dividido.

A pergunta para o expositor é se a criação da Alca não é para enfraquecer o Mercosul e, uma outra vez, encurralar Cuba. Cuba é um país isolado pelos Estados Unidos, mas tem dado exemplo ao mundo da melhor medicina do mundo e criou o Projeto Elan, composto por 14 países da América Latina, onde os alunos podem fazer medicina sem precisar fazer o vestibular. Nós compreendemos, como brasileiros, que ninguém pode fazer loteria do saber. Muitas vezes, não passa no vestibular aquele que está mais dedicado, mas quem está melhor psicologicamente. Esse Projeto Elan, para a América Latina, deve estar incomodando o Presidente Bush, por isso ele quer criar a Área de Livre Comércio das Américas, para encurralar Cuba e dificultar as relações comerciais.

Uma outra questão é se o Governo Brasileiro, e os países da América Latina, já têm alguma posição firmada do mal que traz a Alca para nossos povos. No Brasil, nós temos 30% dos trabalhadores

na área rural, o que corresponde a 52 milhões de brasileiros. No segmento da Reforma Agrária e na Agricultura Familiar, chegamos a ter 52% dessa população analfabeta. Como é que podemos ir para a Área de Livre Comércio com uma superpotência como os Estados Unidos? Será que a Alca não é para eles venderem tudo para nós e nós não vendermos nada para eles?

Pergunta:

Meu nome é Rosilda, sou do Estado de Roraima e represento a Federação das Associações Comerciais. Quando o prof. Guy se referiu a um processo de integração entre as regiões do Mercosul, nós do Norte nos perguntamos que tipo de integração se quer, se não nos preocuparmos antes com a integração regional dentro do próprio país. Em Roraima, no extremo Norte, nós temos a fronteira com a Venezuela e temos a fronteira com a Guiana Inglesa. Temos processos de integração, mas por questões diplomáticas, eles não se concretizam. Gostaria de saber do prof. Guy se ele tem algum conhecimento a respeito do “Arco Norte”.

Pergunta:

Sou Dulce, de Goiânia, pertencço à CUT e sou presidente do Conselho Estadual de Trabalho. Eu também me reporto à questão da integração. Acho que o prof. Guy foi muito feliz quando colocou que nós não conseguimos integrar dentro do nosso próprio país. Diria mais, nós não conseguimos integrar dentro do nosso próprio Estado. Eu sempre trabalhei nos órgãos da Educação – fui da Fundação Mobral, da Delegacia do Ministério da Educação e hoje estou no Cefet. Tenho observado que, no nosso Estado, há um índice de analfabetismo muito grande. Nós temos no nosso país a “Terra do nem.... nem de cá e nem de lá.” Aumenta o índice de analfabetismo e isso fica muito difícil. Então, eu pergunto: “Nessa integração, como nós poderíamos desenvolver um trabalho para a integração do Mercosul nos municípios?” Eu creio que isso é de suma importância “Como nós poderíamos desenvolver dentro do nosso próprio Estado um trabalho dessa natureza?”

Guy de Almeida:

Em primeiro lugar, para o José Ferreira, eu diria que, sem dúvida nenhuma, o fortalecimento do Mercosul é essencial para a negociação com a Alca, como é essencial para a negociação com a União Européia

e outras negociações. Diria mais, neste momento, o fundamental seria resgatar aquilo que o Mercosul já havia conseguido, retomar a força com que o Mercosul compareceu ao I Encontro das Américas, que foi realizado em Belo Horizonte, para discutir a Alca. Lá compareceram todos os países das Américas, menos Cuba, com seus Ministros das Relações Exteriores. Os Estados Unidos queriam estabelecer o princípio da negociação de país com país, para evitar que o Mercosul se apresentasse. Aquele era um bom momento do Mercosul: 1997. Então, os países integrantes do Mercosul mantiveram a unidade e disseram: "Nós só negociamos como um bloco!", como continuam fazendo até hoje. Resultado, a Comunidade Andina de Nações toma a mesma posição e se estabelece o princípio da negociação com os blocos. Essa foi uma indicação da força que tem um bloco quando tem capacidade de decisão política.

Acredito que nessa negociação com a Alca nós vamos ter que fazer o mesmo. Conteí uma pequena história aqui no começo da minha exposição, um pouco como uma pequena fábula, e devo dizer que é uma coisa de caráter muito pessoal porque não fiz uma investigação que me permitisse chegar a uma conclusão definitiva, mas jogando com elementos históricos da nossa antiga convivência com os Estados Unidos, e com a realidade atual, Brasil e Argentina começando uma negociação que nascia inspirada pelo problema da dívida externa dos dois países e fazia prever a criação de um núcleo, de um mercado comum entre os dois países. Isso vai se tornando realidade com as decisões dos Protocolos assinados por Argentina e Brasil de 1986 até 1988. Em 1990 Estados Unidos lançam a "Iniciativa para as Américas". E lançam a "Iniciativa para as Américas" com a idéia de criação de uma Zona de Livre Comércio por todas as Américas.

No entanto, começa a frustração dos Acordos Brasil-Argentina, assina-se o Mercosul, há uma pausa e a "Iniciativa para as Américas" fica um pouco na gaveta. Não acontece nada. Mas o Mercosul começa a revelar uma força inesperada nos volumes de suas transações comerciais. Para vocês terem uma idéia, em 1991 nós tínhamos 4 bilhões e 100 milhões de dólares de transações comerciais entre os 4 países membros. Em 1994 nós já estávamos chegando quase aos 10 bilhões, e em 1998, nós já tínhamos chegado a 20 bilhões. Era um elemento que, como aconteceu em outros processos de integração, tenderia a estimular novos níveis de procedimentos autônomos dentro de uma integração que nascia com uma influência muito grande dos princípios neo-liberais,

o primeiro dos quais foi a liberação comercial no início dos anos 90, sem reciprocidade, que tanto o Brasil como a Argentina fizeram com resultados danosos para as nossas balanças comerciais verificados depois.

Então, quando o Mercosul começa a mostrar essa pujança, em 1994, surge o Projeto Alca que é um desdobramento da “Iniciativa para as Américas”. Isso confunde e complica. Mesmo que não produza efeitos imediatos, cria perplexidades novas, principalmente nos países menores, carentes de recursos, que sabem que podem ter uma resposta mais imediata de uma economia forte como a economia norte-americana. A diplomacia brasileira percebeu a malícia desse processo e, sem passar recibo publicamente porque seria criar um conflito que geraria dificuldades muito sérias posteriormente, estabelece rigor nas negociações em relação à Alca. O Brasil continua sendo, até hoje, um ponto de resistência. A Argentina teve oscilações durante o Governo Menem, depois cresceu no seu interesse pelo Mercosul, mas com todas as dificuldades que estão aí, estamos numa pausa, esperando ver o que acontecerá após as eleições. Todos os candidatos a presidente no Brasil são contra a Alca, nos termos em que está colocado a proposta. Na Argentina, vai haver agora um processo eleitoral que pode até ser antecipado, e acredito que no segundo semestre do ano que vem, as forças empresariais e sindicais vão estar mobilizadas para exercer pressão sobre os nossos governos para que a negociação seja a melhor possível para os nossos países.

No caso de Roraima, diria que o Projeto da Área de Livre Comércio Sul-Americana nasce, em grande medida, de uma idéia dos nordestinos, liderados pelo Senador Beni Veras do Ceará, que dizia “O Mercosul só está servindo a quem já é rico no Brasil, o Sul e o Sudeste do País – São Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina etc. Nós precisamos fazer um Merconorte”. Qual era a idéia do Merconorte? Era abrir uma zona de livre comércio com a Comunidade Andina – Venezuela, Colômbia, Equador, Bolívia e Peru – países que estão próximos do Norte e do Nordeste do país. Em 1993, no Governo Itamar Franco, o Brasil propôs a criação da “Área de Livre Comércio Sul-Americana” que levaria à integração a toda a América do Sul em uma área de livre comércio, beneficiando portanto, todas as regiões brasileiras.

Finalmente, na questão da Educação, eu diria que esse é um processo que tem que ser muito discutido internamente no Brasil. Se nós tomarmos pelo lado da integração do Mercosul, ele pode se

beneficiar com as perspectivas propostas nos documentos educacionais do Mercosul. Por exemplo, no Primeiro Plano Trienal para o setor, está claramente estabelecida a importância da conscientização social da população em relação ao Mercosul nesse processo, o processo educacional partindo do mais elementar que é a formação dos jovens, alfabetização da população etc. E isso não basta, não basta saber ler, é preciso saber transformar isso em conhecimento.

Integração supranacional, mulheres e mercados de trabalho

Silvia Cristina Yannoulas¹

1. Pensar o Mercosul sob o enfoque de gênero

O propósito deste texto é subsidiar a introdução da temática sobre as relações de gênero e os processos de integração supranacional no debate sobre os mercados de trabalho, e mais especificamente na formulação, execução e avaliação de políticas públicas de trabalho e renda no âmbito do Mercosul.²

Este propósito surge de uma **dupla carência**. De um lado, a abordagem das relações de gênero foi explorada de maneira muito incipiente pelos

1 **Silvia C. Yannoulas** é Licenciada em Ciências da Educação pela Universidade de Buenos Aires, Mestre em Ciências Sociais com menção em Educação pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – FLACSO (Argentina), e Doutora em Ciências Sociais com menção em Estudos Comparados sobre América Latina e o Caribe pelo Programa de Doutorado Conjunto FLACSO/Universidade de Brasília (Brasil). Especializada em temas relativos às relações de gênero na educação, na ciência, e no trabalho, com ênfase na formulação de políticas públicas. Professora-Pesquisadora Internacional da FLACSO/Brasil. Coordena o Projeto de Pesquisa "Mulheres e Políticas Públicas de Trabalho e Renda: Entre a Descentralização e a Integração Supranacional". A primeira versão deste texto foi produzida no contexto da mencionada pesquisa, e revista por **Maria Fátima Rosinha Motta**.

2 A palavra **sexo** provém do latim "sexus" e refere-se à condição orgânica (anatômico-fisiológica), que distingue o macho da fêmea. Sua principal característica reside na estabilidade, através do tempo. A categoria de **gênero** provém do latim "genus" e refere-se ao código de conduta que rege a organização social das relações entre homens e mulheres. Em outras palavras, o gênero é o modo como as culturas interpretam e organizam a diferença sexual entre homens e mulheres. Sua principal característica está na mutabilidade, isto é, na possibilidade de mudança na relação entre homens e mulheres através do tempo. Não se trata de um atributo individual, mas adquirido a partir da interação com os outros e que contribui para a reprodução da ordem social. Em todas as culturas, realiza-se uma interpretação bipolar (feminino/masculino) e hierárquica (o masculino mais valorizado do que o feminino) das relações entre homens e mulheres. Quando se discute essa questão, pretende-se debater e transformar a construção social e cultural das relações de gênero, no sentido de pluralizá-las e democratizá-las, eliminando discriminações baseadas em dicotomias e hierarquias estereotipantes. Por outro lado, o enfoque de gênero recoloca a formulação de problemas e soluções, pois envolve mudanças de posicionamento e comportamento de homens e mulheres, na procura da construção de sociedades mais justas (redistribuição de responsabilidades e oportunidades, de bens materiais e simbólicos, de poder, entre outros).

negociadores e especialistas em integração supranacional dos países que constituem o Mercosul. Por outro lado, a temática de integração supranacional tem sido relativamente pouco abordada pelas pesquisadoras da área dos estudos de gênero do Cone Sul.

Como importantes **antecedentes diretos**, provenientes de diversos setores envolvidos com a temática (ONGs, organismos intergovernamentais, sindicatos), destacamos as pioneiras iniciativas do Ciedur/Uruguai na constituição da “Rede Temática Mulheres, Trabalho e Mercosul” (desde 1992)³; os seminários e publicações produzidas por FLACSO/Brasil e Unifem/Cone Sul no marco do “Programa Mulher e Mercosul” (1993-1999)⁴; os projetos de algumas Centrais Sindicais vinculadas à Comissão de Mulheres Sindicalistas da Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (desde 1996)⁵; as pesquisas e publicações do Fórum da Sociedade Civil nas Américas (desde 1997)⁶; os estudos da Equipe Técnica Multidisciplinar para Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai da OIT (desde 1999)⁷; e o recente “Programa Mujer y Democracia en el MERCOSUR”, integrado por CECYM/Argentina, ISIS/Chile, e Cotidiano Mujer/Uruguai⁸.

Entre os **antecedentes indiretos** é necessário mencionar os resultados do “Projeto Regional Mulheres Latino-Americanas em Dados”, executado pelo Sistema Regional FLACSO com o apoio do Instituto da Mulher da Espanha (1990-1995)⁹; a produção do “Programa Regional Promoção da Participação da Mulher na Formação Técnica e

3 Ver: ESPINO, Alma in: FAUSTO, Ayrton (org.), *Mulher e Mercosul*, Volume I FLACSO/UNIFEM/BID, Fortaleza, 1999.

4 Ver: FAUSTO, Ayrton (org.), *Mulher e Mercosul*, Volume I, FLACSO/UNIFEM/BID, Fortaleza, 1999; e VOGEL, Arno & NASCIMENTO, Edson (orgs.), *Mulher e Mercosul*, Volume II, FLACSO/UNIFEM/BID, Fortaleza, 1999.

5 Ver: CUT, *Trabalho Feminino no Mercosul e no Chile*, Escola Sul, Santa Catarina, 1997; e FORÇA SINDICAL, “Questões de Gênero, Mercado de Trabalho e Integração Regional”, in: FIG/CIDA, *Gênero no mundo do Trabalho – I Encontro de Intercâmbio de Experiências do Fundo de Gênero no Brasil*, Brasília, 2000. Sobre a **Comissão de Mulheres** da Coordenadora, ver último item deste texto.

6 Ver: CEPIA, *Cadernos Fórum Civil*, Ano 1 N. 1 e Ano 3 N. 4, Rio de Janeiro, 1999 e 2001.

7 Ver: VALENZUELA, María E. y REINECKE, Gerhard (eds.), *Más y Mejores Empleos para las Mujeres? La experiencia de los países del Mercosur y Chile*, OIT, Santiago, 2000; e DAEREN, Lieve, *Las Comisiones Tripartitas para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo (Mercosur y Chile)*, OIT, Santiago, 2000.

8 COTIDIANO MUJER, *Programa Mujer y Democracia en el MERCOSUR. Integración Regional y Equidad de Género*, Montevideo, sin fecha.

9 Ver: VALDES, Teresa y GOMARIZ, Enrique, *Mujeres latinoamericanas en cifras. Tomo comparativo*, FLACSO/Instituto de la Mujer de España, Santiago de Chile, 1995. Também é importante mencionar que, na atualidade, a FLACSO/Chile está trabalhando na aplicação para todos os países da Região de um novo índice, o “**índice de compromisso cumprido**”, que visa facilitar o exercício do controle democrático de políticas públicas identificando e valorando o grau de atendimento dos países aos tratados, convenções, acordos leis em matéria de gênero aprovadas e/ou ratificadas (Ver: VALDES, Teresa (coord.), *El Índice de Compromiso Cumplido – Una estrategia para el control ciudadano de la equidad de género*, FLACSO/Chile, Santiago, 2001).

Profissional” do Cinterfor/OIT (1991-2002)¹⁰; os seminários e publicações produzidas por CFêmea e ELAS no contexto do “Programa A Mulher no Mundo do Trabalho” (1995-2000)¹¹; e a base de dados produzida pelo projeto “A condição feminina nos países do Mercosul: trabalho e educação”, do Ibam (1999-2002)¹². Os projetos da FLACSO, Cinterfor/OIT e Ibam contribuem ao debate no sentido de organizar e difundir dados sobre as trabalhadoras nos países da Região. Já no caso do Programa coordenado pelo CFêmea e ELAS, o aporte ao debate é derivado da difusão de experiências da ação afirmativa em outros contextos de integração supranacional.¹³

Os antecedentes diretos e indiretos mencionados refletem, sistematicamente, **avanços e retrocessos, êxitos e fracassos na procura da igualdade profissional entre homens e mulheres**. Neste sentido, algumas perguntas e preocupações permanentes permeiam estes estudos, como por exemplo: como evitar os aspectos negativos da integração (econômica) supranacional, da reestruturação produtiva e do ajuste estrutural, no sentido de impedir que a desigualdade baseada nas concepções de gênero assumam nova cara e continue marcando a vida das trabalhadoras? Como mobilizar os diferentes setores socioeconômicos, com o intuito de construir consensos em torno da necessidade e positividade da plena consecução do princípio de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres? Que mudanças nos modelos e teorias da sociologia do trabalho são necessárias para incorporar plenamente as relações de sexo/gênero (e de raça/cor), em contextos de transnacionalização da produção/comercialização/consumo de bens e

10 Ver: CINTERFOR/OIT, *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, “Entrega Especial: La participación de la mujer en la formación y el empleo”, Números 132-133, Montevideo, Julio-Diciembre de 1995; e SILVEIRA, Sara, *Políticas Públicas de equidad de género en el trabajo de los países del Cono Sur*, en: www.cinterfor.org.uy.

11 Ver: CFEMEA, *Discriminação positiva. Ações Afirmativas: em busca da igualdade*, CFEMEA/ELAS, Brasília/São Paulo, 1996; e ELAS, *Mulher e Trabalho: experiências de ação afirmativa*, ELAS/BOITEMPO, São Paulo, 2000.

12 Ver: www.ibam.org.br ou COSTA, Delaine M. & NEVES, Maria da G. R. (orgs.), *A condição feminina nos países do Mercosul – Sistema Integrado de Indicadores de Gênero nas áreas de Trabalho e Educação*, IBAM/GTZ/UNIFEM/Comissão Européia, Rio de Janeiro, 2002.

13 **ação positiva ou afirmativa**: trata-se da adoção temporal de medidas especiais – legislativas, administrativas, judiciais –, destinadas à promoção da igualdade de oportunidades, em diferentes âmbitos, para grupos historicamente discriminados. São ações corretivas que têm por objetivo corrigir as defasagens entre o ideal igualitário, consagrado nas normas e na legislação nacional e internacional, e um sistema de relações sociais marcado pelas desigualdades e hierarquias. A **discriminação positiva** refere-se ao conjunto de medidas de ação positiva adotado como política pública, para uma transformação ampla e planejada, a fim de assegurar a igualdade de oportunidades a todos os cidadãos e cidadãs (Ver: CFEMEA, *Discriminação positiva. Ações Afirmativas: em busca da igualdade*, CFEMEA/ELAS, Brasília/São Paulo, 1996). A plataforma de ação aprovada em Beijing deu indicação precisa da importância das ações afirmativas, refletindo sua prioridade na agenda feminista (Ver: ONU, *IV Conferência Mundial sobre a Mulher. Beijing, China - 1995*, CNMD/Editora Fiocruz, Rio de Janeiro, 1996).

serviços, e de flexibilização das relações de trabalho? Quais os limites a serem respeitados para que uma ação afirmativa não contradiga o princípio da igualdade formal entre os indivíduos?

Segundo JELIN, VALDÉS e BARREIRO¹⁴, existiriam três enfoques diferentes para analisar os processos de integração supranacional sob uma perspectiva de gênero. Um primeiro enfoque, denominado pelas autoras de “perspectiva sumária”, procura analisar os territórios integrados como uma única unidade, explorando uma situação ou condição desta unidade e apresentando a região como o somatório das sociedades dos diversos países que a compõem (por exemplo, a situação educativa das mulheres no Mercosul, comparada com a situação educativa das mulheres na União Européia). Um segundo enfoque, denominado pelas autoras de “comparativo interno”, procura a comparação sistemática (semelhanças e divergências) entre os países envolvidos em processos de integração.¹⁵ Finalmente, o terceiro enfoque da dimensão de gênero nos processos de integração procura ancorar a análise no próprio processo de interação e diálogo, observando de que maneira a dimensão de gênero se apresenta nos cenários da negociação, na presença ou ausência de atores e atrizes, na conformação das agendas de negociação, entre outros aspectos. Denominaremos a este terceiro enfoque de processual. Nosso texto procura realizar este último tipo de abordagem.

Utilizando então o enfoque processual, o que se pretende através deste texto é sintetizar e organizar os principais aportes contidos nos antecedentes mencionados, e paralelamente colocar algumas questões ineludíveis para o crescimento multilateral e pluralista do *conhecimento*

14 Ver: JELIN, VALDÉS Y BARREIRO, en: COTIDIANO MUJER, *Programa Mujer y Democracia en el MERCOSUR. Integración Regional y Equidad de Género*, Montevideo, sin fecha.

15 As autoras ressaltam que “Este **análisis comparativo (interno)** tiene su importancia, ya que los procesos de negociación de la integración parten de realidades nacionales y locales muy diversas, y no tienen (o mejor dicho, no debieran tener) un objetivo de igualación u homogeneización cultural. No sólo estamos frente a países diferentes; también hay una gran diversidad dentro de cada uno. En realidad, uno de los grandes riesgos al hablar de interacción e integración es comprenderlas como una integración entre naciones homogéneas, que irá en camino de una homogeneización global. Sin embargo, en la medida en que el proceso de integración plantea objetivos mínimos comunes y la no discriminación e igualdad de género son sin ninguna duda (o debieran ser) algunos de ellos, estudiar comparativamente la situación de las mujeres en los distintos países se convierte en una necesidad para la formulación de políticas anti-discriminatorias comunes.” (JELIN, VALDÉS Y BARREIRO, en: COTIDIANO MUJER, *Programa Mujer y Democracia en el MERCOSUR. Integración Regional y Equidad de Género*, Montevideo, sin fecha, p. 43-44). Por outro lado, um estudo realizado no contexto do Fórum da Sociedade Civil nas Américas destaca que “O **estudo comparativo** é construtivo, pois permite a observação da maneira pela qual cada uma dessas sociedades, apesar de sua diversidade, avançou na elaboração de leis voltadas para temas como o combate à discriminação e ao racismo (...). O aprofundamento das relações dentro deste bloco regional levará os países membros a buscarem soluções em conjunto e equalização de dispositivos jurídicos internos (além de acordos entre si) para dar continuidade ao processo de integração.” (PITANGUY, Jacqueline & HERINGER, Rosana (orgs.), *Direitos Humanos no Mercosul*, CEPIA/Fórum da Sociedade Civil nas Américas, Rio de Janeiro, 2001, p. 19).

sobre e a prática de políticas públicas de trabalho e renda, principalmente com referência ao desenvolvimento futuro do Mercosul.¹⁶ O propósito é contribuir para o debate sobre a possibilidade dos processos de integração supranacional se constituírem em vias alternativas para construir a igualdade de oportunidades e de resultados entre homens e mulheres nos mercados de trabalho; recuperando alguns dos dilemas colocados aos formuladores e gestores de políticas públicas de trabalho e renda preocupados por considerar os aspectos da diversidade da população economicamente ativa e, principalmente por combater a discriminação baseada no sistema de sexo/gênero no novo contexto supranacional integrado.¹⁷

Embora o tema principal deste texto seja a discriminação baseada no gênero, é importante registrar que muitas das considerações apresentadas aplicam-se a outras modalidades de discriminação, tais como aquelas baseadas na raça/etnia e na categoria (classe) socioeconômica. Debate-se hoje em dia como abordar os diversos fundamentos da discriminação, sem hierarquizar-los ou priorizar-los, já que todas essas manifestações se apresentam de maneira articulada. Ou seja: não é possível pertencer a um gênero sem pertencer, ao mesmo tempo, a uma classe socioeconômica ou a uma raça/etnia.

Para concluir esta introdução, é preciso esclarecer que, sendo o objetivo didático deste material colocar os participantes dos Seminários

16 Foge, portanto, ao escopo deste trabalho, a descrição detalhada das situações e condições educativas, familiares, de trabalho, de saúde, políticas etc., das mulheres nos países de referência ou na sub-região. Para uma análise desta natureza, ver, entre outros: CEPIA, *Cedemos Fórum Civil*, Ano 1 N. 1 e Ano 3 N. 4, Rio de Janeiro, 1999 e 2001; CINTERFOR/OIT, *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, "Entrega Especial: La participación de la mujer en la formación y el empleo", Números 132-133, Montevideo, Julio-Diciembre de 1995; CUT, *Trabalho Feminino no Mercosul e no Chile*, Escola Sul, Santa Catarina, 1997; DAEREN, Lieve, *Las Comisiones Tripartitas para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo (Mercosur y Chile)*, OIT, Santiago, 2000; FAUSTO, Ayrton (org.), *Mulher e Mercosul*, Volume I, FLACSO/UNIFEM/BID, Fortaleza, 1999; VALDES, Teresa y GOMARIZ, Enrique, *Mujeres latinoamericanas en cifras. Tomo comparativo*, FLACSO/Instituto de la Mujer de España, Santiago de Chile, 1995; VALENZUELA, María E. y REINECKE, Gerhard (eds.), *Más y Mejores Empleos para las Mujeres? La experiencia de los países del Mercosur y Chile*, OIT, Santiago, 2000; e SILVEIRA, Sara, *Políticas Públicas de equidad de género en el trabajo de los países del Cono Sur*, en: www.cinterfor.org.uy.

17 "**Discriminação** é o nome que se dá para a conduta (ação ou omissão) que viola direitos das pessoas com base em critérios injustificados e injustos tais como a raça, o sexo, a idade, a opção religiosa e outros. A discriminação é algo assim como a tradução prática, a exteriorização, a manifestação, a materialização do racismo, do preconceito e do estereótipo. Como o próprio nome diz, é uma ação (no sentido de fazer ou deixar de fazer algo) que resulta em violação de direitos." "**Discriminação contra a mulher** significa toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou o exercício pela mulher, independente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo." (Art. 1 da Convenção da ONU para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, extraído de: OIT/MTb, *Brasil, gênero e raça. Todos unidos pela igualdade de oportunidades. Discriminação: teoria e prática. Programa Nacional de Direitos Humanos*, Programa de Cooperação Técnica MTb/OIT, Brasília, Janeiro de 1998, p. 15). O CEDAW – *Comitée on the elimination of discrimination against women* – é o órgão encarregado de supervisionar a observância das disposições contidas na Convenção. Em 2002 o Governo Brasileiro apresentou o relatório nacional ao CEDAW, cumprindo com o estabelecido na Convenção (ver CEDAW, *Relatório Nacional Brasileiro – Protocolo Facultativo*, Brasília, 2002).

de pós-graduação promovidos no contexto da Parceria Nacional entre o Ministério de Trabalho e Emprego e a Sede Acadêmica Brasil da FLACSO em contato com a temática da discriminação baseada no gênero nos mercados de trabalho, começaremos por definir alguns conceitos básicos dos estudos de gênero, para posteriormente abordar a questão específica dos processos de integração supranacional sob o enfoque de gênero.

Esperamos poder estimular proposições superadoras no campo das políticas públicas de trabalho e renda (nacionais e supranacionais) com preocupações de gênero e justiça social, que beneficiem ao conjunto d@s trabalhador@s do Cone Sul.¹⁸

2. Mercados de trabalho e trabalhadoras

Na sociedade capitalista moderna, o trabalho feminino remunerado integrou-se a uma **divisão sexual horizontal do mercado de trabalho**, segundo a qual as mulheres concentram-se em um determinado setor de atividade (em função das características atribuídas culturalmente às mulheres, através da identidade feminina predominante na época considerada).¹⁹ Suas ocupações têm em comum o fato de serem derivadas das funções de reprodução social e cultural, tradicionalmente desempenhadas pelas mulheres.²⁰ Quando não são extensões diretas da domesticidade, requerem qualidades muito estimuladas na socialização das meninas (paciência, docilidade,

18 "Neste texto, em muitos momentos, quando queremos reforçar que determinada informação ou dado se refere a mulheres e a homens, utilizamos o recurso do **signal @** para designar esse conjunto, não incluindo as mulheres no masculino, como é comum se fazer na Língua Portuguesa. Por exemplo, ao escrevermos a palavra *candidatos* para nos referirmos às mulheres e aos homens que concorreram às eleições, grafamos a palavra dessa forma, *candidat@s*, utilizando o sinal @ para designar os universos que incluem mulheres e homens. Assim, deixamos de usar o masculino como sinônimo de humano.(...) Muitas vezes a utilização da @ pode causar estranheza, ou mesmo incômodo. Mas entendemos que esta estranheza é positiva, pois nos tira do lugar comum e nos induz a pensar e, talvez, adotar outras posturas." (MIGUEL, Sônia M., *A política de cotas por sexo: Um estudo das primeiras experiências no Legislativo Brasileiro*, CFEMEA, Brasília, 2000, p. 5)

19 **divisão sexual do trabalho**: é uma categoria utilizada pelas Ciências Sociais para indicar que, em todas as sociedades, homens e mulheres realizam tarefas distintas. Entretanto, as tarefas atribuídas a cada sexo variam de cultura para cultura, ou ainda dentro da mesma cultura, de uma época para outra. Ressaltamos a questão temporal porque é uma característica fundamental das relações de gênero: sua mutabilidade no tempo. Por exemplo: a docência era uma tarefa fundamentalmente masculina nos inícios da profissão, na Europa. Quando nos defrontamos com estas mudanças temporais no exercício de uma profissão, é importante observar quais foram os fundamentos que deram origem a tal mudança, pois exprimem novas formulações culturais das relações entre os gêneros. Ressaltamos também a questão espacial (no sentido da geografia humana) porque é outra característica fundamental das relações de gênero: sua mutabilidade no espaço. Por exemplo: grande parte das atividades da construção civil é exercida exclusivamente por homens na maioria dos países, exceto na Índia, onde as mulheres trabalham normalmente neste setor. Quando nos defrontamos com estas diferenças espaciais no exercício de uma profissão, é importante observar quais são os fundamentos que justificam uma ou outra divisão sexual do trabalho, pois exprimem diferentes formulações culturais das relações entre os gêneros.

20 **reprodução social e cultural**: atividades domésticas não remuneradas, realizadas geralmente por mulheres, relacionadas à reprodução, material ou simbólica, das pessoas (alimentação, cuidados de saúde, educação etc.).

meticulosidade, delicadeza etc.), como por exemplo nas linhas de montagem da indústria eletromecânica.

O fenômeno de inserção horizontal diferencial de homens e mulheres nos mercados de trabalho denomina-se **segmentação ou segregação dos mercados de trabalho baseada em gênero**. Assim, a segmentação reporta-se à concentração de oportunidades de trabalho para as mulheres em setores de atividade específicos e num número reduzido de ocupações dentro da estrutura produtiva.

Em segundo lugar, o trabalho feminino remunerado situou-se numa **divisão sexual vertical do trabalho**, segundo a qual as mulheres como grupo estão em desvantagem em relação aos homens, em termos de salários, ascensão funcional (cargos) e condições de trabalho. Diversas pesquisas mostraram que as mulheres devem apresentar sempre um requisito a mais que seus colegas homens, para ocupar o mesmo posto de trabalho. Quer dizer, quando um candidato e uma candidata a ingressar ou ascender numa empresa têm igualdade de condições, a preferência é para o homem.

O conceito de **pirâmide ocupacional baseada em gênero**, diretamente vinculado à dita divisão sexual vertical do trabalho, indica que as mulheres contam com menos possibilidades de promoção a cargos mais altos que os homens. A combinação dos efeitos perversos da divisão vertical e horizontal do trabalho pode ser verificada nos setores de atividade nos quais a presença de mão-de-obra feminina é maior, porém os cargos hierarquicamente mais altos são ocupados preferencialmente por homens (ver, por exemplo, saúde e educação).

Deve-se ressaltar, ainda, que os **mercados de trabalho recrutam mulheres de maneira seletiva**, diferentemente do que ocorre com os homens. Existe uma forte preferência para as mais jovens, mais escolarizadas, as que não têm um companheiro (solteiras, divorciadas, viúvas).

Por outro lado, o **comportamento de homens e mulheres nos mercados de trabalho é diferente**. Na maioria das culturas, os homens permanecem no mercado de trabalho sem interrupção, durante todo o curso de sua vida, salvo em caso de enfermidade, catástrofes ou guerras. Entre as mulheres, o grau de variação entre países e segmentos socioeconômicos é enorme.

Apesar disso, podem ser identificadas algumas características compartilhadas pelas trabalhadoras. A atividade econômica das mulheres é descontínua, basicamente em razão dos momentos cruciais

de seu ciclo vital, dos quais o mais relevante é a maternidade. Além disso, a presença ou ausência de um companheiro e filhos na unidade doméstica, e a residência urbana ou rural são fatos que exercem um efeito marcante sobre as possibilidades de inserção das mulheres nos mercados de trabalho. Desta forma, os trabalhos em tempo parcial, ocasionais ou sazonais são mais freqüentes entre elas, respondendo à **necessidade de harmonizar o desempenho doméstico e profissional.**

Como se manifestam as **relações de gênero no âmbito dos mercados de trabalho latino-americanos?** Segundo o estudo elaborado pela FLACSO²¹, o crescimento das taxas de atividade feminina na América Latina teve, entre 1970 e 1990, características definidas: aumentou o número de horas que as mulheres destinam ao trabalho remunerado; aumentou o número de anos de vida economicamente ativa das mulheres; aumentou o grau de continuidade das trajetórias laborais femininas (em maior proporção, as mulheres não interrompem a trajetória quando têm filhos, e as mulheres em idade reprodutiva são as de maior participação nos mercados de trabalho); aumentou o nível médio de instrução das mulheres nos mercados de trabalho (superando ao nível médio dos homens). Porém, não se registrou uma diminuição significativa das desigualdades entre homens e mulheres nos mercados de trabalho: as discriminações vertical e horizontal dos mercados de trabalho se reproduzem, a brecha salarial não foi reduzida (continua sendo maior quanto maior é o nível de instrução), a taxa de desemprego feminina continua sendo superior à dos homens e aumenta a presença de mulheres nas ocupações mais precárias.

As desvantagens das mulheres nos mercados de trabalho não são exclusividade latino-americana. **A situação dos mercados de trabalho europeus**, nas mesmas décadas, acusava um significativo crescimento de mão-de-obra feminina, reestruturação produtiva, declínio da agricultura e da indústria e expansão paralela do setor de serviços. Estas tendências foram acompanhadas das seguintes características da inserção das mulheres na força de trabalho: “Por toda a União Européia, as mulheres estão por ser encontradas mais vulneráveis, e numa situação empregatícia mais insegura do que os homens. Oito em cada dez trabalhadores em regime de meio expediente são mulheres. Cinco em cada dez trabalhadores em caráter temporário são mulheres. Mais

21 VALDES, Teresa y GOMARIZ, Enrique, *Mujeres latinoamericanas en cifras. Tomo comparativo*, FLACSO/Instituto de la Mujer de España, Santiago de Chile, 1995.

mulheres do que homens são registradas como desempregadas em cada país (com exceção da Inglaterra) e existem mais mulheres do que homens entre os desempregados há muito tempo. O crescimento do emprego entre as mulheres através da Europa não tem levado à igualdade no trabalho; de fato, tem conduzido a novas formas de segregação ocupacional por gênero e desigualdade. As mulheres estão ‘aglutinadas’ em áreas dominadas pelas mesmas, atípicas, de meio expediente e trabalho temporário, em atividades mal remuneradas, tais como limpeza, serviços gerais e pequenas vendas.”²²

Estas limitações dos mercados de trabalho na absorção da mão-de-obra feminina, fortemente associadas às imagens culturais sobre o feminino e o masculino, hierarquizadas e estereotipantes, coadjuvaram para o alarmante crescimento da **feminização da pobreza**. Em setembro de 1995, na cidade de Beijing (China), as Nações Unidas organizaram a IV Conferência Mundial sobre a Mulher.²³ O primeiro item da Plataforma de Ação abordada nessa ocasião trata das mulheres e da pobreza, denunciando o fenômeno da feminização da pobreza: mais de um bilhão de pessoas, no mundo, vivem atualmente em condições de extrema pobreza sendo que 70% destas pessoas são mulheres. Registra-se, além disso, uma tendência acentuada no sentido do crescente empobrecimento das mulheres, que aumenta de maneira desproporcional a pobreza entre os homens. Isto é: risco de cair na pobreza é maior entre as mulheres, especialmente na viuvez (já que os sistemas de previdência social tomam como base o princípio do emprego remunerado contínuo).

O fenômeno da feminização da pobreza é influenciado pela rigidez das funções culturalmente atribuídas às mulheres – o que, por sua vez, decorre das identidades de gênero –, assim como pelo limitado acesso das mulheres ao poder, à educação, à capacitação, aos recursos econômicos (incluindo o crédito). Ainda que a pobreza afete a todos os lares em geral, as mulheres suportam uma carga desproporcional ao procurar administrar o consumo doméstico de bens e serviços em condições de crescente escassez e de diminuição do gasto público em políticas sociais. Esta situação agrava-se no caso das **mulheres chefes de família e nas unidades domésticas rurais**.

22 COYLE in: FAUSTO, Ayrton (org.), *Mulher e Mercosul*, Volume I, FLACSO/UNIFEM/BID, Fortaleza, 1999, p. 63.

23 ONU, *IV Conferência Mundial sobre a Mulher. Beijing, China - 1995*, CNDM/Editora Fiocruz, Rio de Janeiro, 1996.

3. Discriminação e igualdade de oportunidades

Nos mercados de trabalho, como em outras áreas (por exemplo, nos sistemas educativos), distinguem-se, no mínimo, **três formas de discriminação**: a direta ou manifesta, a indireta ou encoberta e a autodiscriminação. A **direta ou manifesta** refere-se às regras e códigos instituídos para salvaguardar espaços de poder, ou seja, a exclusão explícita de um grupo social, em função de seu sexo/gênero, raça/etnia, religião, idade, nacionalidade, entre outros aspectos. Tem como consequência a manutenção dos membros de um determinado grupo em situação desvantajosa ou desfavorável.

A discriminação não poderia ser hoje manifesta ou direta como já foi no passado, já que, nas sociedades ocidentais, tem primazia o valor da igualdade (ao menos no aspecto jurídico-formal). Assim, a discriminação foi proibida por normas internacionais (como a mencionada Convenção da ONU de 1979 sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, ratificada por todos os países membros do Mercosul entre 1984 e 1989; ou também as Convenções da OIT N° 100 de 1951 e N° 111 de 1958, sobre igualdade de remuneração e sobre eliminação da discriminação no emprego e na profissão, respectivamente)²⁴, e pelas legislações nacionais (em todos os países membros do Mercosul o direito à igualdade está consagrado pelas suas Constituições e regulado pelos Códigos Civil, Penal e do Trabalho).

Entretanto, embora a ausência de leis ou medidas administrativas discriminadoras já constitua um avanço, os problemas derivados da discriminação não foram automaticamente resolvidos, porque existe margem para o desenvolvimento de práticas sutis de mais difícil percepção. A **discriminação encoberta ou indireta** consiste em idéias e práticas admitidas informalmente, influenciando um comportamento “usual” e “válido” para cada grupo social. Estas práticas, que parecem neutras, criam desigualdades entre pessoas com condições idênticas por sua raça/etnia, sexo/gênero, idade, religião, nacionalidade, entre outros aspectos.

²⁴ **convenção**: é um acordo internacional escrito, celebrado entre Estados, e regido pelo Direito Internacional. Recebe várias denominações, entre elas: tratado, protocolo, carta, pacto, estatuto. **ratificação de uma convenção**: é a aceitação dos princípios contidos no instrumento internacional por parte de um Estado, que se obriga a aplicar as políticas nele formuladas. **convenção da OIT**: consiste num tratado aberto à ratificação dos países membros da organização, emanado da Conferência Internacional do Trabalho, e adotado após discussão de caráter tripartite (com participação dos trabalhadores, empregadores e governos, em igualdade de condições). Este instrumento, quando ratificado, implica aceitação dos princípios nele contidos, que passam a integrar o ordenamento jurídico interno do país membro em questão.

Um exemplo claro disso está nos anúncios solicitando empregadas com “boa aparência”, o que coloca o grupo de mulheres negras em desvantagem. “O lugar da mulher negra no mercado de trabalho está demarcado no imaginário de chefias e profissionais de recursos humanos pelo estereótipo de beleza branca, a tão falada “boa aparência”. Em funções como vendedora, recepcionista e secretária são exigidos determinados atributos estéticos, considerados exclusividades das brancas. Estas e as amarelas estão representadas de quatro a cinco vezes mais que as negras, com respectivamente 8,9%, 11% e 2,2%”.²⁵

Finalmente, o terceiro tipo de discriminação: a **autodiscriminação**. É uma espécie de vigilância internalizada que assegura o comportamento de acordo com os parâmetros delimitados pela manifestação encoberta ou indireta. Constitui-se de mecanismos internos de repressão que modelam nossos desejos, expectativas, anseios e motivações, de forma que algumas opções educacionais ou profissionais tornam-se impensáveis e outras fortemente orientadas ou condicionadas.

Por exemplo: foi difícil para as primeiras juízas de futebol e para as primeiras motoristas de ônibus ou de táxi imaginarem-se exercendo estas profissões. Por outro lado, o custo interno ou subjetivo de optar por profissões como enfermagem ou magistério é relativamente inferior, mesmo que se conheçam as limitações de remuneração e as condições de trabalho destas profissões. Os mecanismos de repressão internos que derivam da autodiscriminação tornam-se tão naturais que, muitas vezes, são interpretados como autodeterminação e não como escolhas pautadas sutilmente pelas normas sociais.

As **conseqüências da discriminação** manifestam-se, sobretudo, na constituição fragilizada da subjetividade feminina, assim como na “escolha” por parte das mulheres de profissões e ocupações pouco prestigiadas e mal remuneradas. Outras conseqüências importantes no campo profissional são: impedimentos ao acesso e promoção no emprego, salários inferiores, dificuldades para ascensão profissional em razão de responsabilidades familiares, dificuldades para admissão ou causa de demissão com base na maternidade (solicitação de certificado de esterilização ou de não estar grávida para admissão na empresa, apesar da proibição legal expressa), assédio sexual, entre outras.²⁶

25 BRITO, Benilda R. P., “Mulher, negra e pobre, a tripla discriminação”, *Revista Teoria e Debate*, N. 36, 1997.

26 **assédio sexual**: “... é uma conduta que se manifesta através de palavras, atos ou gestos de caráter sexual, repetida e indesejadamente, e que tende a atingir a dignidade ou a integridade física ou psicológica da pessoa.” (OIT/MTb, *Brasil*,

Observa-se ainda que, no caso das mulheres negras, estas conseqüências são amplificadas tendo em vista a dupla discriminação vivida por elas.

DELGADO, CAPELLIN e SOARES descrevem a história internacional da afirmação do princípio de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres e sua aplicação no mundo do trabalho, cujos primórdios vinculam-se à eliminação de todos os elementos discriminatórios contidos nas legislações nacionais. Estes primórdios foram seguidos de um esforço adicional para estimular, através de procedimentos práticos, a efetiva mudança nos comportamentos discriminatórios nos locais de trabalho: "A força moral e coercitiva dos mecanismos punitivos legais muitas vezes não consegue ser propulsora da inovação de comportamentos. Assim, o desenho de metodologias, de planos e de estratégias concretas de políticas de intervenção foi um propósito comum em vários contextos nacionais nos anos 80."²⁷

Porém, estas políticas de intervenção demoraram a ser incorporadas pelo setor empresarial. Segundo estas autoras, foi o **desafio pragmático da mundialização da economia** com suas exigências no que diz respeito à adequação das organizações produtivas, o cenário que nos anos 90 estimulou alguns agentes econômicos a aderirem a este tipo de estratégias afirmativas da igualdade entre homens e mulheres, com o intuito de experimentar uma aliança entre a rentabilidade dos negócios e o êxito de novas estratégias de recursos humanos que promovam a igualdade de oportunidades.

Assim, às anteriores manifestações de vontade política socialmente compartilhada, no sentido de realizar inovações no campo das relações de gênero (expressas nas mudanças da legislação nacional e na ratificação de convenções internacionais), nos 90 acrescentaram-se razões econômicas que, conjuntamente, levaram à implementação de ações afirmativas em prol da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres nos mercados de trabalho. Destarte, na atualidade haveria uma confluência entre a **vontade econômica** e a **vontade política**, com o intuito de outorgar atenção especial e específica às questões de gênero nos mercados de trabalho.

gênero e raça. Todos unidos pela igualdade de oportunidades. Discriminação: teoria e prática. Programa Nacional de Direitos Humanos, Programa de Cooperação Técnica MTb/OIT, Brasília, Janeiro de 1998). O assédio sexual implica sempre uma situação de exercício arbitrário de poder, na qual a vítima vê-se constrangida, por medo de perder o emprego ou de não obter uma promoção. São exemplos de assédio sexual: as brincadeiras, comentários e pedidos de favores sexuais; como também a intimidação, recusa de promoção ou demissão provocadas por não ceder aos favores sexuais solicitados.

27 DELGADO, CAPELLIN & SOARES in: ELAS, *Mulher e Trabalho: experiências de ação afirmativa*, ELAS/BOITEMPO, São Paulo, 2000, p.12.

De todo modo, esta articulação de vontades não é óbvia nem isenta de contradições. Alguns gestores optaram por apresentar as políticas de ação afirmativa aos empresários como um derivado do **princípio de eficiência** e, portanto baseadas na melhoria da competitividade. Sob este enfoque, atender à problemática da discriminação das mulheres no trabalho significaria agir a favor do desenvolvimento econômico (crescimento e competitividade), do aumento da produtividade (produção de bens e serviços), da melhoria da imagem da empresa na sociedade (atingindo a circulação dos bens e serviços), e da utilização adequada da multiplicidade e variedade de recursos humanos disponíveis numa dada sociedade.²⁸

No entanto, este enfoque desatende a outra face da moeda, igualmente importante, que é o necessário compromisso social do empresariado, no que diz respeito à atenção da cidadania e do **princípio de equidade**. Esta óptica, em contrapartida, privilegia o desenvolvimento social (isto é, crescimento econômico com redistribuição), os direitos humanos e as liberdades fundamentais, a justiça e a harmonia social, e a igualdade de oportunidades e opções.²⁹

As relações sociais de gênero expressas na reprodução da segmentação dos mercados de trabalho e na reedição constante da pirâmide ocupacional, colocam às mulheres numa posição de desvantagem frente aos processos de modernização e reestruturação produtiva, restringindo suas oportunidades para o desenvolvimento de novas habilidades e competências para o trabalho. Destarte, se por um lado limitam a produtividade das mulheres e sub-utilizam suas potencialidades, por outro lado também limitam o acesso das mulheres ao pleno exercício de seus direitos básicos como seres humanos em todas as dimensões da vida (política, cultural, social, econômica etc.). Assumir a perspectiva de gênero no desenvolvimento econômico e social

28 **Por exemplo:** "La ascunción de posiciones de mando por un número elevado de mujeres es un elemento esencial del paso de la organización jerárquica tradicional a otra basada en la asociación y el trabajo en equipo, para el cual las organizaciones deben crear un clima favorable que permita que los modelos masculino y femenino coexistan y operen en sinergia. Con el estímulo adecuado, las directivas [directoras] podrían aplicar su talento natural para la empatía y el cultivo de las relaciones, pues, como se ha demostrado, las mujeres poseen cualidades que podrían contribuir significativamente a mejorar la comunicación, la cooperación, el espíritu del equipo y la dedicación dentro de las organizaciones, cualidades que hoy son esenciales para lograr niveles de excelencia y mantener las redes imprescindibles de contactos e intercambios. (...) El resultado final de esta evolución de las aptitudes de liderazgo debería coadyuvar a que las empresas fueran más competitivas y prósperas." (CLAES en: OIT, *Revista Internacional del Trabajo*, Número Especial: Mujeres, Género y Trabajo (Parte II), Volumen 118, Número 4, Ginebra, 1999, p. 497/8).

29 Ver: CUELLAR, Javier P. de y otros, *Nuestra diversidad creativa. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo*, UNESCO, México, 1997.

supõe aceitar o desafio de vincular as problemáticas derivadas das atuais relações de gênero à transformação produtiva com equidade.³⁰

4. Os suspeitos processos de reestruturação econômica: esboço de uma (re)visão latino-americana e feminista³¹

No novo contexto internacional, configurado na última década do século XX com base nas inovações tecnológicas, na globalização da produção e do comércio, e na reestruturação econômica mundial, o objetivo da igualdade entre homens e mulheres deveria estar colocado no centro do debate.³² As inovações tecnológicas tiveram forte impacto nas formas de organização e gestão do trabalho, alterando significativamente as relações sociais no mundo do trabalho. As dinâmicas globalizadora e reestruturadora aumentaram as brechas sociais e econômicas não só entre os países latino-americanos mas também no interior dos mesmos, o que é particularmente grave devido às fortes disparidades pré-existentes na distribuição da renda (na nossa análise, entre homens e mulheres).³³

30 CEPAL/GTZ (1997), *Recomendaciones desde la perspectiva de género*, Santiago de Chile (mimeo).

31 **feminismos**: refere-se aos movimentos ou conjuntos de pensamento, com origem específico no século XVIII e primórdios já no século XV, que defendem a igualdade de direitos entre os homens e as mulheres. Muitas vezes são alvo de conotações pejorativas, por entender-se que se trata do contrário de machismo. No entanto, o contrário do machismo, que prega a superioridade do homem sobre a mulher, seria o femeanismo (que pregaria a superioridade da mulher sobre o homem).

32 **globalização**: "... a evolução do sistema internacional, particularmente no século XX, é marcada dentre outros aspectos, por dois processos estruturais da maior importância e que culminam com a prevalência, em escala global, de sistemas cujas lógicas e funcionamento se dariam, aparentemente, em sentidos contraditórios: o primeiro se refere ao vertiginoso crescimento do número de Estados nacionais, como resultado do processo de descolonização e da fragmentação ou desmembramento de outros Estados. No presente, mais de duas centenas de Estados soberanos integram o sistema internacional, conferindo-lhe alcance global em sentido quase absoluto. O segundo diz respeito a um sistema de relações econômicas (a própria globalização) em seus substratos comercial, financeiro e produtivo, e que talvez seja "menos global" que o sistema de Estados nacionais, se tomando em conta o grande contingente de países e segmentos sociais inteiramente aliados de seu alcance e de seus benefícios. Portanto, em tal perspectiva estrutural, as relações internacionais seriam caracterizadas, na atualidade, pela coexistência de dois grandes sistemas de articulação em nível global. Um fundamentalmente centrado nos Estados-nação e outro assentado em mecanismos e processos econômicos (produtivos, comerciais e financeiros) orientados pelo mercado e instrumentalizados por inovações tecnológicas nos campos da informação, da comunicação, da produção e dos transportes (...) Nesse sentido, a globalização, no tocante às relações internacionais, deve ser entendida não apenas em referência aos processos econômicos que, com o fracasso histórico do socialismo, passaram a ser orientados pela lógica capitalista de forma praticamente inconteste. Deve remeter também à expansão do sistema de Estados nacionais e aos diferentes marcos regulatórios que a acompanham e que estão consubstanciados, em grande parte, em inúmeros regimes internacionais essenciais para o funcionamento da própria economia global, como o sistema multilateral de comércio da OMC e o conjunto de normas e expectativas que orientam o sistema financeiro internacional e o mercado internacional de capitais." (VAZ, Alcides C., "Globalização e relações internacionais", in: *Revista Múltipla*, N. 7, Brasília, Dezembro 1999, p. 64). Sobre o tema da globalização e seus efeitos, ver também o último relatório produzido pela CEPAL e distribuído em Brasília durante o vigésimo nono período de sessões (Brasília, maio de 2002): CEPAL, *Globalização e desenvolvimento*, Abril de 2002.

33 VALENZUELA in: CINTERFOR/OIT, *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional*, "Entrega Especial: La participación de la mujer en la formación y el empleo", Números 132-133, Montevideo, Julio-Diciembre de 1995.

Estas mudanças afetaram os trabalhadores em geral, porém com especificidades derivadas da continuidade da já comentada divisão sexual do trabalho. De um lado, os programas de **estabilização e ajuste estrutural** (reforma de Estado, diminuição do gasto público, privatizações, redução do emprego público) **provocaram quedas no gasto público na área social e baixas salariais, entre outros efeitos particularmente sofridos pelas mulheres.** Pela sua tradicional função social na domesticidade e pelo aumento dos lares chefiados por mulheres (no Brasil, em 1999, 26% dos lares eram sustentados por mulheres, segundo IBGE/Pnad), elas assumiram grande parte das conseqüências negativas destas medidas de estabilização e ajuste estrutural, que diminuíram o papel do Estado como agente do bem-estar social com a concomitante privatização de responsabilidades sociais, principalmente nas áreas de saúde e educação (o denominado “ajuste invisível”). Na atualidade existem mais mulheres que trabalham remuneradamente e as mulheres em conjunto trabalham semanalmente mais horas, em condições desfavoráveis, para garantir que as crianças e os idosos da sua família tenham acesso a serviços educativos e de saúde.

De outro lado, a denominada **flexibilização dos mercados de trabalho afeta diferentemente os homens e as mulheres** (a flexibilidade é sexuada). A flexibilidade no volume do emprego e no tempo de trabalho é garantida essencialmente pelas mulheres nos modelos de trabalho adotados atualmente ao nível internacional. A flexibilidade interna às instituições (polivalência, rotação, integração de tarefas, qualificação profissional e trabalho em equipe) concerne fundamentalmente à mão-de-obra masculina, pois afeta fundamentalmente empregos e ocupações masculinizadas (empregos ditos ‘atípicos’ para as mulheres). A flexibilidade externa às instituições, vinda da terceirização de algumas tarefas e serviços, é obtida principalmente pelo recurso à mão-de-obra feminina, e através de empregos precários, trabalho de tempo parcial, horários flexíveis, anulação do tempo de trabalho. Assim, a flexibilização dos mercados de trabalho aumentaria as desigualdades entre homens e mulheres quanto às condições de trabalho e emprego.³⁴

Todavia, existem algumas tensões que percorrem a bibliografia sobre as novas tendências no mundo do trabalho e sua repercussão na vida das

34 HIRATA in: FIG/CIDA, *Gênero no mundo do Trabalho – I Encontro de Intercâmbio de Experiências do Fundo de Gênero no Brasil*, Brasília, 2000; e também: HIRATA, Helena, *Nova Divisão Sexual do Trabalho? Um olhar voltado para a empresa e a sociedade*, Boitempo, São Paulo, 2002.

mulheres. Uma delas diz respeito à filosofia da “qualidade total”, que pretende valorizar a subjetividade daquele/a que aprende ou daquele/a que trabalha, ressaltando o “aprender a aprender”, o saber resolver problemas, a flexibilidade, a polivalência, a capacidade de se defrontar com várias tarefas ao mesmo tempo, entre outras características, e tende a formar trabalhadores e trabalhadoras em diferente tipo de habilidades humano-relacionais junto às técnico-profissionais. No contexto desta filosofia, existiria uma explícita valorização dos recursos e qualidades femininas, relacionadas com a sensibilidade, a capacidade de comunicação (transmitir e saber escutar) e a visão de equipe (trabalho cooperativo e solidário). Esta valorização converteria as antigas desvantagens das mulheres em vantagens comparativas.

No entanto, há pesquisadoras segundo as quais esta filosofia da “qualidade total” e sua valorização das qualidades femininas constituem novas formas de discriminação, reforçando antigos estereótipos sexuais³⁵ e fazendo uso deles para justificar o uso mais intensivo da mão-de-obra, incentivado pela figura das “trabalhadoras eficientes”.³⁶ A tensão registrada entre as diversas concepções teóricas no que diz respeito ao novo modelo organizacional da qualidade total, talvez possa ser expressa na fórmula “a vantagem de ser mulher versus uma nova forma de domínio, mais sofisticada”.

Os dados empíricos de pesquisas mais recentes tenderiam a apoiar a segunda parte de tensão, salientando o que acontece quando ditos fenômenos de inovação tecnológica, reestruturação produtiva e flexibilização do trabalho começam a agir nos mercados de trabalho latino-americanos, tão segmentados e piramidalmente (des)organizados sob o ponto de vista de gênero: “Pesquisas latino-americanas mostram como as mulheres estão afastadas das experiências mais inovadoras nos setores industriais de ponta e salientam uma fase de masculinização da reestruturação produtiva em determinados setores. Assim, o que parece estar acontecendo é que estamos entrando num novo ciclo de organização do trabalho, no qual antigas defasagens se somam à criação de novos mecanismos de desigualdade, de discriminação e de

35 **estereótipos sexuais**: provêm das palavras gregas *estereós* e *typos*. A primeira significa sólido e a segunda, molde ou modelo. Os estereótipos são preconceitos sobre grupos humanos, que se aplicam às pessoas, mesmo sem conhecê-las. Por exemplo: “as mulheres são fracas e os homens são fortes”; “as mulheres são sensíveis e os homens são violentos”. Os estereótipos baseados no sexo das pessoas promovem a imitação de certos modelos rígidos para as mulheres e outros, igualmente rígidos, para os homens.

36 Ver, por exemplo: BENSIMON, Estela M., “Análisis feminista de administración de calidad total”, *Pensamiento Universitario*, Año 3, N. 3, Buenos Aires, Abril de 1995, p. 3-16.

segmentação ocupacional. O mundo do trabalho parece que não só é capaz de reproduzir mas também de inovar as configurações assimétricas das identidades e das divisões dos papéis".³⁷

Ainda sobre estas conseqüências contraditórias dos processos de reestruturação produtiva nas relações de gênero e nos mercados de trabalho, as organizadoras do livro de ELAS afirmam: "As modificações no seio das cadeias produtivas, na geração e no conteúdo dos empregos, têm implicado um **duplo movimento**, tanto no cancelamento de postos de trabalho como no surgimento de novas vocações empresariais que repercutem na mão-de-obra masculina e feminina. Os últimos indicadores sociais a respeito dos espaços socioprofissionais e dos trabalhadores evidenciam que há profundas disparidades na universalização ao acesso aos direitos de cidadania social. Podemos dizer que, se há um movimento em direção à inclusão, também se aguçam as formas de precarização e de exclusão. Vários estudos na América Latina têm mostrado que, apesar das crises econômicas, cresceram e continuam crescendo as taxas de atividade feminina, como também crescem as taxas de desemprego".³⁸

O panorama que se configura na atualidade mostra uma tendência à constituição de, por um lado, um grupo de trabalhadores qualificados, estáveis e bem pagos, situados nas empresas de ponta da cadeia produtiva; e por outro lado a ampliação de redes de sub-contratação destas empresas, terceirizando parte de sua produção e estabelecendo para tanto **contratos flexíveis, mal pagos e provisórios**, baseados na lógica de redução de custos. É neste segundo grupo que as mulheres teriam encontrado uma possibilidade de inserção maior, ressaltando-se o trabalho a domicílio. Além de ficarem excluídas do conjunto de benefícios oferecidos pelas empresas contratantes e muitas vezes inclusive das garantias asseguradas por lei, estas trabalhadoras são também excluídas da categoria profissional e, portanto, da representação sindical.

Além disso, a flexibilização do trabalho também **augmenta as desigualdades já existentes entre as mulheres** de diferentes setores socioeconômicos ou raça/cor de um mesmo país, com inserções variáveis no mercado de trabalho nacional; e entre mulheres de vários países,

37 CAPELLIN, DELGADO & SOARES, *Mulher e Trabalho: experiências de ação afirmativa*, ELAS/BOITEMPO, São Paulo, 2000, p. 13/14.

38 CAPELLIN, DELGADO & SOARES, *Mulher e Trabalho: experiências de ação afirmativa*, ELAS/BOITEMPO, São Paulo, 2000, p. 13.

com inserções variáveis nas cadeias produtivas internacionais. Essas desigualdades dizem respeito ao conteúdo do trabalho, mas também às formas de contratação.

Assim, durante as últimas décadas do século passado têm acontecido mudanças significativas no mundo do trabalho e na participação das mulheres nesse mundo. Porém, **não se registrou uma diminuição significativa das desigualdades entre homens e mulheres**: o aumento da participação das mulheres nos mercados de trabalho está mais vinculado à expansão de atividades “femininas” do que ao acesso à atividades “masculinas”; as discriminações vertical e horizontal dos mercados de trabalho se reproduzem; a brecha salarial não foi reduzida (é maior quanto maior é o nível de instrução); a taxa de desemprego feminina continua sendo superior à dos homens; e aumenta a presença de mulheres nas ocupações mais precárias.

Destarte, poder-se-ia dizer que as **relações de gênero igualitárias no mundo do trabalho devem ser fomentadas especificamente pelas políticas públicas**, pois os mercados não conseguem regular espontaneamente este tipo de desigualdades visando sua desapareição ainda em contextos de mudanças significativas.

Entretanto, a **integração supranacional** poderia provocar mudanças negativas e positivas na vida das trabalhadoras. É importante atender a essas duas possibilidades, na hora de elaborar e implementar políticas públicas visando à superação da discriminação de gênero na área de trabalho e renda. Neste sentido, ABRAMO afirma: “Os processos de integração regional enfatizam a importância de introduzir essa perspectiva tanto na análise dos tecidos produtivos como na discussão das políticas públicas, em especial aquelas relacionadas aos processos de fomento produtivo, desenvolvimento econômico local e geração de emprego. Se é certo que entender esse tipo de articulação produtiva é cada vez mais importante para caracterizar a configuração real dos tecidos produtivos, também é certo que as cadeias (ou os *clusters* de empresas) não se limitam necessariamente a apenas um país (...). É muito provável que os processos de integração regional, como é o caso do Mercosul, estimulem (ou definam) os encadeamentos ao longo dos territórios que abarquem mais de um ou vários países. Esse fenômeno pode apresentar aspectos positivos e negativos para o emprego em geral e o trabalho feminino em particular, dependendo das condições nas quais se desenvolva.”³⁹

39 ABRAMO in: ELAS, *Mulher e Trabalho: experiências de ação afirmativa*, ELAS/BOITEMPO, São Paulo, 2000, p. 124.

5. A experiência das trabalhadoras na União Européia

Como têm sido explorados positivamente, em outros contextos e em prol da igualdade de oportunidades das trabalhadoras e trabalhadores, os processos de integração supranacional? O primeiro antecedente mundial de integração supranacional com as características atuais é a União Européia.⁴⁰ O grande ponto de destaque, em contraposição a outras experiências, surge da importância dos processos de **integração supranacional como motor propulsor da adoção de medidas de ação afirmativa** nos diversos países europeus, com fundamental participação dos Estados na sua aplicação nacional. As contribuições de VOETS, de LAUFER, e de OLGATI permitem uma primeira aproximação a esta experiência.⁴¹

A **história das ações afirmativas na Europa** encontra-se pautada pela história dos acordos de integração supranacional. No caso específico da igualdade de oportunidades de gênero nos mercados de trabalho, esta história começa em 1957 com o próprio Tratado de Roma (que estabeleceu a Comunidade Econômica Européia). Segundo VOETS, "Os artigos desse tratado diziam respeito essencialmente às questões econômicas. As disposições da legislação social européia referiam-se a aspectos muito restritos, tais como a liberdade de movimento das pessoas e a livre concorrência. Foi nesse contexto que nasceu a legislação européia sobre a igualdade de remuneração entre trabalhadores do sexo feminino e masculino. Assim, as disposições do artigo 119 do tratado foram adotadas com a finalidade de evitar deformações na concorrência entre os países, devido aos baixos salários pagos às mulheres."⁴²

O **Tratado de Roma** centrou-se na criação de um mercado único. Como não todas as partes concordaram em assumir o mesmo empenho no que diz respeito às questões sociais, inicialmente só foi constituída a comunidade *econômica* européia. No entanto, no Tratado original foi incorporada uma cláusula sobre igualdade de remuneração por igual

40 "En puridad, la Unión Europea es jurídicamente el órgano constituido por el Tratado de la Unión Europea (UE). Carece de antecedentes históricos y todavía no se ha definido clara ni plenamente su condición jurídica. No es un Estado, sino un **órgano supranacional** que se 'basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros' (apartado 1 del artículo 6 de la UE). Está investido de soberanía, potestades legislativas, jurisdicción y mecanismos para hacer aplicar la ley, si bien, en muchos aspectos, su intervención requiere el acuerdo de los Estados miembros." (HEIDE en: OIT, *Revista Internacional del Trabajo*, Número Especial: Mujeres, Género y Trabajo (Parte II), Volumen 118, Número 4, Ginebra, 1999).

41 Os três artigos referidos estão incluídos na coletânea organizada por: ELAS, *Mulher e Trabalho: experiências de ação afirmativa*, ELAS/BOITEMPO, São Paulo, 2000.

42 VOETS in: ELAS, *Mulher e Trabalho: experiências de ação afirmativa*, ELAS/BOITEMPO, São Paulo, 2000, p. 22.

trabalho (artigo 119 do Tratado original, atualmente artigo 141 do Tratado da União Européia). Esta cláusula foi incluída porque alguns membros fundadores da comunidade já tinham ratificado a Convenção OIT N° 100 de 1951, sobre igualdade de remuneração, e existia o temor de que esta ratificação significasse uma desvantagem competitiva para suas indústrias (temor este especialmente manifestado pela França). Posteriormente, o Tribunal de Justiça Europeu atribuiu grande importância à dita cláusula, ressaltando seus objetivos econômicos e sociais nas suas sentenças.⁴³

Durante os primeiros decênios de existência, a Comunidade Européia dedicou-se principalmente a construir seu mercado interno, permanecendo a política social relegada a um papel secundário. No entanto, com base no mencionado artigo do Tratado de Roma e no impulso internacional dado pela Década da Mulher (1975-1985), os anos 70 trouxeram a preocupação de formular os arcações legais nacionais que pudessem gerar maior igualdade de oportunidades entre homens e mulheres nos mercados de trabalho envolvidos na Comunidade. Nesta década também é criada a **Unidade de Igualdade de Oportunidades entre Homens e Mulheres e de Política de Família, da União Européia** (com um papel fundamental na implementação das políticas comunitárias em apoio à igualdade de oportunidades).⁴⁴

43 "...el Tribunal de Justicia de Luxemburgo [Tribunal de Justiça Europeu] en 1976 aclaró la **doble finalidad que persigue esta norma**. De una parte, un objetivo económico consiste en evitar que en la competencia intracomunitaria las empresas establecidas en los Estados que hayan efectivamente incorporado el principio de igualdad de retribución no queden en desventaja en la relación con las empresas situados en los Estados que aún no han eliminado las discriminaciones salariales con respecto a la mano de obra femenina. Se trata de evitar, en definitiva, un dumping salarial que impida la libre competencia. De otra, esta disposición debe asegurar al mismo tiempo el progreso social y perseguir la mejora constante de las condiciones de vida y de empleo de europeos, tal y como se establece en el preámbulo del Tratado. De esta doble finalidad, económica y social, se deduce que el principio de igualdad de remuneración forma parte de los fundamentos de la Comunidad." (CRUZ in: VOGEL, Arno & NASCIMENTO, Edson (orgs.), *Mulher e Mercosul*, Volume II, FLACSO/UNIFEM/BID, Fortaleza, 1999, p. 67). "Los fallos del Tribunal de Justicia Europeu comparten el **carácter supranacional de la legislación europea**. Son directamente vinculantes y se deben aplicar en toda la Unión Europea. Unas ciento veinte sentencias del Tribunal se refieren a cuestiones de igualdad." (HEIDE en: OIT, *Revista Internacional del Trabajo*, Número Especial: Mujeres, Género y Trabajo (Parte II), Volumen 118, Número 4, Ginebra, 1999, p. 437).

44 **Unidade de Igualdade de Oportunidades da União Européia:** Fue creada en 1976, inicialmente como Servicio para el Empleo y la Igualdad de las Mujeres. Actualmente, "La mayor parte de las acciones previstas son de apoyo metodológico, técnico y financiero a proyectos integrados dirigidos a identificar y transferir buenas prácticas en los ámbitos de la economía, el empleo, la conciliación de la vida familiar y profesional y la participación de las mujeres en la toma de decisiones. Otro tipo de acciones son la constitución de mecanismos de observación y seguimiento de las políticas de igualdad de oportunidades y la realización de estudios sobre el conjunto de cuestiones económicas, sociales y jurídicas, ligadas a dichas políticas. Por último las medidas que apoya son todas las acciones apropiadas para el intercambio, la información y la difusión más amplia posible de los logros comunitarios en materia de igualdad, y de los resultados de las iniciativas del programa. (...) Tiene, asimismo, la tarea de promover e introducir la 'integración de género' en todas las Direcciones Generales, es decir, operativizar el principio de 'mainstreaming' en el conjunto de la Comunidad." (ver: CRUZ in: VOGEL, Arno & NASCIMENTO, Edson (orgs.), *Mulher e Mercosul*, Volume II, FLACSO/UNIFEM/BID, Fortaleza, 1999, p. 73/4).

Os anos 80, após a comprovação de que o arcabouço legal era necessário porém não suficiente, trouxeram as primeiras preocupações com a promoção da igualdade e, conseqüentemente, com as **medidas de ação afirmativa**. A partir desta preocupação surgiram os **programas de ação comunitária** específicos para a promoção da igualdade de oportunidades (1982-1985; 1986-1990; 1991-1995; 1996-2000). Estes programas tiveram recursos limitados, porém efeitos significativos.

Em dezembro de 1989, os Estados membros formularam uma declaração política (a *Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores*), ressaltando que o **mercado único devia beneficiar por igual a trabalhadores e empregadores**. Ainda que não fosse vinculante, a Carta selou o compromisso político de aprofundar em certas questões sociais, entre elas a igualdade entre mulheres e homens e a consideração das responsabilidades familiares. A Carta derivou, em 1992, na ampliação do escopo de atuação da Comunidade em matéria de política social (através do *Acordo sobre a Política Social*, anexo ao tratado de Maastricht). Com a entrada em vigor do Tratado de Amsterdam (1999), estas disposições tornaram-se parte integrante do Tratado Constitutivo da União Européia, sendo expressamente reconhecida à discriminação positiva (apartado 4 do artigo 141).⁴⁵

Destarte, foi estabelecido um marco jurídico mais firme e amplo para atuar em prol de relações de gênero igualitárias no seio da comunidade. A partir destas datas e acontecimentos, também é possível inferir os sucessivos esforços, as mobilizações da sociedade civil, a paulatina construção de consensos entre países cultural e politicamente diferentes, e os avanços na aproximação gradativa à igualdade de oportunidades de gênero no arcabouço legal supranacional (principalmente nas diretrizes).⁴⁶

45 HEIDE in: OIT, *Revista Internacional del Trabajo*, Número Especial: Mujeres, Género y Trabajo (Parte II), Volumen 118, Número 4, Ginebra, 1999.

46 "La manera como se aplica la legislación europea depende de su forma y de su contenido. Se requiere la ratificación para los Tratados fundamentales de Roma, Maastricht y Amsterdam, pero no para las medidas legislativas promulgadas en virtud de ellos, es decir, los reglamentos y **las directivas** [diretrizes]. Mientras que los reglamentos tienen fuerza jurídica directamente, sin necesidad de ninguna otra medida en el plano nacional, las directivas son vinculantes para todos los Estados miembros sólo por lo que hace a sus objetivos (véase el artículo 249 CE, antes artículo 189 del Tratado CEE). Así pues, cada Estado miembro puede, en principio, decidir con plena libertad cómo aplicar una directiva y, evidentemente, a todos ellos les interesa utilizar sus estructuras administrativas propias y ser ellos mismos quienes ejerzan la oportuna supervisión. Todos los instrumentos jurídicos relativos a la igualdad entre la mujer y el hombre consisten en directivas. (...) los países deben modificar y ajustar sus normas o promulgar leyes y los reglamentos pertinentes para poner en práctica el propósito de cada directiva. En el correspondiente proceso legislativo intervienen el Gobierno, el Parlamento, los Jefes de Estado y, a menudo, los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil, motivo por el cual todas las directivas conceden un plazo para aplicarlas y un período ulterior para presentar informes nacionales al respecto." (HEIDE en: OIT, *Revista Internacional del Trabajo*, Número Especial: Mujeres, Género y Trabajo (Parte II), Volumen 118, Número 4, Ginebra, 1999, p. 431).

O viés dos anos 90 está constituído pela compreensão das condições de trabalho das mulheres no contexto mais amplo da condição das mulheres na sociedade (preocupações com a saúde e a segurança das gestantes, licença parental etc.), pela construção de parcerias (mobilização e estabelecimento de acordos mediante negociações de parceiros na vida econômica e social), e pelo **mainstreaming ou transversalidade** (inclusão da problemática das relações de gênero como princípio transversal integrado à formulação e à implementação de todas as políticas e planos de ação).

“Uma década de ativo fomento à ação afirmativa para as mulheres trabalhadoras produziu um considerável **conhecimento prático** sobre esse assunto, que era relativamente inexplorado até o começo da década de 1980.”⁴⁷ Na última década do século XX, a Comunidade desenvolveu diversas iniciativas com a finalidade de disseminar e debater estes conhecimentos, dentre elas: realização de seminários e conferências, consolidação e circulação da informação, financiamento de projetos de pesquisa, apoio a projetos inovadores de ação afirmativa e estabelecimento de redes para a implementação de programas específicos. Além disto, conformou-se uma ampla e diversificada **rede de agentes de igualdade de oportunidades**, inseridos na dinâmica européia e paralelamente portadores da diversidade cultural dos países membros.

Foi neste contexto que o empresariado começou a mudar sua posição a respeito da possibilidade e necessidade de desenvolver ações afirmativas para a consecução da igualdade de oportunidades de gênero em matéria de emprego: “A dura concorrência no mercado único europeu e nos mercados internacionais mais vastos afasta as organizações de continuarem negligenciando a capacidade intelectual, as energias criadoras e os talentos de uma pessoa. Menos ainda, negligenciar a metade da população e da mão-de-obra: as mulheres. Assim, para os anos 90, a igualdade de oportunidades entre os sexos acrescenta a eficácia à justiça social, princípio introduzido nos anos 70. Esta nova perspectiva enfatiza as ações que intensificam a concorrência internacional das empresas européias a longo tempo. Este cenário faz refletir a responsabilidade social como desafio próprio dos empresários em tempos de globalização. (...) A busca da eficácia e do bom uso dos

47 VOETS in: ELAS, *Mulher e Trabalho: experiências de ação afirmativa*, ELAS/BOITEMPO, São Paulo, 2000, p. 36.

recursos, características da vida contemporânea, conduzem os gerentes de empresas acreditarem que **desigualdade quer dizer ineficiência**.⁴⁸

OLGIATTI analisa 18 experiências de ação afirmativa em empresas apresentadas no **Fórum Europeu sobre as Ações Afirmativas**.⁴⁹ "A análise dessas experiências forneceu dados extremamente encorajadores acerca do possível desenvolvimento das ações afirmativas. Em primeiro lugar, essa análise confirma que os programas de ação afirmativa podem constituir um ponto de encontro real entre as necessidades de empresas eficientes e competitivas e as aspirações profissionais e as necessidades das pessoas. A análise também forneceu indicações significativas sobre as variáveis que influenciam positivamente a implementação de ações afirmativas nas empresas."⁵⁰ As variáveis consideradas foram: fatores exógenos (como as mudanças no mercado, as dinâmicas do mercado de trabalho e o quadro institucional), fatores endógenos (como a inovação tecnológica, as estratégias organizativas, as parcerias sociais e a adesão da alta direção da empresa com as políticas de igualdade), instrumentos (modalidades de implantação e procedimentos, opções organizativas, entre outros aspectos), e conteúdos das ações afirmativas (voltadas para a introdução de mudanças culturais, que visam a superação da segregação vertical e horizontal, para a conciliação entre vida profissional e familiar, para garantir o pleno respeito à dignidade humana, entre outros conteúdos possíveis).

Sob o ponto de vista das trabalhadoras, a falta de familiaridade com a normativa europeia entre os cidadãos da comunidade em geral (e entre os juristas em particular), tem sido um importante condicionamento para a resolução de pleitos com amparo do **Tribunal de Justiça Europeu**. Entretanto, nos últimos anos, o número de denúncias remetidas pelos tribunais nacionais ao Tribunal de Justiça Europeu tem

48 CAPPELLIN in: FIG/CIDA, *Gênero no mundo do Trabalho – I Encontro de Intercâmbio de Experiências do Fundo de Gênero no Brasil*, Brasília, 2000, p. 75.

49 **Fórum Europeu sobre as Ações Afirmativas**: foi a primeira atividade de um grupo de especialistas, constituído em 1994 pela Comissão Europeia para os Direitos da Mulher, com a responsabilidade de desenhar uma estratégia visando agir pela igualdade de oportunidades de gênero. "A proposta do Fórum se assenta no pressuposto de que, no âmbito europeu, um número cada vez maior de empresas vem buscando soluções que propiciem o desenvolvimento profissional das mulheres. Vários empresários começam a reconhecer que o aumento de oportunidades para as mulheres e seu crescente envolvimento podem favorecer a eficiência organizativa e aumentar a capacidade competitiva da empresa. Para um número crescente de empresas, o desafio é identificar as medidas e abordagens inovadoras que permitam melhorar qualitativa e quantitativamente a participação feminina nessa atual fase de transformação e desaparecimento de empregos." (OLGIATTI in: ELAS, *Mulher e Trabalho: experiências de ação afirmativa*, ELAS/BOITEMPO, São Paulo, 2000, p.74). Sobre o Fórum, ver também: CAPPELLIN in: FIG/CIDA, *Gênero no mundo do Trabalho – I Encontro de Intercâmbio de Experiências do Fundo de Gênero no Brasil*, Brasília, 2000.

50 OLGIATTI in: ELAS, *Mulher e Trabalho: experiências de ação afirmativa*, ELAS/BOITEMPO, São Paulo, 2000, p.75.

crescido consideravelmente, demonstrando que “Europa conta”, e as atuações deste órgão jurisdicional continuam a estabelecer doutrina sobre a correta interpretação da legislação europeia nas demandas judiciais apresentadas nos tribunais nacionais.⁵¹ Pelo seu caráter supranacional, as sentenças do Tribunal provocaram a revisão de toda a legislação nacional da Comunidade, estimulando novas maneiras de agir com relação à luta contra a discriminação direta e indireta.

A evolução da política social da União Europeia demonstra uma preocupação crescente com a padronização das condições de trabalho dos países membros, incluída a aplicação do princípio de igualdade de oportunidades. O consenso entre os países membros tem aumentado paulatinamente, sendo que o progresso maior foi registrado naqueles países inicialmente desprovidos de legislação sobre igualdade de oportunidades. Porém, “Se o desenvolvimento da legislação do tratamento igualitário tem sido lento e tortuoso, a implementação de tal legislação e sua capacidade em trazer à tona mudanças tem sido muito mais problemática. Existe uma diferença entre simplesmente concordar com a lei e ativamente promover políticas de oportunidades igualitárias que visem esclarecer as causas da disparidade, a divisão sexual do trabalho dentro da família e a segregação pelo sexo nas atribuições das ocupações no ambiente de trabalho. (...) Inevitavelmente, a responsabilidade pela promoção da igualdade de oportunidades repousa sobre os governos nacionais.”⁵²

Além disto, apesar da política de igualdade de oportunidades ser uma das áreas mais desenvolvida da política social comunitária, está sempre em desvantagem em relação ao espaço real da integração econômica. Algumas autoras indicam que a igualdade de oportunidades será alcançada desde que seja obtida a conjunção de quatro fatores definitivos: **vontade política, legislação sólida e acessível, transformações culturais individuais e coletivas, e recursos materiais realistas.**⁵³

51 “Unicamente los empleados de las instituciones de la Comunidad pueden acudir directamente al Tribunal de Justicia Europeo en solicitud de reparación por discriminación laboral. Normalmente, las demandas planteadas por una persona se solventan ante los sistemas judiciales nacionales, conforme a las normas y procedimientos vigentes en el país de que se trate. Ahora bien, **los tribunales nacionales están obligados a observar la legislación europea** y a interpretar conforme a ella las leyes nacionales. Los pronunciamientos con *carácter prejudicial* del Tribunal de Justicia Europeo tienen por objeto velar por que la legislación comunitaria se interprete de manera coherente en toda la Unión. (...) La inobservancia de este deber constituye una infracción de la legislación comunitaria que puede dar lugar a que se actúe por *incumplimiento* de la ley contra el Estado de que se trate.” (HEIDE en: OIT, *Revista Internacional del Trabajo*, Número Especial: Mujeres, Género y Trabajo (Parte II), Volumen 118, Número 4, Ginebra, 1999, p. 435).

52 COYLE in: FAUSTO, Ayrton (org.), *Mulher e Mercosul*, Volume I, FLACSO/UNIFEM/BID, Fortaleza, 1999, p. 61/62.

53 Ver, por exemplo, CRUZ in: VOGEL, Arno & NASCIMENTO, Edson (orgs.), *Mulher e Mercosul*, Volume II, FLACSO/UNIFEM/BID, Fortaleza, 1999.

Que aconteceu com os governos europeus frente às decisões em matéria de política social e arcabouço legal supranacional adotadas pela União Européia? O caso francês resulta ilustrativo para compreender a importância do **papel do Estado** na consecução dos objetivos colocados na aplicação de medidas de ação afirmativa, principalmente no que diz respeito à promoção, desde 1983, de três tipos de instrumentos: a) a introdução do princípio de negociação específica no tocante à igualdade profissional entre homens e mulheres nas negociações coletivas; b) a obrigação das empresas com mais de cinquenta empregados de elaborar um relatório anual das condições de emprego de mulheres e homens; c) a negociação de planos de igualdade, com previsão de auxílio financeiro por parte do Estado aos planos exemplares.

A partir de 1987, este **conjunto de instrumentos** foi complementado por outros dois instrumentos de promoção da igualdade profissional: o contrato para empregos mistos e os acordos interprofissionais. “Esse contrato para empregos mistos permitiria que empresas com até seiscentos empregados recebessem subsídios do Estado para financiar 50% dos custos de formação e 30% do salário durante a formação de uma mulher contratada ou promovida para um emprego usualmente exercido por homens em 80% dos casos. O contrato para empregos mistos podia também ser utilizado para modificar as condições de trabalho de um emprego, tornando-o acessível às mulheres. Enquanto a negociação coletiva relativa à igualdade profissional prevista pela lei de 1983 dizia respeito antes de tudo à empresa, os acordos interprofissionais sobre a igualdade profissional foram assinados em 1989, preconizando a incorporação de objetivos de igualdade profissional nas negociações entre setores sobre as novas tecnologias ou sobre a duração no trabalho. Esses acordos recomendavam também a realização de auditorias sobre a situação das mulheres no tocante ao emprego no setor ou no ramo.”⁵⁴

Apesar dos esforços realizados na promoção e implementação destes instrumentos, lamentavelmente o **balanço geral é limitado**: entre 1983 e 1997 só foram negociados 34 planos de igualdade nas empresas, e entre 1987 e 1997 foram assinados 1500 contratos para empregos mistos. Isto demonstra que poucas empresas francesas quiseram introduzir estratégias de ação afirmativa nas suas políticas de recursos humanos (não sentiram

54 LAUFER in: ELAS, *Mulher e Trabalho: experiências de ação afirmativa*, ELAS/BOITEMPO, São Paulo, 2000, p. 45.

necessidade de integrar políticas de ação afirmativa aos seus objetivos estratégicos), e os atores sociais se mobilizaram muito pouco em prol destas questões. A razão fundamental indicada por LAUFER diz respeito ao caráter voluntário dos planos de igualdade por parte das empresas, e a pouca sensibilização dos atores nas questões de gênero. Já no segundo caso, a autora identifica como obstáculo fundamental a dificuldade dos sindicatos de se posicionar em relação à igualdade profissional.

Por outro lado, o que aconteceu com os empresários europeus frente às decisões em matéria de política social supranacional adotadas pela União Européia? O caso italiano permite observar as **estratégias institucionais empresariais** dirigidas à adoção de programas de ação afirmativa de caráter voluntário, ilustrando esta análise realizada por OLGIIATTI através da experiência na Italtel (a maior empresa italiana de telecomunicações). Na Itália, a implementação das ações afirmativas é confiada aos sujeitos públicos (Comitê Nacional para a Igualdade de Oportunidades), e a sujeitos privados (sindicatos, empregadores, centros de formação profissional, entre outros), e pode ser financiada total ou parcialmente pelo Ministério de Trabalho e Previdência Social. “Os projetos de ação afirmativa acordados entre empregadores e organizações sindicais mais representativas nacionalmente têm precedência no acesso aos benefícios. Essa escolha se inspira, por um lado, na legislação de promoção em matéria de trabalho, que privilegia a negociação como forma de solução dos diversos conflitos e que tem entre seus interlocutores os sindicatos mais representativos. Por outro, deve ser considerado o fato de que as primeiras experiências italianas de ação afirmativa foram implementadas como resultado de acordos sindicais, no âmbito do sistema de relações industriais de tipo participativo.”⁵⁵

A experiência pioneira da Italtel aconteceu num ciclo caracterizado por importantes transformações na sua estrutura técnico-organizativa, e obedeceu a uma **combinação de diversos fatores**: o compromisso pessoal da administradora (gerenta) com as políticas de igualdade, o salto tecnológico da empresa e suas conseqüências negativas sobre o pessoal – especialmente sobre as mulheres –, e o compromisso de um grupo de sindicalistas de Milão com as diretrizes européias sobre igualdade de oportunidades no trabalho. Os resultados positivos da experiência constituem um exemplo de avanço na equidade de gênero baseado no consenso e no diálogo social.

55 OLGIIATTI in: ELAS, *Mulher e Trabalho: experiências de ação afirmativa*, ELAS/BOITEMPO, São Paulo, 2000, p. 66.

6. A experiência das trabalhadoras do Nafta

“O Nafta – Acordo Norte-Americano de Livre Comércio – é um tratado que criou uma área integrada de livre comércio composta pelos Estados Unidos, Canadá e México. Iniciado em 1 de janeiro de 1994, o acordo abrange um documento legal detalhado de cinco volumes, que levou três anos para ser negociado. O acordo cobre bens e serviços produzidos nos países membros, (...). As tarifas serão gradualmente reduzidas em 15 anos; por volta do ano de 2020, todas as tarifas devem ser eliminadas. O tratado protege investidores contra a nacionalização sem compensação integral e também assegura o direito de repatriar os lucros. Dois ‘acordos subsidiários’, elaborados para abordar algumas preocupações dos críticos – sindicatos trabalhistas, organizações ecologistas e feministas –, tratam das condições trabalhistas e ambientais. (...) Enquanto o Nafta é limitado à abolição de tarifas entre as nações-membro, a União Européia vai muito além e inclui: (a) estabelecimento de uma tarifa regional externa comum; (b) livre movimentação de trabalho e capital entre os membros; (c) coordenação da política econômica e social e (d) limitada integração política.”⁵⁶

Conforme citado, o Acordo Laboral Suplementário do Nafta inclui preocupações específicas com a situação das trabalhadoras em duas de suas 11 diretrizes ou princípios guias: eliminação da discriminação no emprego com base na raça/cor, religião, idade, gênero entre outras, e igualdade salarial para homens e mulheres. No entanto, diferente do acontecido na União Européia, os três países do Nafta só se comprometeram a promover estes princípios ou diretrizes nas suas legislações nacionais, sem estabelecer uma padronização das condições de trabalho dos países membros, nem incluir a aplicação do princípio de igualdade de oportunidades. Na base desta situação, encontra-se a posição irredutível dos Estados Unidos, que rejeita a possibilidade de sujeição às normativas supranacionais por considerar estes mecanismos burocráticos e alheios às realidades nacionais específicas. O que propõem os Estados Unidos é impulsionar o cumprimento desses princípios ou diretrizes nas legislações nacionais pelos próprios países integrados no Nafta.⁵⁷

56 GIRLING & KEITH in: VOGEL, Arno & NASCIMENTO, Edson (orgs.), *Mulher e Mercosul*, Volume II, FLACSO/UNIFEM/BID, Fortaleza, 1999, p. 86/7.

57 “Se parte del **principio que es la propia legislación nacional la que mejor refleja el nivel de desarrollo de los derechos laborales y la idiosincracia de cada país** y que, por otra parte, subsisten brechas entre la normativa y la práctica laboral. En la medida que los acuerdos comerciales conllevan a que las prácticas laborales de cada país sean examinadas con mayor detenimiento, se promovería asimismo un mayor nivel de control y fiscalización, y la desaparición de esta brecha en el campo de los derechos laborales.” (FROHMANN in: FAUSTO, Ayrton (org.), *Mulher e Mercosul*, Volume I, FLACSO/UNIFEM/BID, Fortaleza, 1999, p. 37).

Os mercados econômicos constituídos pela União Européia e pelo Nafta são semelhantes em termos de tamanho. Porém, além das diferenças já apontadas entre Nafta e União Européia, é preciso levar em conta que: em primeiro lugar, o Nafta é dominado principalmente por um país (os Estados Unidos), abrangendo 85% das áreas de produção e 70% da população; em segundo lugar, as diferenças em termos econômicos entre Estados Unidos e Canadá de um lado e México do outro, são imensas.

Talvez a área de integração assimétrica mais contenciosa seja a de trabalho e emprego. O debate prévio à vigência do Acordo desencadeou a produção de inúmeros modelos para calcular quais seriam os efeitos econômicos e sociais da integração entre estes três países, bem como de uma possível e ulterior integração hemisférica. No cálculo dos prováveis efeitos de bem-estar, estes modelos mediram os impactos da integração sobre os níveis de emprego e salariais. Frequentemente a aplicação destes modelos indica um efeito de bem-estar como resultado da integração, ainda que registrando variações segundo as técnicas utilizadas. Vale a pena ressaltar, no entanto, que nenhum destes modelos incluiu uma perspectiva de gênero, isto é: não foram desenhados para medir o impacto diferencial dos processos de integração entre homens e mulheres.⁵⁸

Alguns relatórios sobre os primeiros anos de funcionamento do Nafta destacam que o acordo de livre comércio não cumpriu as promessas de melhorar o bem-estar dos trabalhadores que fazem parte da região comercial considerada. Pelo contrário, acentuou as desigualdades relativas a salário e renda nos três países, sendo particularmente atingidas as mulheres e pessoas não brancas.

No entanto, os processos de integração podem ser enfocados sob outra perspectiva, ainda que mantendo como prioridade a preocupação com os efeitos da integração sobre as relações de gênero. Por trás da experiência dos Estados Unidos com a temática das ações afirmativas, aparece outro tipo de integração almejada: a integração à sociedade daqueles que lá são denominados 'as minorias' (mulheres, negros, 'latinos', índios, asiáticos, entre outros). A análise do caso norte-americano, realizada por PATE, traz a tona não só uma outra origem mas também a especificidade de outros componentes possíveis na adoção de medidas de ação afirmativa: a força da mobilização da

58 FROHMANN in: FAUSTO, Ayrton (org.), *Mulher e Mercosul*, Volume I, FLACSO/UNIFEM/BID, Fortaleza, 1999.

sociedade civil organizada, e o papel do litígio e do acordo judiciais.⁵⁹ Neste caso cobra imensa importância a Suprema Corte de Justiça.

A diferença do que ocorre nos países do Cone Sul ou da Europa, que tem outorgado pouca importância à utilização dos tribunais como mecanismo de participação cidadã, o instrumento privilegiado nos Estados Unidos para a implementação de ações afirmativas não depende do Estado, mas sim dos Tribunais de Justiça.⁶⁰ Trata-se dos acordos judiciais. “Um acordo judicial é um acordo assinado por ambas as partes de uma ação e sancionado por um tribunal. Em alguns casos de discriminação de raça e gênero, acordos judiciais são firmados para estabelecer programas de ação afirmativa, a fim de remediar o problema da discriminação passada e presente. Esses programas refletem uma variedade de passos de ação afirmativa que os empregadores devem seguir, como resultado do envolvimento do tribunal na resolução de uma ação judicial por discriminação. A maioria dos empregadores a quem o tribunal ordena tomar determinados passos afirmativos para recrutar, treinar e promover mulheres ou minorias são empresas privadas, mas também repartições de governos estaduais e municipais têm sido solicitadas pelos tribunais a implementar ações afirmativas.”⁶¹

Muito especialmente envolvidos com a **questão racial**, os “programas de ação afirmativa para mulheres foram igualmente limitados nas decisões da Suprema Corte. Na ação da *Universidade para Mulheres do Mississippi contra Hogan* (1982), a escola de enfermagem para mulheres foi processada por um homem que não foi admitido num programa de graduação sob o argumento de que a instituição violara a Cláusula de Proteção à

59 PATE in: ELAS, *Mulher e Trabalho: experiências de ação afirmativa*, ELAS/BOITEMPO, São Paulo, 2000.

60 “A diferencia de lo que sucede en sistemas de *common law* como el de Estados Unidos, Gran Bretaña y la mayoría de sus ex colonias, nuestro sistema no cuenta con la “**regla del precedente**” que obliga a los tribunales inferiores a seguir la jurisprudencia decidida por los tribunales de mayor jerarquía. Esta regla, conocida bajo el nombre de *stare decisis*, permite a quien somete un caso a consideración de un juez, saber que la decisión a la que llegue el tribunal no sólo afectará a las partes involucradas en el pleito, sino que tendrá un alcance general. Es en esta regla en la que se ha apoyado el éxito de numerosas campañas lanzadas desde organizaciones de la sociedad civil en los Estados Unidos donde la victoria lograda en algunos *leading cases* ha implicado enormes avances en el respeto de los derechos civiles. A modo de ejemplo basta con recordar los casos *Brown vs. Board of Education* (por el cual se puso término al sistema de escuelas segregadas por raza) o el caso *Roe vs. Wade* (que declaró la inconstitucionalidad de la punición del aborto antes del sexto mes). Este elemento, del que carece nuestro sistema de derecho continental, torna más difícil la tarea de aquellos que utilizan el derecho y la justicia como ámbitos de *advocacy*.” (SABA y BÖHMER, en: ABREGÚ, Martín y RAMOS, Silvana (eds.), *La sociedad civil frente a las nuevas formas de institucionalidad democrática*, CEDES/CELS/Foro de la Sociedad Civil en las Américas, Valentín Alsina, 2000, p. 20-21). **advocacy**: o termo *advocacy* vem sendo utilizado para significar a defesa de direitos, mediante sensibilização e argumentação, visando a formulação e implementação de políticas públicas e a mudança de valores e práticas sociais.

61 PATE in: ELAS, *Mulher e Trabalho: experiências de ação afirmativa*, ELAS/BOITEMPO, São Paulo, 2000, p. 92.

Igualdade da 14^a Emenda da Constituição dos Estados Unidos. A Suprema Corte extinguiu a política da universidade de admitir apenas mulheres na escola de enfermagem, julgando que uma classificação por gênero somente seria válida se houvesse uma prova de que aquela política pretendia compensar mulheres por discriminação sofrida na enfermagem, em oposição a uma discriminação mais generalizada enfrentada na escola ou no emprego.”⁶²

PATE também comenta os efeitos produzidos pelos ataques às ações afirmativas durante o governo Clinton, principalmente a Proposição 209, “iniciativa popular anti-ação afirmativa” que os eleitores da Califórnia votaram em 1996. **A mobilização da sociedade civil** é ressaltada como via para proteger e ampliar as conquistas obtidas em prol da igualdade de oportunidades e pelo fim da discriminação e o preconceito. “Mulheres e minorias precisam de uma mobilização renovada de suas comunidades por meio de coalizões que se baseiem na comunidade, boicotes econômicos, educação pública, encontros com a cúpula das empresas e da sociedade, interlocutores e defensores no legislativo e na mídia. Unidas assim, poderemos melhor exigir daqueles a quem elegemos e das lideranças empresariais a proteção e a sustentação dos direitos civis para todos.”⁶³

Apesar de comentar os cuidados com a integração das minorias registrados nos Estados Unidos e conforme a utilização de outros mecanismos que não são as políticas sociais estruturais e comunitárias, não podemos deixar de registrar algumas **preocupações específicas com as trabalhadoras do Nafta em geral, e com as trabalhadoras mexicanas em particular.**

Por um lado, os estudos exploratórios desenvolvidos por GIRLING e KEITH, que analisaram a demografia e a dinâmica do gênero em firmas atuantes no marco do Nafta (políticas, organização e força de trabalho de algumas firmas, antes e depois do acordo de livre comércio), bem como as oportunidades de emprego para as mulheres nos países do Nafta, **colocam em questão os efeitos positivos para as trabalhadoras dos novos modelos de produção global, que supostamente transferem das mãos ágeis para as mentes perspicazes bem treinadas a competitividade das empresas inscritas na espacialidade**

62 PATE in: ELAS, *Mulher e Trabalho: experiências de ação afirmativa*, ELAS/BOITEMPO, São Paulo, 2000, p. 91.

63 PATE in: ELAS, *Mulher e Trabalho: experiências de ação afirmativa*, ELAS/BOITEMPO, São Paulo, 2000, p. 110.

do mercado comum criado pelo Nafta. “Os primeiros resultados demonstram que as trabalhadoras estão amplamente restritas a serviços secretariais, de apoio à linha de produção.”⁶⁴

Por outro lado, o caso das **trabalhadoras mexicanas** (especialmente as “maquiladoras” na fronteira norte de México) tem sido colocado pela literatura específica como um exemplo concreto de “dumping social” entre sócios comerciais em condições socioeconômicas assimétricas. O “dumping social” é uma prática comercial desleal que aumenta as vantagens competitivas do sócio menos desenvolvido pelo menor custo do fator trabalho e pela super-exploração dos trabalhadores (neste caso, das trabalhadoras). As “maquiladoras” são trabalhadoras com pouca qualificação profissional, contratadas por baixos salários e em precárias condições de trabalho para montar peças fabricadas nos Estados Unidos, produzindo mercadorias destinadas ao consumo do mercado estadunidense.

Assim, um resultado negativo e importante de levar em conta na hora de analisar os efeitos dos processos de integração supranacional na vida e no trabalho das mulheres, é a tendência de que nos países com menor desenvolvimento socioeconômico os setores mais beneficiados pelos processos de globalização e integração supranacional, com maior aumento de nível de emprego, sejam os de utilização de mão-de-obra intensiva, de baixa qualificação (processadoras de alimentos, tecelagens, calçados, indústria leve), que contratam preferencialmente mulheres. Em contrapartida, se registra o processo inverso nos países desenvolvidos, já que são exatamente as mulheres as que perdem seus empregos nestes mesmos setores da atividade econômica. Destarte, o aumento da contratação de mulheres em empregos precários nos países menos desenvolvidos, é acompanhada do desemprego de mulheres nos mesmos setores de atividade dos países desenvolvidos.⁶⁵

7. A incipiente experiência das trabalhadoras do Mercosul

O processo de integração supranacional no Cone Sul teve seu início três décadas depois daquele na Europa, a partir das sucessivas aproximações registradas inicialmente entre os novos governos nacionais da Argentina e

64 GIRLING & KEITH in: VOGEL, Arno & NASCIMENTO, Edson (orgs.), *Mulher e Mercosul*, Volume II, FLACSO/UNIFEM/BID, Fortaleza, 1999, p. 102.

65 FROHMANN in: FAUSTO, Ayrton (org.), *Mulher e Mercosul*, Volume I, FLACSO/UNIFEM/BID, Fortaleza, 1999.

do Brasil, na segunda metade da década de 80. Em contraposição ao processo europeu, os fatores que impulsionaram a integração supranacional no Cone Sul foram externos e internos, vinculados à globalização da economia (e a concomitante necessidade de melhorar a inserção dos nossos países na economia internacional), e também visando superar os obstáculos ao desenvolvimento econômico dos países membros.

A região compreendida pelo Mercosul constitui um grande espaço geográfico (desde a Amazônia até Terra do Fogo), e econômico: o conjunto do Produto Interno Bruto (PIB) dos quatro países reunidos representa pouco mais do 50% do PIB Latino-Americano. Os **países membros compartilham características fundamentais**: história comum, identificações culturais, laços comerciais, um comércio informal de fronteira de grande magnitude, e migrações populacionais históricas (principalmente do Uruguai e Paraguai para Brasil e Argentina). Entre as semelhanças pode ser incluída, também, a experiência das mulheres nos mercados de trabalho, na política, na cultura, na família, entre outros aspectos.

No entanto, também há **importantes divergências**: superfície geográfica, volume e dinâmica da população, volume e dinâmica da produção, grau de desenvolvimento dos diversos setores da atividade econômica, heterogeneidade da abertura internacional de suas economias, entre outras. Estas divergências influenciam a significação e os objetivos perseguidos por cada um dos quatro países que participam do Mercosul, segundo os diversos riscos e benefícios em jogo (expressos pelos atores internos de cada país: governo, organizações sindicais e empresariais, sociedade em geral).⁶⁶

O **Tratado de Assunção (1991)** criou o Mercado Comum do Sul – Mercosul, integrando Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.⁶⁷ O Tratado prevê livre comércio, união alfandegária, e liberdade de circulação de serviços e fatores produtivos (capital e trabalho).⁶⁸ Seu objetivo

66 ESPINO in: VOGEL, Arno & NASCIMENTO, Edson (orgs.), *Mulher e Mercosul*, Volume II, FLACSO/UNIFEM/BID, Fortaleza, 1999.

67 Com base em acordos específicos, estão a princípio associados outros dois países: Chile (1995) e Bolívia (1996).

68 "O Mercosul hoje se constitui numa união aduaneira imperfeita, com a previsão de constituir-se como mercado comum a partir de 2015. Entretanto, neste intervalo a **ALCA** deve começar a operar a partir de 2005, trazendo novos desafios que ameaçam a integração sub-regional." (PITANGUY, Jacqueline & HERINGER, Rosana (orgs.), *Direitos Humanos no Mercosul*, CEPIA/Fórum da Sociedade Civil nas Américas, Rio de Janeiro, 2001, p. 149). "En este momento, no sólo la integración a través del Mercosur está en una etapa de definiciones. También el desarrollo de acuerdos hemisféricos se encuentra en una instancia de decisiones relevantes. La coexistencia de diversos esquemas de integración nos plantea un escenario más complejo aún. (...) Debemos tener en cuenta que los compromisos que surjan en torno a la formación del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), pueden influir y condicionar de alguna manera los esquemas regionales o subregionales

primordial foi o de possibilitar uma maior complementariedade entre as economias por ele integradas, permitindo a ampliação dos mercados nacionais e a atuação em bloco perante parceiros internacionais, como condições fundamentais para acelerar os processos de desenvolvimento econômico com justiça social nos países signatários, e uma melhor inserção na economia internacional globalizada.

Os aspectos sociais da integração supranacional no Cone Sul não foram especialmente considerados por este Tratado nem pelos Subgrupos de Trabalho inicialmente criados. “A partir de pressões das centrais sindicais e do próprio Ministério de Trabalho, foi posteriormente criado o Subgrupo de Trabalho 11 – Assuntos Trabalhistas (Resolução N° 11/91), – único com composição tripartita (governos, empresários, trabalhadores), e que teve seu escopo ampliado a partir de 1992 para incorporar assuntos de seguridade social, passando a denominar-se ‘Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social’ (Resolução N° 11/1992). Em 1995, o Subgrupo de Trabalho 11 sofreu importante processo de reestruturação, vindo a ser renomeado Subgrupo de Trabalho 10.”⁶⁹

No Segundo Seminário Mulher e Mercosul (realizado em 1997), a então Presidenta do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher do Brasil – Rosiska Darcy de Oliveira – perguntava: “...que papel terão as mulheres nesta super-sociedade que será o Mercosul? Que papel terá esta super-sociedade, como ela repercutirá na vida das mulheres? Estas duas questões nos levam a uma primeira constatação (...) [baseada na] experiência da Comunidade Européia: é bem mais fácil fazer acordos comerciais do que culturais e sociais. Sem dúvida nenhuma, é mais fácil negociar bens, e talvez até mesmo serviços, do que culturas, hábitos, tudo aquilo que está muito mais ligado à afetividade, à subjetividade dos indivíduos, e que acaba constituindo a agenda social.”⁷⁰

Recuperando os diferentes elementos apontados no decorrer deste texto, perguntamos: Será que a integração no Mercosul está propondo

de integración. (...) Las características que presentará el ALCA todavía están en un proceso de definición y solo se han convenido algunas pautas muy generales. Sin embargo, resulta claro que los países desarrollados, especialmente Estados Unidos tendrán un protagonismo decisivo y dominante. No se trata de un acuerdo tendiente a la cooperación entre los países tendientes al desarrollo común en los términos que se ha planteado los objetivos del MERCOSUR.” (RODRIGUEZ, Marcela, en: COTIDIANO MUJER, *Programa Mujer y Democracia en el MERCOSUR. Integración Regional y Equidad de Género*, Montevideo, sin fecha, p. 33-34).

69 PAULI in: VOGEL, Arno & NASCIMENTO, Edson (orgs.), *Mulher e Mercosul*, Volume II, FLACSO/UNIFEM/BID, Fortaleza, 1999, p. 11.

70 OLIVEIRA in: VOGEL, Arno & NASCIMENTO, Edson (orgs.), *Mulher e Mercosul*, Volume II, FLACSO/UNIFEM/BID, Fortaleza, 1999, p. 37.

um “novo inferno” para as mulheres sul-americanas, ou esse inferno já está instalado entre nós, mulheres e homens trabalhadores do Mercosul, independentemente destes processos de integração? Será que estes processos de integração poderiam constituir novos e mais importantes fóruns e ferramentas para as reivindicações das trabalhadoras à maneira européia?

Num documento produzido pela CUT lê-se o mesmo interrogante e **uma resposta não unívoca**: “O Mercosul é positivo para os trabalhadores? As mulheres são as mais prejudicadas?” Sem querer tergiversar, ou *sair pela tangente*, como se diz no Brasil, a melhor resposta poderia ser: sim e não, porque ainda não existem elementos suficientes para se medir o impacto da integração comercial sobre a produção e o mercado de trabalho, e, principalmente, porque do ponto de vista da regulação laboral, ainda não há nada estabelecido no âmbito do Mercosul.”⁷¹

Lamentavelmente, o nível de exposição das mulheres aos impactos negativos derivados da articulação de processos de ajuste estrutural, reestruturação produtiva e integração supranacional no Mercosul poderia ser muito alto, devido a sua significativa participação nos mercados de trabalho, às características desta participação, e ao aumento das tarefas de reprodução social que as mulheres são obrigadas a assumir face a redução dos gastos sociais – principalmente em saúde e educação (ver itens 2, 3 e 4 deste texto).

Segundo ESPINO, as formas particulares que assumem os processos de integração delimitam a **magnitude e o tipo de distribuição dos custos e benefícios econômicos e sociais resultantes**.⁷² No caso das mulheres sul-americanas, que conformam um grupo social heterogêneo, os efeitos da integração supranacional dependerão, em grande parte, da sua inserção nos sistemas educativos, nos mercados de trabalho, nas famílias, nas vidas políticas nacionais, entre outros aspectos. Trata-se de um grupo social heterogêneo, com algumas características comuns, porém com especificidades marcantes, que estabelecem por sua vez conjuntos diferentes de reivindicações e demandas.

Uma maneira de **subsidiar a obtenção de benefícios e a diminuição dos possíveis riscos** é antecipar-se estrategicamente, garantindo a

71 PAULINO, Luci & NETO, Rafael F., in: CUT, *Trabalho Feminino no Mercosul e no Chile*, Escola Sul, Santa Catarina, 1997, p. 35.

72 ESPINO in: VOGEL, Arno & NASCIMENTO, Edson (orgs.), *Mulher e Mercosul*, Volume II, FLACSO/UNIFEM/BID, Fortaleza, 1999.

inclusão da igualdade de oportunidades em todas as políticas públicas nacionais e supranacionais, e paralelamente promovendo mecanismos para que as mulheres participem ativamente do processo de integração.⁷³ De alguma maneira, a proposta política contida nesta afirmação destacaria a necessidade de agir sobre as contradições apontadas, apoiando as possíveis tendências positivas e visando eliminar os elementos negativos da contradição.

No caso da inclusão da igualdade de oportunidades nas políticas públicas, a experiência europeia tem demonstrado a importância fundamental das políticas estruturais comunitárias e do princípio do *mainstreaming* para melhorar as perspectivas das mulheres, reduzindo as disparidades existentes entre homens e mulheres na taxa de atividade, no nível de formação, no acesso e promoção no mercado de trabalho e na participação na tomada de decisões. O propósito de uma política pública supranacional desta natureza consistiria em estabelecer patamares básicos ou parâmetros desejáveis de bem-estar a serem alcançados, com adesão e respeito por parte dos países membros do bloco integrado: "...é particularmente útil a comparação com o processo de integração tal como se deu na Europa. Apesar da diversidade cultural, histórica e econômica existente, foi possível construir um processo de integração que levou em conta especificidades locais e que teve como perspectiva a necessidade de equalização das condições socioeconômicas entre os países. O estabelecimento desta meta como ponto de partida fez com que as políticas de integração tivessem um novo sentido."⁷⁴

Uma questão primordial é a harmonização da legislação trabalhista com inclusão do princípio de igualdade de oportunidades, considerando as garantias já conquistadas pelas trabalhadoras dos países membros (isto é: nivelando a legislação por seu aspecto mais favorável). "Em termos jurídicos, o Mercosul tem avançado no âmbito do Direito Comercial e Tributário, além da temática trabalhista e pouco ou quase nada em termos dos direitos humanos tomados em uma perspectiva

73 "Distintas autoras han identificado lo que se conoce como *necesidades prácticas e intereses estratégicos de las mujeres*: las primeras, se derivan de los roles ocupados por las mujeres en la sociedad, y varían de acuerdo al ciclo de vida de la mujer, su pertenencia de clase y su origen cultural. Los intereses estratégicos, surgen de un análisis global de la posición de las mujeres en las relaciones sociales, en el campo económico, político y social y están vinculados al cambio de los roles sociales adscritos a la división sexual del trabajo, y a la transformación de las mujeres en sujetos sociales capaces de controlar sus condiciones de vida e intervenir en la orientación de la dinámica social (Molyneux, M.: 1985; Moser, C.; 1991)." ESPINO in: FAUSTO, Ayrton (org.), *Mulher e Mercosul*, Volume I, FLACSO/UNIFEM/BID, Fortaleza, 1999, p. 51.

74 CEPIA/HEALTH & SOCIAL POLICY, *Políticas Sociais Compensatórias no Mercosul*, Forum da Sociedade Civil das Américas, Rio de Janeiro, 1999, p. 8.

mais abrangente. Este quadro reflete a composição dos atores historicamente envolvidos no debate sobre integração regional, qual seja governos, setores comerciais e sindicatos. (...) Analisando a legislação relativa ao Mercosul, avaliamos que, paulatinamente, vêm sendo incorporados aos documentos princípios que têm a democracia e os direitos humanos como parâmetro. Comparando porém com a experiência da União Européia, ainda é bastante tímida a incorporação destes princípios no âmbito do Mercosul. Os direitos trabalhistas obtiveram os maiores avanços, com a assinatura da Carta Sociolaboral. (...) No marco deste quadro normativo e à luz dos parâmetros já adotados pelo Mercosul enquanto organização internacional e intergovernamental deveria ser adotada a norma mais benéfica em cada matéria analisada. Isto significa, por exemplo, que, no âmbito dos direitos sociais, não seriam aceitos retrocessos, prevalecendo a legislação mais progressista vigente em qualquer um dos países."⁷⁵

Para tanto é indispensável o conhecimento apurado da legislação e da realidade dos mercados de trabalho compreendidos no Mercosul. Neste sentido, os antecedentes diretos e indiretos mencionados no início deste texto (ver primeiro item) constituem fontes mínimas indispensáveis para apoiar o desenvolvimento de uma análise prospectiva sobre as conseqüências da integração na participação das mulheres nos mercados de trabalho incluídos no Mercosul e a formulação de política sociais integradas ou comunitárias.

Também são de fundamental importância as **Resoluções 37/2000, 83/2000 e 84/2000, do Grupo do Mercado Comum**. A primeira destas resoluções propõe a elaboração de uma lista de atualização periódica contendo todos os programas, medidas e projetos com incidência sobre as mulheres na região, executados por órgãos do Mercosul. A segunda resolução insta aos governos dos países membros a envidar esforços para promover a integração e harmonização metodológica dos bancos de dados existentes, com vistas a contar com indicadores regionais consistentes para a formulação de políticas produtivas e sociais fundamentais com a devida consideração das questões de gênero.⁷⁶ A terceira resolução instrui aos

75 PITANGUY, Jacqueline & HERINGER, Rosana (orgs.), *Direitos Humanos no Mercosul*, CEPIA/Fórum da Sociedade Civil nas Américas, Rio de Janeiro, 2001, p. 145-146.

76 Lamentavelmente e apesar das resoluções, as recentes publicações oficiais sobre o mercado de trabalho do Mercosul não incluem dados discriminados segundo o gênero. Vide, por exemplo, MTE, *Informe do Mercado de Trabalho do Mercosul*, Brasília, 2001.

diferentes foros do Mercosul a incorporar a perspectiva de gênero no planejamento, elaboração, implementação e avaliação de atividades, políticas e programas, com especial ênfase na análise do impacto sobre as mulheres e visando garantir a igualdade e equidade dos gêneros.

Para uma elaboração de políticas sociais supranacionais que levem em conta as necessidades práticas das trabalhadoras, é preciso considerar, no mínimo, as seguintes questões: “No que se refere aos mercados de trabalho envolvidos, será preciso ter em mente (...) que homens e mulheres deverão ser desigualmente afetados pelo Mercosul, uma vez que os setores da economia e os grupos ocupacionais são sexualizados. (...) Por outro lado, a divisão sexual do trabalho tem alocado as mulheres em postos de trabalho diferentes dos masculinos. (...) Seria igualmente importante que houvesse, no processo de integração, alguma maneira de intervir com o objetivo de eliminar a segregação sexual existente, cujos efeitos nocivos se estendem até a depressão dos salários femininos. Do ponto de vista dos trabalhadores e de suas famílias, seria fundamental que, na formulação de políticas para o Mercosul, se considerasse de maneira explícita a necessidade de compatibilizar as responsabilidades familiares com as profissionais.”⁷⁷

Todavia, a formulação de políticas sociais supranacionais com incorporação da perspectiva de gênero depende, em grande medida, da participação das mulheres (e particularmente das trabalhadoras) no próprio processo de integração.

8. A guisa de conclusão: O Mercosul – um grande desafio ou uma grande oportunidade para as trabalhadoras do Cone Sul?

Talvez o desafio maior seja deixar de lado o desconcerto inicial e os interrogantes que, por enquanto, não podem ser respondidos de

77 BRUSCHINI in: FAUSTO, Ayrton (org.), *Mulher e Mercosul*, Volume I, FLACSO/UNIFEM/BID, Fortaleza, 1999, p. 102. Segundo GARMENDIA, “... parece necesario apuntar hacia la **armonización de las legislaciones, acordando objetivos comunes** por lo menos en una serie de aspectos: a) la derogación de normas discriminatorias; b) la aprobación de una ley específica sobre igualdad de oportunidades y de trato, o la inclusión en la legislación de normas que caractericen la discriminación (incluyendo el acoso sexual), faciliten las reclamaciones, protejan contra eventuales represalias a quienes denuncian discriminación etc.; c) el mantenimiento y mejoramiento de las protección de la maternidad (derecho al traslado de puesto durante el embarazo, mantenimiento de la integridad de salario; facilidades sociales etc.); d) la equiparación de los sectores desprotegidos con el resto de las actividades reguladas (trabajo doméstico, rural, a domicilio); e) la adopción de medidas adecuadas para lograr un efectivo controlador de la igualdad de oportunidades y de trato (capacitación de inspectores de trabajo); f) extender a todos los sectores de ocupación la posibilidad de acceder a la negociación colectiva. Asimismo, la ratificación del Convenio Internacional del Trabajo N. 156 (trabajadores con responsabilidades familiares) por todos los países contribuiría a unificar orientaciones en torno a políticas de igualdad a desarrollar.” (in: VOGEL, Arno & NASCIMENTO, Edson (orgs.), *Mulher e Mercosul*, Volume II, FLACSO/UNIFEM/BID, Fortaleza, 1999, p. 144).

maneira unidirecional, e batalhar no sentido de transformar o próprio processo de integração supranacional num âmbito de promoção por excelência do “empoderamento” dos trabalhadores no geral e das mulheres em particular.⁷⁸

Assim parecem ter compreendido a situação as centrais sindicais, se observamos a articulação feita através da **Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul** e, principalmente, a partir da criação da **Comissão de Mulheres**.⁷⁹ A criação desta comissão é considerada por algumas especialistas como o passo mais importante em termos de representação dos interesses das trabalhadoras no contexto integrado. Por esta via, as centrais sindicais e outros organismos (nacionais e internacionais) têm batalhado pela inclusão do “princípio de nivelção por cima” dos direitos obtidos pelas trabalhadoras dos diferentes países membros na harmonização de políticas públicas na área de emprego e renda do Mercosul, como por exemplo: a ratificação de Convenções da OIT, a elaboração de uma Carta dos Direitos Fundamentais e a inclusão do enfoque de gênero em toda a agenda prevista no Subgrupo especializado em questões trabalhistas (atual Subgrupo 10, de composição tripartite, com participação dos trabalhadores, dos empresários e dos governos).

Também poderia ser compreendida como uma estratégia de empoderamento da sociedade civil no âmbito do Mercosul a criação,

⁷⁸ **empoderamento**: provém do inglês *empowerment*. No contexto dos estudos de gênero, refere-se à potencialidade profissional das mulheres, aumentando sua informação, aprimorando suas percepções e trocando idéias e expressando sentimentos. Seu objetivo mais amplo é fortalecer as capacidades, habilidades e disposições para o exercício legítimo do poder. Pode-se identificar um conjunto de práticas para desencadear o processo de empoderamento, como por exemplo: apresentação de textos novos, exclusivamente pensados a partir da ótica das relações de gênero; novas leituras de textos antigos, não escritos com base nas relações de gênero, mas lidos sob esta ótica; análise da experiência pessoal através da reconstrução da história de vida. Destacam-se as técnicas de colaboração, cooperativa e interativa, com muito diálogo, jogos de papéis, redação de periódicos, relatos (Ver: GORE, Jennifer M., *Controversias entre las pedagogias. Discursos críticos y feministas como regimenes de verdad*, Ediciones Morata, Madrid, 1996; e também: PIUSSI, Anna M. y BIANCHI, Letizia (eds.), *Saber que se sabe*, Icaria, Barcelona, 1996.).

⁷⁹ **A Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul** está integrada por oito centrais (CGT-Argentina; PIT/CNT – Uruguai; CUT – Paraguai; CUT, CGT e FS – Brasil; CUT – Chile e, posteriormente, COB-Bolívia). Foi criada em 1987 com o intuito de solidarizar-se com os trabalhadores submetidos a regimes ditatoriais na América Latina e de combater a dívida externa nestes países. Com o início dos processos de integração supranacional no Cone Sul, em 1991 a Coordenadora define o seu objetivo de lutar pelos direitos dos trabalhadores no processo de integração e intervir de forma centralizada no processo. A participação das mulheres na Coordenadora tinha ocorrido de forma esporádica até a criação da **Comissão de Mulheres** (1996), única comissão da Coordenadora com assento permanente no plenário. A comissão tem o objetivo de elaborar políticas e campanhas, propor atuações conjuntas, estudar e organizar os aspectos de gênero concomitantes à integração regional e organizar as trabalhadoras na luta geral por uma integração com desenvolvimento social. Iniciou-se então um processo de debate que, entre outros resultados, permitiu a elaboração e execução de um projeto sobre questões de gênero e integração regional, executado pelas sindicais e financiado pelo FIG/CIDA. Este projeto tem por propósito fundamental sensibilizar lideranças sindicais da Coordenadora e capacitar as sindicalistas do Cone Sul, procurando aumentar a participação das mulheres nos processos decisórios e reduzir a discriminação nas ações do Mercosul (Ver: CUT, *Trabalho Feminino no Mercosul e no Chile*, Escola Sul, Santa Catarina, 1997; ESPINO in: VOGEL, Arno & NASCIMENTO, Edson (orgs.), *Mulher e Mercosul*, Volume II, FLACSO/UNIFEM/BID, Fortaleza, 1999; e FORÇA SINDICAL in: FIG/CIDA, *Gênero no mundo do Trabalho – I Encontro de Intercâmbio de Experiências do Fundo de Gênero no Brasil*, Brasília, 2000).

em 1995, do Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES).⁸⁰ No caso específico das mulheres, é necessário apontar a constituição em 1995 do Fórum das Mulheres do Mercosul, no próprio contexto do FCES; e a posterior criação por Resolução do Grupo do Mercado Comum N° 20/1998 da Reunião Especializada da Mulher (REM). A REM integra a estrutura institucional do Mercosul na condição de órgão assessor do Grupo do Mercado Comum, reunindo as representações governamentais responsáveis pelas políticas públicas em relação às mulheres dos países membros e zelando pela aplicação dos princípios contidos no Tratado de Assunção e em seus instrumentos complementares (por exemplo, as resoluções citadas).⁸¹

Estes espaços de proposição, deliberação e procura de consenso já permitiram a aprovação de uma Declaração Sociolaboral do Mercosul (1998), contendo um sistema de regras trabalhistas e sociais que buscam garantir direitos iguais a todas as trabalhadoras e trabalhadores (incluindo o compromisso de garantir dita igualdade através das práticas laborais); e a criação do Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul com incorporação da perspectiva de gênero (órgão técnico permanente, de gestão tripartite e caráter público, para informação sobre mercados de trabalho no contexto do Mercosul visando facilitar a tomada de decisões).⁸²

Porém, os avanços apontados ainda são muito incipientes. Por exemplo, a democratização dos espaços de proposição, deliberação e procura de consenso, através da integração de outros atores sociais ao FCES, tem sido polêmica e difícil, devido ao caráter fundamentalmente econômico e comercial da concepção predominante de integração supranacional.

Por outro lado, quando comparamos as condições de trabalho e as atribuições da REM com aquelas da Unidade de Igualdade de

80 O **FCES** é um órgão de representação das demandas dos setores econômicos e sociais, integrado em igual número por representantes de cada Estado-membro e com funções consultivas que se manifestam mediante recomendações para o Grupo Mercado Comum. "Vale lembrar que o FCES está em processo de construção, pois dentro da sua composição deveriam estar contempladas, além de governos e representação dos trabalhadores, outras organizações da sociedade civil, inclusive organizações de mulheres, o que não vem ocorrendo ainda." (FORÇA SINDICAL in: FIG/CIDA, *Gênero no mundo do Trabalho – I Encontro de Intercâmbio de Experiências do Fundo de Gênero no Brasil*, Brasília, 2000, p. 167).

81 No âmbito das ONGs feministas, foi constituída em 2000 a **Articulación Feminista Mercosur**, que envolve ONGs e articulações dos países do Mercosul, mais Peru, Bolívia e Chile. Tem por objetivo potencializar a capacidade de iniciativa, proposta, negociação, aliança e pressão política das organizações de mulheres no marco regional e de novas agendas sociais. A participação da Articulação Feminista do Mercosul foi fundamental para a inclusão da perspectiva de gênero nos Fóruns Sociais Mundiais (www.mujaeresdelsur.org.uy).

82 Para mais informações sobre estas instâncias, ver: SILVEIRA, Sara, *Políticas Públicas de equidad de género en el trabajo de los países del Cono Sur*, en: www.cinterfor.org.uy (página atualizada 02/10/2000).

Oportunidades entre Homens e Mulheres e de Política de Família, da União Européia ou ainda, o conteúdo destas resoluções do Grupo do Mercado Comum com as diretrizes européias em matéria de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, percebemos que o caminho a ser percorrido/construído ainda é muito longo... "O caminho para se garantir a meta de incorporação da perspectiva de gênero à agenda social do Mercosul apenas se esboça. É necessária a participação de todos os atores e, em especial, das mulheres, que a partir de suas diferentes representações e inserções, deverão manter-se organizadas, informadas e atuantes para definir e acompanhar as políticas de integração que irão determinar o seu futuro."⁸³

9. A crise, a integração e o desânimo: alguns comentários pessoais

Recebi recentemente comentários sobre este texto, exigindo uma "atualização" do mesmo. Transcrevo: "Ora, nesse momento, a crise vivida pelo próprio Mercosul parece cada vez mais evidente, na esteira da profunda e célere desagregação econômica e política da Argentina, da instabilidade que assola o Uruguai e das tensões que se estendem ao Brasil, sem falar das mudanças institucionais nos Estados Unidos e o reflexo delas na sua política externa para a América Latina, aí compreendida a pressão pela viabilidade da Alca. Tendo em mente todos esses fatos, datados dos dois últimos anos, parecem, hoje, **matérias de um passado** (que se afigura cada vez mais distante) as iniciativas que vimos se desenvolverem no Cone Sul, em meados dos anos 90, em termos de re-espacialização e integração produtivas (cito como exemplo as indústrias automotriz, de processamento de alimentos, dentre outras), que uniram fortemente estratégias empresariais de grupos nacionais e transnacionais, na Argentina e no Brasil".

Do meu ponto de vista, é precisamente por conta dos problemas que enfrentamos, antigamente e também na atualidade, que não podem ser deixados de lado esses processos de globalização e de integração, bem como suas conseqüências para as relações de gênero. Por um lado, me recuso a pensar que o que aconteceu há dois anos seja "história", encerrada, sem desdobramentos, sem articulação com o presente. Não é à toa que os

83 PAULI in: VOGEL, Arno & NASCIMENTO, Edson (orgs.), *Mulher e Mercosul*, Volume II, FLACSO/UNIFEM/BID, Fortaleza, 1999, p. 13.

movimentos pela defesa dos direitos humanos, nos países do Mercosul e após as ditaduras militares, reclamam pela “**memória ativa**” das comunidades, recordando e fazendo presente no dia-a-dia os compromissos e os problemas que deveremos enfrentar (nós e nossos filhos e nossas filhas) por conta do que foi feito e do que não foi realizado no passado. O passado, no mínimo, nos define/limita ao mesmo tempo em que nos potencializa, segundo o relacionamento que estabelecemos com ele.

Por outro lado, as profundas crises vivenciadas pelos nossos países não deveriam fazer-nos deixar o caminho da integração, mas ao contrário, pois fica cada vez mais evidente que as crises **não são nacionais** e, portanto, suas soluções também não poderiam sê-lo. Hoje, mais do que nunca, as soluções deveriam ser procuradas a partir da ação solidária dos países, principalmente entre aqueles que compartilham problemas econômicos, políticos, sociais e culturais da mesma natureza. A força deverá ser procurada na atuação internacional conjunta, e não no isolamento que leva a acreditar que poderemos sair sozinhos dos nossos problemas, como se esses problemas e suas raízes fossem matéria nacional.

Para concluir: as conseqüências contraditórias apontadas, os avanços e retrocessos registrados não deveriam ser fundamento para o descaso das problemáticas de gênero nos processos de integração supranacional e na formulação de políticas públicas (nacionais e comunitárias). Pelo contrário: constituem importantes desafios de nossas sociedades na atualidade, com a oportunidade única de **batalhar na prática e na estratégia por uma sociedade democrática com verdadeira justiça social.**

Globalização, mercados de trabalho urbanos e rurais e políticas públicas¹

Juarez Rubens Brandão Lopes ²

A evolução e as características do emprego no Brasil – e do desemprego, o nosso principal problema hoje – têm de ser examinados à luz da revolução estrutural que envolve o aparato produtivo do país nos anos 90. É processo que percorre todo o decênio dos 90 e nos dias de hoje continua a se aprofundar. Associa-se ao processo de globalização, que atinge de modo crescente toda a economia e sociedade brasileiras no último decênio do século XX, com os seus efeitos positivos e negativos, como no resto do mundo.

Constitui verdadeira revolução nos parâmetros estruturais do mercado de trabalho – seja ele urbano ou rural – e por conseqüência nos níveis e características do emprego e do desemprego. As políticas públicas de emprego e renda têm de levar em conta este desafio.

A reestruturação produtiva e econômica: início nos anos 70 nos países avançados; atraso e rapidez da transformação no Brasil dos anos 90

Apontemos quais são as raízes, as características e as conseqüências deste processo de reestruturação produtiva e da atual questão de

1 Este capítulo baseia-se em textos anteriores do autor, revistos, particularmente nos seguintes indicados nas "Leituras Complementares", colocados no final: LOPES (2001) e LOPES (2002).

2 Bacharel em Ciências Sociais e Políticas pela Escola de Sociologia de São Paulo, e Doutor em Sociologia pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo. Assessor Especial do Ministro Extraordinário de Política Fundiária. Coordenador Geral do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento (NEAD), integrado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural do Ministério de Desenvolvimento Agrário.

emprego no Brasil. O nosso país atrasou-se, em relação aos demais, na implementação das chamadas reformas estruturais, mesmo em relação a países industriais menos desenvolvidos. Nos países desenvolvidos começou-se a ganhar consciência de uma crise do sistema econômico mundial e do Estado de Bem-Estar Social (“a crise fiscal do Estado”), no final dos anos 60³.

Desde então, iniciaram-se mudanças profundas na organização e nos processos de trabalho das grandes empresas, afastando-as do chamado padrão de produção “fordista”, ao mesmo tempo em que se iniciavam reformas do Estado. Em países menos desenvolvidos processos semelhantes datam dos anos 80. Por uma série de razões, no Brasil, a consciência de que estava ficando ultrapassado o modelo anterior de desenvolvimento (o processo de substituição de importações) e do papel nele do Estado Empreendedor, demorou a resultar em mudanças concretas.

Para se compreender a rapidez da transformação produtiva brasileira, quando no final dos anos 80 se empreenderam os primeiros passos da abertura comercial, ainda em pleno ambiente de hiper inflação, deve-se lembrar que nesses anos “modelos” de reorganização empresarial e de novos processos de trabalhos estavam, por assim dizer, “à mão”, nas empresas inovadoras do Japão, dos Estados Unidos e da Europa. E que as grandes empresas que, começam então a introduzir no nosso país aquelas inovações, são freqüentemente as mesmas multinacionais que as desenvolveram lá fora.

Assim, assinalem-se as características do momento em que se iniciam no país as reestruturações econômicas (fusões, privatizações, mudanças institucionais, especializações inter e intra-industriais) e produtiva (reorganização de empresas e de processos de trabalho). Esse é o momento no final dos anos 80: (a) em que a abertura comercial foi iniciada, prosseguindo, com cada vez maior ímpeto no decorrer da década seguinte, submetendo a grande indústria brasileira e depois o resto da economia a uma crescente competição dentro e fora do país; (b) momento em que o Estado iniciou o seu programa de privatização; e (c) em que se está ainda em pleno regime de inflação alta e acelerada.

3 Ao tratar do setor produtivo, começamos pela grande indústria e demais setores urbanos – onde as mudanças se iniciaram entre nós – deixando por último a agropecuária patronal e o aprofundamento das mudanças em todo o meio rural. As razões desse tratamento ficarão claras no texto que se segue. Em diferentes países, a natureza e a seqüência da transformação varia conforme as condições específicas.

Nestas condições compreende-se que a transformação tenha principiado pelos seus aspectos *soft*, de mudança organizacional e de mudanças nos processos de trabalho, pré- condições para mais adiante introduzir-se, de forma cada vez mais maciça a tecnologia *hard* propriamente dita (microeletrônica, máquinas *transfer*, automação e robotização). No entanto, assinale-se, desde a primeira etapa da modernização produtiva, “poupa-se” trabalho, e inicia-se a elevação da qualificação e da escolaridade da força de trabalho demandada.

Com o sucesso do plano de estabilização monetária em 1994, aceleraram-se as privatizações e a entrada dos capitais estrangeiros. Ganhou nova dimensão e ímpeto a reestruturação produtiva, e então de modo mais abrangente a reestruturação econômica. Como já foi mencionado, com o início do processo nas grandes empresas industriais, a transformação na segunda metade dos anos 90 estendeu-se para todo o tecido econômico, atingindo inclusive as atividades rurais (das quais se tratará mais abaixo), e, mais recentemente, os serviços, e sobretudo os chamados serviços produtivos (por exemplo, as telecomunicações e os serviços quaternários).

A raiz de todo o processo de mudança econômica mundial está na incessante procura de maior competitividade, que acompanha a queda das barreiras comerciais. Com a cada vez maior integração dos mercados, este é um processo de mudança contínua, afetando as relações inter e intra-empresas.

Ao invés de procurar detalhar os variados modelos produtivos que foram adotados, interessa mais no presente contexto apresentar as características gerais do trabalhador procurado, em contraste com o que ocorria no sistema fordista, e as suas conseqüências para o mercado de trabalho. No lugar do trabalhador semi-qualificado da linha de produção fordista, a procura é pelo trabalhador polivalente e versátil, com maior escolaridade, capaz de decisões e iniciativas, características valorizadas num ambiente em permanente mudança e em que se torna sobremaneira valiosa a *qualidade* dos produtos e dos serviços.

Características da transformação do mercado de trabalho: terceirização e desconcentração econômica

Para enfrentar à acirrada competição, dois outros processos, freqüentemente interligados (além da já mencionada elevação da qualidade da força de trabalho), afetam o processo de transformação

estrutural do mercado de trabalho, e portanto da questão do emprego, no Brasil⁴. O primeiro é a “externalização” das partes do processo produtivo em que a empresa tem menos vantagens comparativas (a chamada “terceirização”) e a constituição de longas cadeias produtivas, localizadas muitas vezes em regiões ou países diversos. O segundo processo é a procura pelas empresas de novas localizações em áreas e regiões onde os custos da força de trabalho são mais baixos⁵, ensejando assim uma desconcentração econômica, em direção a áreas menos desenvolvidas do país.

Durante a última década aumenta bastante a informalização da força de trabalho. Esta tendência – apreendida de modos às vezes enganadores –, ademais de relacionar-se com a falta de dinamismo da economia, reflete sem dúvida também, a transformação do mercado de trabalho que começa a surgir no Brasil. Constituem-se muitas vezes novas situações de trabalho, “modernas”, isto é, compreendendo trabalhadores de alto nível de qualificação, que prestam serviços para empresas modernas, e adotam a forma de pequenas empresas ou de trabalho por conta própria. Isto, sem deixar de ser “informal” no sentido tradicional de tratar-se de trabalho “não regulamentado”, “que não contribui para a previdência” (e que assim não poderá usufruir no futuro da rede de proteção social). Características arcaicas e modernas se mesclam de maneiras inesperadas, nas mesmas estatísticas, constituindo uma problemática complexa, mal apreendida pelos conceitos usuais, a ser enfrentada pelas políticas públicas.

Note-se que esta transformação, relaciona-se tanto com muitos dos resultados positivos da situação econômica e dos programas do governo, de 1995 para cá, como com os seus principais problemas – sobretudo com a questão do emprego. Aspectos positivos e negativos, relacionam-se, como dois lados de uma mesma moeda. Desta transformação – como também de todo o novo ambiente macroeconômico criado pelo ajuste estrutural neste período, – decorrem os aumentos crescentes da produtividade econômica e do trabalho. Da mesma transformação decorrem os novos parâmetros do mercado de trabalho, as suas novas

4 Não só no Brasil, mas também em outras situações com características semelhantes, oferta abundante de trabalhadores, com baixa qualificação e salários baixos, ademais de grandes disparidades salariais regionais.

5 Decorrentes não só de diferenças de custos de reprodução da força de trabalho, mas também de diferenças do seu nível de organização.

exigências, os patamares mais elevados de desemprego estrutural, e, por conseguinte, o muito maior desafio para a política pública do que no passado recente, colocado pelo desemprego. E, guardemos em mente, que o principal *locus* da transformação é o setor privado⁶.

Mas, passemos aos dados e informações relevantes para a questão do emprego e sobre os programas de governo. Em primeiro lugar, sobre a produtividade econômica e do trabalho. Em segundo lugar, sobre o desemprego, e em seguida uma brevíssima caracterização das políticas públicas, governamentais e não-governamentais, nesta área.

Tendências da produtividade do trabalho

A análise de dados das Pesquisas Mensais Industriais, como a das Contas Nacionais, mostra que o crescimento da produtividade do trabalho durante os anos 90 foi muito maior do que a que ocorreu nos anos 70, a década do “milagre brasileiro” (cerca do dobro em média). Além disso, o aumento da produtividade do trabalho foi maior do que o da produtividade de todos os fatores. Note-se, chega-se a estas conclusões, quaisquer que sejam os dados básicos que se usem – pesquisas industriais mensais ou contas nacionais – e quaisquer que sejam as metodologias utilizadas.

Conforme os dados usados variam os níveis absolutos atingidos pela produtividade, mas verificam-se as mesmas tendências gerais observadas. Este aumento de produtividade é, antes de mais nada, decorrente da reestruturação produtiva ocorrida no setor privado da economia, a qual foi acompanhada pelas reformas do Estado em curso, todo o processo sendo complementado e tornado possível pelos fortes investimentos estrangeiros diretos que ocorreram durante todos os últimos anos.

Evolução do desemprego e crescimento do desemprego estrutural

Estudo do Ipea mostra como estes aumentos de produtividade do trabalho, juntamente com as políticas macroeconômicas visando o ajuste fiscal do Estado e as que responderam aos choques externos

⁶ As mudanças e as características do mercado de trabalho resultam da reestruturação produtiva empreendida pelas empresas, mas também do ajuste estrutural propiciado pelos programas e políticas governamentais na sua busca de eficácia econômica e da criação de condições macro-econômicas de crescimento autosustentado.

representados pelas crises do período (as crises mexicana, asiática, russa e argentina), explicam as variações nas taxas de desemprego nos anos 90 – as quais tiveram níveis crescentes até o início de 1998 e se estabilizaram em nível alto nos dois últimos anos.

Conclui o mencionado trabalho do Ipea, que a principal causa da acentuação do problema do desemprego é a mudança estrutural representada pela reestruturação produtiva, e só secundariamente pela deficiência no crescimento econômico. Assim o problema da geração de postos de trabalho não repousaria tanto na recuperação do dinamismo da economia, mas basicamente em fatores ligados ao funcionamento do mercado de trabalho.

As políticas de emprego e renda

Não existe uma fórmula mágica para gerar emprego e renda. Soluções criativas e inovadoras podem ser produzidas, contudo, a partir da coordenação das ações do governo e da sociedade em múltiplas frentes. Este foi o enfoque do governo Fernando Henrique Cardoso.

No plano institucional, o esforço foi no sentido de simplificar e flexibilizar a super-regulamentação antes existente, que inibia a oferta de novas vagas, e de procurar modernizar o sistema de relações de trabalho, apostando no fortalecimento dos sindicatos e na livre negociação coletiva para a solução dos conflitos⁷.

Um elenco de iniciativas em andamento destina-se a reduzir os custos não-salariais do trabalho e a introduzir novas formas de contratação. A redução dos encargos sociais contribuirá para diminuir o “custo Brasil”, estimular as empresas a contratar mais e, sobretudo, a formalizar as relações de trabalho, incluindo todo trabalhador na rede de proteção social.

Entre outras iniciativas, vale destacar a instituição do contrato de trabalho por prazo determinado; a legalização do banco de horas, que permite a adequação do trabalho a variações sazonais e cíclicas da produção; a regulamentação do trabalho em tempo parcial; e a suspensão temporária do contrato de trabalho, que prevê o treinamento do trabalhador durante um prazo fixo após sua demissão.

7 Esta renovação institucional não está completa. Em algumas áreas, como a trabalhista (incluindo a da estrutura sindical), a previdenciária, a tributária, falta muito a fazer. As indicações que se têm, no momento que se escreve este relato das políticas públicas, é que no Governo Luis Inácio Lula da Silva, virão novos esforços no sentido de simplificação, flexibilização e racionalização nessas áreas.

As políticas ativas de geração de emprego e de renda, no meio urbano, desdobram-se em duas vertentes: os programas de microcrédito e os de qualificação profissional.

As transformações no mercado de trabalho tendem a excluir a mão-de-obra menos qualificada, assim como a capacitação torna-se o principal fator de conquista e de manutenção do emprego. Em 1991, os trabalhadores de menor escolaridade representavam cerca de 39% da população ocupada; em 1998, apenas 27,4%. No mesmo período, os trabalhadores com nove a onze anos de estudo elevaram sua participação no total da população ocupada de 21% para 28%.

O Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador, instituído em 1995 e financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) focaliza desde então as suas ações em dois alvos: setores com maior potencial de geração de emprego, a exemplo de turismo, construção civil, artesanato, pesca, agropecuária (principalmente a familiar), serviços pessoais e culturais, micro e pequenos empreendimentos; e grupos críticos como desempregados, trabalhadores ameaçados de desemprego, pequenos e microempreendedores, mulheres, jovens, negros e portadores de deficiência.

Executado de forma descentralizada, em parceria com governos estaduais, entidades públicas, sindicatos e organizações não-governamentais, o programa atua em 2.600 municípios, 500 dos quais situados entre os mais pobres do país. No período de 1995-1998, foram treinados 5,5 milhões de trabalhadores a um custo de R\$ 1,1 bilhão. Para os quatro anos seguintes, a meta era a de qualificar mais 17 milhões de trabalhadores.

Os programas de micro – crédito, também criados pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, estão orientados para o financiamento de pequenos empreendimentos e de microempresas e para assegurar a prestação de assistência técnico-gerencial a projetos de interesse social. Somados, esses programas emprestaram cerca de R\$ 6 bilhões, entre 1995 e 1998, em mais de um milhão de operações de financiamento. Estava programado então, para os três anos seguintes, que os micro e pequenos tomadores teriam à disposição cerca de R\$ 8,3 bilhões.

Faz-se mister agora particularizar alguns aspectos das mudanças no mundo rural, em curso com a globalização, e que precisam ser enfrentadas pelas políticas públicas. É o que faremos a seguir.

O mundo rural emergente, no contexto atual da globalização econômica e produtiva

Teçamos, a seguir, algumas observações sobre a situação rural brasileira e as “oportunidades” que, a partir dela, se abrem para políticas ativas de emprego (mais do que oportunidades, aqui se configura um verdadeiro imperativo de adotarem-se tais políticas referentes ao campo). O Brasil, como país da periferia, ocupa a este respeito posição *sui-generis*. País de economia já industrial, tem ainda ampla disponibilidade de força de trabalho e de terras.

Desafio e oportunidade aqui se combinam. Com a ampla transformação do trabalho urbano acima delineada, não há como fugir de políticas de distribuição do ativo terra (através de várias modalidades de reforma agrária) e de fortalecimento da agricultura familiar. Ao imperativo de ordem econômica somam-se os imperativos de ordem social. Não há como escapar dos desafios representados pela pobreza e pela péssima distribuição de renda. Mas, vamos por partes.

Em primeiro lugar, mostrando o contexto macro em que se encontra o mundo rural⁸ brasileiro, com a globalização, e como esse contexto, se por um lado criou difíceis problemas, por outro abriu grandes oportunidades. Principalmente, no sentido, de abrir a possibilidade de um amplo programa de reforma agrária e de crédito, para fortalecimento da agricultura familiar.

Em segundo lugar, precisa-se delinear as mudanças, em larga medida espontâneas, que passaram a ocorrer no ambiente rural, particularmente, mas não exclusivamente, no Sul e no Sudeste. Com isso, surge (ou em certas regiões começa a vislumbrar-se) uma economia mais diversificada, não exclusivamente nos setores agropecuários, mas incluindo os outros setores, quais sejam serviços, artesanato, e às vezes até indústria, todos eles repousando em última análise na agricultura familiar.

Em terceiro lugar, por fim, toca-se brevemente na questão de uma política pública que transita da reforma agrária e passa a colimar o desenvolvimento rural sustentável. E procura lançar os seus alicerces

8 Deixemos nessa nota de rodapé assinalado o sentido em que usamos “rural”. Abandonamos neste texto o sentido “administrativo” como o rural é concebido no Brasil, sentido esse que se encontra em pouquíssimos países, e em nenhum do nosso grau de importância. Distinguimos “rural” (como conceito territorial) do da atividade agropecuária (conceito setorial). Rural para nós assim não coincide com campo ou seja apenas com as atividades primárias. Assim *rurais* são todos os territórios fora das principais aglomerações populacionais (sejam metropolitanas ou não), incluindo as sedes municipais abaixo de dado tamanho, e em cujas áreas prevaleça densidade populacional inferior a dado nível. Ver José Eli da Veiga (2001) nas “leituras complementares”.

na elaboração participativa de um Plano de Desenvolvimento Sustentável do Brasil Rural.

Façamos este percurso

Contexto macro sociopolítico e macroeconômico das políticas agrárias, particularmente da reforma agrária.

Para entender as características da reforma agrária, e da política de fortalecimento da agricultura concomitantemente lançada pelo governo, precisamos tratar primeiro do macrocontexto – tanto macroeconômico quanto sociopolítico – de sua implementação nesse período.

A marca principal desses anos, particularmente tendo em mente o foco desse capítulo, é que a década de 90, particularmente na sua segunda metade, foi no Brasil um período de aprofundamento do processo de democratização. Foi também um período de condições econômicas e sociais tumultuadas, o que limitava sobremaneira as possíveis escolhas públicas. Três grupos de processos e mudanças marcaram esses anos em que os esforços de reforma agrária estavam sendo intensificados. Eles são parte do contexto econômico, social e político da reforma agrária, como de outras áreas da ação pública, contexto, porém, cujas causas não podemos tratar aqui.

Em primeiro lugar, como vimos, esse foi um tempo em que a economia e a vida do país estavam passando por profunda transformação estrutural, especialmente visível nos seus setores urbanos, que antes de mais nada resultava da integração crescente do país na economia mundial.

Em seguida temos de assinalar os continuados esforços macroeconômicos feitos, após o bem sucedido Plano Real de Estabilização Econômica empreendido em 1994/5, para enfrentar os problemas do sistema econômico que duas vezes havia estado na beirada da hiperinflação (em 1989/90 e em 1992). É, também, apontar que quase todos os anos da segunda metade dos 90 foram marcados por sucessivos choques externos, que foram prontamente enfrentados pela renovação dos esforços de estabilização do Governo, com suas sabidas conseqüências de contração da economia.

Devemos particularizar os aspectos dessa situação mais relevantes para a situação rural. A integração nos mercados internacionais, particularmente os aprofundamentos dos acordos do Mercosul, é responsável por uma onda de mudanças tecnológicas, especialmente o

avanço das economias da informação, baseadas numa tecnologia digital comum⁹. Tudo isso acabou transformando tanto a base organizacional como a tecnológica e a econômica dos setores urbanos, e conseqüentemente as características do seu mercado de trabalho¹⁰. Na área urbana, não somente o trabalho direto de toda a espécie de empresas foi drasticamente transformado, mas a sub-contratação, o *leasing*, a privatização de setores que eram previamente estatais, a transferência de atividades econômicas para fora das principais aglomerações urbanas – foram parte de mudanças generalizadas. Resultando numa transformação global do mercado de trabalho urbano, com níveis mais altos do desemprego estrutural e aumentos dos setores informais e por conta própria.

Esta onda de transformações obviamente introduziu profundas mudanças em todos os setores – agrícolas e não agrícolas – do mundo rural, em todos os seus aspectos. Alguns dos aspectos principais desse processo precisam agora ser tocados.

À procura de maior competitividade externa, o Governo introduziu uma extensa desregulamentação de todas as atividades agropecuárias, especialmente com relação ao crédito agrícola. À maior competitividade internacional dessas atividades, e aos preços da terra rapidamente declinantes – por sua vez ligados aos efeitos do Plano Real de Estabilização o qual em grande medida anulou o papel da terra como reserva de valor – seguiram-se preços em queda das *commodities* e a modernização da produção agrícola especialmente nos agro negócios. Junto com essa contração do mercado de trabalho agrícola, devemos notar, nos mesmos anos, continuou a processar-se o “fechamento” (agora quase completo) da válvula de escape representada pelas migrações nos anos 70 e 80 e as ocupações de terra “livre” na fronteira, na Amazônia e em partes do Centro-Oeste.

As transformações do mercado de trabalho rural, que se juntou, como vimos, às mudanças e à contração do mercado de trabalho urbano e ao “fechamento” da fronteira, tiveram como resultado geral dois processos sociopolíticos interligados que podem ser observados nos anos 90 (especialmente a partir dos seus meados): a intensificação de fortes movimentos sociais e organizações rurais, por um lado, e por

9 Assinalemos que essa renovação tecnológica, fosse nos setores urbanos ou na agropecuária, foi em grande medida facilitada pelo dólar barato que prevaleceu até a desvalorização dos princípios de 1999.

10 Essa renovação tecnológica foi facilitada pelo dólar barato que prevaleceu até a desvalorização do real no início de 1999.

outro – do lado do governo – o aumento da implementação da reforma agrária e de outras políticas agrárias. Uma breve caracterização deve ser feita agora desses fatos.

Os dois principais movimentos e organizações sociais que (com sua origem em décadas anteriores) significativamente ocuparam o principal cenário nos anos 90 foram o movimento dos sem-terra (o MST) e os sindicatos rurais, com as suas federações estaduais e sua confederação – a Contag. Ambos se fortaleceram enormemente nos anos 90, ficaram muito mais visíveis e ganharam amplo apoio da opinião pública.

Nesse contexto, o Governo intensificou os seus esforços de reforma agrária. Podemos dizer que o momento ganho pelos movimentos sociais e organizações rurais, junto com o enfraquecimento econômico e político dos grandes proprietários de terra, foram fatos que tornaram possível as ações agrárias do governo, no nível em que tinham sido contempladas nos plataformas eleitorais de 1994 e 1998. Como um pano de fundo mais geral, precisamos repetir, tem-se o rápido processo de democratização da sociedade brasileira, com o governo sendo extremamente sensível à opinião pública. Essa situação influencia a forma e o conteúdo das ações de reforma, havendo contínua e freqüente interação e negociação (interrompida apenas em alguns momentos) entre os funcionários do governo e as lideranças e assessores dos movimentos e organizações.

Diversificação da economia rural e o papel basilar nela da agricultura familiar

Fenômenos direta ou indiretamente ligados à globalização e à reestruturação já apontados (diminuição de migrações rurais – urbanas, da ocupação de novas terras no Centro-Oeste e na Amazônia, desregulamentação do crédito para o setor agropecuário, forte modernização tecnológica do agronegócio) tiveram conseqüências que vão muito além do revigorecimento dos movimentos e organizações sociais rurais e da política pública para o setor agrário (reforma agrária e Pronaf). É somente com aquele pano de fundo que, a nosso ver, podem compreender-se as amplas mudanças que vêm ocorrendo em toda a economia rural, particularmente nas regiões Sul e Sudeste, no sentido de sua diversificação.

Vem sendo apontado em muitos estudos o crescimento, na economia rural, num ritmo muito maior do que o das atividades primárias, dos

serviços e das atividades secundárias. As mudanças – não com o mesmo peso – podem ser assinaladas para todo o Brasil¹¹. É nossa hipótese, que dado aquele contexto, e tendo em vista a preexistência em cada território de capital humano e social (em montante e qualidade diferenciados), surgiram forças no sentido da acentuação da complexidade da divisão social do trabalho local, com o conseqüente aparecimento de novos setores. Toda esta economia diversificada tem por base – é o que parecem indicar os estudos existentes – a propriedade familiar.

Outras mudanças a partir da economia urbano-industrial – também já indicadas – acabam complementando a diversificação econômica do que continua a ser, em última análise, uma produção familiar. Estamos nos referindo às tendências da desconcentração espacial de muitos setores industriais (indo muitas vezes para áreas essencialmente rurais) e da externalização de partes do processo produtivo desses setores, que passam a ser realizadas como parte da economia doméstica rural. É o que acontece com ramos tão diversos como o são as confecções, brinquedos, calçados, artesanato ligado ao incremento do turismo etc.

Agem também, no mesmo sentido de fortalecimento da economia familiar rural, muitas das políticas e programas públicos criados e desenvolvidos nos últimos anos, sobretudo pelo Governo Federal. Estudiosos já apontaram tal função não antecipada de programas criados há mais tempo, com outro propósito, como é o caso da previdência rural. Programas mais recentes, como as múltiplas “bolsas” (bolsa escola, bolsa alimentação etc.), bem como o programa dos agentes comunitários de saúde que se espalham pelo território nacional (esses agentes são hoje mais de cento e sessenta mil), têm efeito positivo semelhante.

Da Reforma Agrária e do Pronaf para o Desenvolvimento Sustentável do Brasil Rural

No item anterior, já foram mencionadas algumas políticas públicas para o meio rural, mas falta apontar alguns dos aspectos essenciais dessa

11 Vejam-se os trabalhos dirigidos por José Graziano da Silva, sobre atividades e ocupações não agrícolas nas áreas rurais brasileiras (por exemplo, o livro de CAMPANHOLA e SILVA, 2000). Duas observações precisam ser feitas. Em primeiro lugar, dada a conceituação do que é rural nestes estudos ser a do IBGE, ao invés da aqui adotada (que inclui as pequenas sedes municipais e distritais como parte dos territórios rurais), a caracterização desses autores das ocupações não rurais presentes no meio rural fica sobretudo sub-estimada, como também ficam sub-estimados os ritmos de seu crescimento. Em segundo lugar, as diferenças regionais nesses dois aspectos, presença dessas ocupações não agrícolas no meio rural e os seus ritmos de crescimento, não recebem a ênfase devida: na realidade, são muito mais presentes e estão em muito mais rápido crescimento nas regiões Sul e Sudeste, do que nas demais regiões.

política que apenas começaram a se delinear nos últimos um ou dois anos, e que reputamos da maior importância. Esses aspectos começaram a tornar-se claros com a criação do CNDRS – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, e a elaboração em seu seio, com a participação de entidades da sociedade civil, de outros ministérios, de outras entidades, bem como de outros níveis de governo, de um Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável.

Para finalizar, enumero esses aspectos, acrescentando umas poucas observações sucintas.

- A necessidade de tratar o desenvolvimento não apenas do setor agrícola, mas de toda a economia rural, particularmente se se tem em mente focalizar a questão do trabalho e do emprego como central.
- A necessidade da construção de políticas que reconheçam, para este desenvolvimento e o seu planejamento o papel basilar das economias familiares, com toda a sua diferenciação econômica, e as suas raízes no campo.
- A necessidade de desenvolver para este novo mundo rural, dada a complexidade já atingida pela sociedade brasileira – com as diferenciações regionais que tem – um planejamento participativo e descentralizado, exigindo assim o seu detalhamento em nível local. E, finalmente,
- A necessidade de reconhecer que no nível local, a unidade territorial adequada para o planejamento, é, muitas vezes, mais ampla, e ultrapassa os limites municipais e exige a formação de consórcios municipais (ou instrumentos equivalentes).

Debate

Pergunta:

[Participante não-identificado] O resultado de tudo o exposto para os trabalhadores, principalmente aqui na América Latina e no Brasil, é um desemprego muito grande. Nós temos no Brasil aproximadamente 2 milhões de trabalhadores em relação de trabalho precarizada e há uma exigência cada vez maior de trabalhadores especializados. Criamos um mundo onde existem "os integrados", que são aqueles que detêm o conhecimento; os "semi-integrados"; e os que serão integrados.

Na exposição, o senhor analisou a questão do ponto de vista da indústria automobilística, mas as inovações tecnológicas também perpassam outros setores econômicos como o setor de serviços. No setor do sistema financeiro, por exemplo, tínhamos, em 1985, cerca de 600 mil bancários, e hoje temos 300 mil. As inovações tecnológicas nos bancos foram tão grandes, que hoje não há necessidade para qualquer usuário ou cliente de banco de ir ao banco para realizar qualquer operação bancária. Somado a isso, temos também inovação tecnológica na agricultura, e cada vez mais a ciência biomolecular está em estudo. Há um avanço muito grande nesse processo de introdução de tecnologia na agricultura, fora a questão da mecanização que também tem gerado desemprego.

De outro lado, também tem a questão da telemática, e a união da informática com a comunicação, e isso tem tido um impacto muito grande na relação de emprego. Nós temos, por exemplo, quase 2 trilhões de dólares que circulam por dia nas bolsas de valores do mundo inteiro e que têm impacto nas economias e na questão do trabalho.

Agora, a minha pergunta tem se pautado nesse conceito de transnacionalidade do sistema produtivo, onde há aqueles que detêm o conhecimento (principalmente os países centrais), há aqueles que produzem (geralmente a periferia industrializada) e há aqueles que fazem o transporte e a distribuição. Nós temos o exemplo da Nike que não tem nenhum funcionário. Todo o seu processo produtivo é terceirizado, desde a criação, produção e distribuição. Assim, não importa se vai fazer o produto na China, em Taiwan, ao preço de 7 dólares e vender no mundo por 40 dólares, como é o caso das camisas de futebol brasileiro. Chegamos a uma situação em que a economia é

toda “financeirizada” e a América Latina toda endividada, onde os estados nacionais não têm poder soberano para determinar as políticas econômicas internas. Então, como é que fica a inserção, no mundo globalizado, da América Latina endividada e sem tecnologia para competir no mercado mundial?

Juarez Brandão Lopes:

Primeiro, concordamos com todo o diagnóstico, talvez haja pequenas nuances com as quais a gente discorde. Quanto à solução, nós também estamos juntos, procurando. Posso dar algumas indicações do que acredito que pode ser feito. Claramente, não adianta ir contra a integração de mercados. Nós temos de controlar essa integração de mercados. Não vamos esquecer nunca que o aspecto negativo está ligado ao aspecto positivo, ambos estão juntos, não vamos tentar olhar unilateralmente. Se olharmos unilateralmente, vamos para trás. Mais ainda, quando se trata de pessoas de uma tradição de esquerda, ir para trás é alguma coisa que a gente não quer.

Mas há algumas observações que queria fazer. Em relação à direção geral da política pública, acredito que tem de ser feito muito mais do que diminuir a integração de mercados, muito mais do que diminuir a produtividade. A coisa está em mudar a sociedade. Mudar a sociedade como? Claro que o Estado é que tem, por exemplo, que possibilitar a uma porcentagem muito maior da população educação, qualificação. Desemprego é você ser obrigado a trabalhar e não poder trabalhar. Mas se diminuirmos o tempo de trabalho através de períodos de trabalho mais curtos; ou adiando por mais tempo a entrada no mercado de trabalho, o que significa que o período total vai ser mais curto; ou também durante a permanência no mercado de trabalho, você ficar menos horas... pode ser uma alternativa. Isto não se pode fazer às cegas, porque fazendo às cegas, você pode voltar para trás em tudo o que houve de progresso. Acho que a gente pode é diferir nas soluções.

Nada disso é muito fácil. Como é que se mantém a integração sem levar ao Estado a ser também eficiente? Um dos problemas desses últimos anos, no caso brasileiro, é o fato de que tivemos crises mundiais quase todo ano. Obviamente, enfrentar a crise mundial através de um fechamento é voltar para trás. Isto é tão geral no mundo que alguma coisa vai ser feita. Por exemplo, conseguir, conjuntamente, soluções para regular principalmente os fluxos financeiros. Os fluxos financeiros levam às crises. Também aí a questão não é evitar que eles sejam tão

rápidos para se comunicar. Boa parte dos fluxos financeiros, na intensidade que existem, representam uma coisa nova, e boa parte é devido a toda essa tecnologia moderna que se tem. Os fluxos financeiros são controláveis. Instituições internacionais controlam os fluxos financeiros. Essa é uma maneira e, me parece, que é a maneira correta. Não é fácil. Obviamente há interesses que são os mais diversos no mundo, portanto não vai ser através das Nações Unidas que a solução vai ser encontrada. A outra maneira é simplesmente voltar para trás na base tecnológica. Essa forma me parece negativa. Hoje você pode investir na Bolsa de Tóquio, e conforme o que acontece lá, no mercado local japonês, você tira de lá e bota em outro lugar. Nesse sentido, poderia se dizer: “Vamos tirar os satélites e não se consegue fazer isso tão rápido!” Mas isso é voltar para trás. Estou dando um exemplo caricatural, mas regular institucionalmente através de instituições internacionais é ir para frente.

E isso já se fez, se fez em momentos de crise mundial muito grande. Vamos comparar com um outro grande momento de transformação que culminou nos anos 30. Os Estados Unidos passaram por uma “Grande Depressão” logo depois da Guerra. Isso terminou com as célebres instituições de Bretton Woods que regularam os mercados internacionais. Dizem os especialistas que uma das fontes para esse novo período de transformações intensas foi a quebra das instituições de Bretton Woods, quer dizer, quando os Estados Unidos saem da convertibilidade do dólar.

Nada disso é fácil. O que é importante é não ser negativista e dizer: “não há solução, então vamos destruir este mundo!”. Primeiro, acho que não é possível, e depois, se perde muito do progresso. Você deu vários exemplos do que eu estava falando, das transformações do trabalho, como a questão da Nike. Essas são formas ágeis de produção que também levam embutidas dentro delas conseqüências más.

Eu não comentei a enorme transformação do sistema financeiro brasileiro, que é quase um exemplo diverso dos outros. Esse aumento de produtividade do trabalho foi especialmente pronunciado nos bancos. Houve períodos em que não precisava nem demitir gente porque a produtividade do trabalho aumentava através dos mesmos bancários estarem fazendo muitas mais operações. Essa é uma outra característica diversa nessa revolução tecnológica do sistema financeiro. Acharam-se formas de gerir sistemas bancários, de ter informações, em situações muito peculiares, porque tudo foi feito durante um período de altíssima inflação. Na base disso estava o sistema de indexação. O sistema de indexação

brasileiro levou a inovações bancárias que depois foram exportadas. As inovações tecnológicas foram feitas aqui dentro. É o lado positivo do processo, embora não esteja negando o lado negativo. A indexação foi um dos grandes elementos para a pauperização de uma parte da população que estava fora desse sistema. Estudar as mudanças tecnológicas, o aumento de produtividade, as conseqüências do aumento de desemprego em certos setores, no setor financeiro nacional, seria especialmente interessante. Há bastantes estudos sobre isso.

Pergunta:

Meu nome é Valtrudes Franco. Sou da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Primeiro, queria fazer um questionamento: porquê e como devemos fazer uma reestruturação produtiva dos mercados na América Latina? Quais são os objetivos? Em que sentido devemos reestruturar? Para a alta tecnologia? Gostaria que o senhor comentasse o desemprego que isso vai gerar. Em termos de políticas públicas, uma reestruturação tem um caráter de curto, médio e longo prazo. Mas certamente, o médio e longo prazo, vai passar pela educação formal. De forma complementar, terão importância as atividades de treinamento e formação de mão-de-obra de curto prazo, mas também as de médio e longo prazo. Foi citado aqui o exemplo da Coréia, que depois da década de 40 era um país quase medieval e, com investimento da economia, tornou-se uma potência cerca de 50 anos depois. Então, para América Latina, e isso vale para o Brasil ou qualquer outro país, um investimento maciço numa política pública de educação, de formação de base, desde a primeira série até os níveis de pós-doutorado, é um mecanismo que devemos incentivar. Parece-me que deste Seminário deveria sair um encaminhamento nesse sentido.

A outra questão é: uma reestruturação do mercado produtivo da América Latina, objetivamente passa pelo que produzir. O que é que a América Latina pode fornecer para os demais mercados, tanto o europeu, oriental, como o da América do Norte? A nossa atividade prioritária sempre foi agrícola. A nossa vocação é agrícola. Não temos alta tecnologia. Temos em alguns setores, mas são casos pontuais. A nossa preferência, a nossa vocação e as nossas condições climáticas favorecem o setor agrícola. Esse é um elemento que temos que incentivar como política pública. Com isso, objetivamente teremos um nicho de mercado para o hemisfério norte. Parece-me que o nosso grande erro, o nosso grande problema é, ainda na conjuntura atual, termos todos

nascido aqui no hemisfério sul. Haja vista que temos condições naturais muito abundantes, mas a questão dos 5 séculos de domínio no hemisfério sul trouxe resultados extremamente desfavoráveis.

Por último, há um movimento, já de algumas décadas, no sentido de que as produções de bens primários de baixa tecnologia sejam transferidas para os países em desenvolvimento, especialmente aqui na América Latina, em detrimento dos produtos de alta tecnologia que estão sendo produzidos nos países do Primeiro Mundo. Isso nos transfere todo o problema do meio ambiente de lá para cá. Cito aqui o exemplo clássico da produção de ferro guza. Aqui produzimos o ferro guza à base de carvão vegetal e exportamos esse ferro para a Europa, para o Japão, para a América do Norte. É um ferro guza de baixíssimo teor de enxofre, haja vista que ele é produzido com carvão vegetal, enquanto que o aço europeu, o aço japonês ou o aço americano sempre foi produzido à base de carvão mineral altamente contaminado com enxofre e que requer uma série de etapas de beneficiamento e purificação. Isso produz uma série de efeitos negativos sobre a atmosfera desses países.

Então, se transfere esse problema para a América Latina, só que aqui o efeito é outro. Aqui o efeito é a devastação do nosso cerrado, a introdução de espécies exóticas no país para produzir um produto cujo custo agregado é muito baixo. Esse é um outro elemento em que a solução não é de curto prazo e sim de médio e longo prazo, tendo a ver com o processo educativo e o desenvolvimento tecnológico. Infelizmente, não só no Brasil, mas na América Latina como um todo, não se dá a devida atenção ao desenvolvimento tecnológico pela educação formal. Aqui não temos essa tradição de investimento, seja como política pública do Estado como através do setor privado. Então, gostaria que o senhor comentasse esses três pontos. Obrigado.

Pergunta:

Meu nome é Eduardo Nascimento, do Rio de Janeiro. É uma complementação do que o companheiro falou. Acreditamos, pelo que foi dito, que o que podemos ter para contribuir na competitividade internacional é uma mão-de-obra barata, espaços fantásticos, recursos que podem ser livremente utilizados, e então, assim, acabaríamos ficando competitivos. Parece-me que está na hora de pensarmos um pouco mais e, talvez, discutirmos sobre o fato de sermos um fornecedor de mão-de-obra barata. Até porque, o tempo que hoje em dia dura o desemprego, acaba por gerar no trabalhador desempregado uma queda das suas exigências. Começa a constatar-se que o trabalhador, cada vez mais,

pelo tempo de desemprego, acaba se transformando numa pessoa que aceita qualquer condição, e porque não dizer, qualquer tipo de salário. E pior: se nesse tempo em que ele está desempregado, qualquer política pública, ou qualquer outra política, oferece qualificação e capacitação, ele acaba se tornando uma pessoa capacitada que volta ao mercado recebendo muito menos do que deveria receber. Ou seja, cada vez mais pode se identificar (é uma opinião muito pessoal) que se passa a ter, dentro de determinados mercados, mão-de-obra qualificada e cada vez mais barata, portanto dando condições a esse mercado de ser competitivo. Acredito que temos que pensar nisso. Não é somente o que o trabalhador está herdando em termos de desemprego, mas o que esse desemprego, principalmente no tempo em que fica parado, está gerando em relação a esse retorno, à precarização dos postos de trabalho.

Juarez Brandão Lopes:

O primeiro participante fez três perguntas: uma sobre educação; a segunda sobre a reestruturação do que produzir; e depois uma terceira pergunta sobre o exemplo do ferro guza.

Vou retomar rapidamente pelo menos as duas primeiras. O que falei sobre políticas públicas é nessa direção. Parece-me que a questão está relacionada à possibilidade do país de aumentar o seu crescimento durante algum tempo. Por exemplo, enfrentar a questão do desemprego através de um investimento em educação é inteiramente recomendado, é o que queremos. Só que é preciso fazer um investimento muito maior, um investimento de educação continuada. Para isso, temos de aumentar a média de crescimento que, nos anos 90, estava ao redor de 2% para uma média de 4% no mínimo, e aumentar enormemente o investimento.

Acredito que, basicamente, o desemprego tem que ser enfrentado assim. Nós temos recursos suficientes para investir nas pessoas. Isso significa que elas não pressionarão o mercado de trabalho tão cedo. Na medida em que se aumenta essa média da escolaridade para 8 ou 9 anos, se diminui enormemente a pressão sobre o desemprego. Isto é um investimento maciço num país que tem as dimensões da população brasileira. E isso só se faz com estabilidade. Esse é o grande problema. Nós temos tido uma seqüência de choques externos e a cada um desses choques tem o dilema: apesar disso, aumentamos os gastos e perde-se a estabilidade? Acredito que isso é voltar para trás. Ou, então, se consegue continuar com menos investimentos mantendo-se a estabilidade. Em última análise, a sua pergunta é o que fazer? Não vejo uma saída para um país só. Não é que esses problemas estejam sendo

sentidos só pelo centro industrializado e pela periferia de economia moderna. Há capacidade de ação principalmente nesses países. O exemplo mais claro de um país da periferia, de economia complexa, com possibilidade de influência maior no mundo, é o Brasil. O Brasil e a Índia seriam os grandes países da periferia que têm condições de fazer alguma coisa. Mas tem de ser uma solução internacional. Não vejo a possibilidade de um país sozinho fazer a sua revolução. Atualmente, não existe essa possibilidade no horizonte.

Sobre o que produzir, se deu a idéia de que a nossa vocação é de agronegócios, mas também de que inovamos pouco. Queria salientar que, se há uma área em que se está inovando bastante, é justamente na agricultura, em uma situação que inclui dois modelos que são justapostos no mesmo país. Inovou-se claramente no chamado “grande agronegócio”. O “grande agronegócio” brasileiro é extremamente modernizado. De novo, tem o aspecto extremamente positivo que estou querendo sublinhar: não é de tecnologia simples, está na fronteira da tecnologia, é de desenvolvimento próprio e os especialistas me dizem que grande parte corresponde à penetração do cerrado na produção de grãos para exportação. Trata-se do aproveitamento da área do cerrado que se pensava pouco produtiva e, com investimentos, transformou o grau de produtividade de uma maneira enorme. Investimentos relativamente baixos tornam o Brasil capaz de produzir com essa terra soja, como os países que estão atrás de barreiras alfandegárias enormes. A soja brasileira compete com a americana, altamente protegida. É claro que uma luta internacional, para baixar as barreiras da Europa Ocidental e dos Estados Unidos, significaria uma multiplicação de várias vezes da exportação brasileira. Agora, isso é parte também do nosso problema interno. Isto tem que ser parte de um conjunto de coisas. Claramente, há o esgotamento da possibilidade de ingressar no mercado de trabalho migrando para a cidade. Houve dois outros esgotamentos que preocupam seriamente ao movimento social – MST, Contag etc. O outro é justamente a modernização do agronegócio. É uma agricultura altamente eficiente, moderna, de quase cem homens. Isso significa que parte do modelo tinha de ser realmente dos movimentos sociais e o Estado fazendo o reforço do que é chamado de agricultura familiar. Na agricultura familiar, nós ainda não progredimos tanto quanto podemos porque ao mesmo tempo em que nas *commodities* agrícolas se precisa do agronegócio em extensão, não trabalho intensivo mas trabalho extensivo usando poucos homens, para exportação, existem áreas enormes de mudança da demanda

de produtos agrícolas a nível mundial que precisam de outro tipo de agricultura. É a agricultura orgânica, que agronegócio em larga extensão pode fazer? Não pode. Isto é uma área em que claramente se pode multiplicar a presença brasileira lá fora, mas não é solução para dois, três ou quatro anos. Isso depende de educação, políticas públicas firmes, certificação etc. O sujeito não compra produto agrícola simplesmente porque dizem que ele é natural. Esse mercado está se expandindo, por exemplo, na Europa. Para dar um exemplo do que é possível fazer em países pobres, a África Equatorial está abastecendo de produtos agrícolas diversificados toda a rede de supermercados ingleses. É claro que esse processo foi todo organizado a partir do supermercado. Eles garantem que aquilo é um produto orgânico sem agrotóxico. É um trabalho intensivo, são cuidados agrícolas intensivos. Nesse ponto, nós andamos pouco, mas estamos andando. O Pronaf é uma política pública relativamente recente que está encontrando seus problemas, mas não é falta de dinheiro. O que está faltando é invenção institucional. Todo mundo sabe qual é a direção geral, mas uma coisa é saber em tese e outra coisa é fazer. É extremamente difícil fazer.

Com essa resposta aponto para a questão levantada pela outra pessoa que disse que precisamos deixar de ter competitividade somente por ter força de trabalho barata e ter muita terra. De uma certa forma, com esse exemplo, afirmo que é por esse caminho que está se indo: esse é o caminho. Produzir produtos agrícolas orgânicos para os mercados europeus e americanos é uma área enorme em que podemos ter grande competitividade. E os recursos a serem investidos são relativamente baixos: o que precisa é inventividade institucional. Também é fácil falar isso, mas você tem que encontrar a inventividade institucional. Existem poucos especialistas em crédito, e a chave está no crédito. Dar uma aula ou fazer uma conferência como essa num período eleitoral faz parecer que estou criticando ou defendendo algum dos candidatos, mas estou falando de todos. Todos eles estão sabendo quais são os problemas, mas o problema é saber fazer.

Leituras Complementares:

- CAMPANHOLA, Clayton e SILVA, José Graziano da (eds), **O Novo Rural Brasileiro: Uma Análise Nacional e Regional**. Jaguariúna, SP: Embrapa, 2000.
- CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL, **Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável**, Nova Proposta de 3ª Versão aprovada na 14ª Reunião Ordinária do Conselho, em 4 de dezembro de 2002. (www.cndrs.org.br).
- LOPES, Juarez R. B., **Novos Parâmetros para a Reorganização da Política Social Brasileira**, IPEA, Texto para Discussão N° 358, Brasília, dezembro de 1994.
- LOPES, Juarez R. B., "Obstacles to Economic Reform in Brazil", in: LIJPHART, A & WAISMAN, C.H., **Institutional Design in New Democracies**, Western Press, 1996 (a), Chapter Eleven, p. 195-218.
- LOPES, Juarez R. B. (Em colaboração com Jorge Jatobá), **A Legislação Trabalhista e o 'Custo Brasil'**. Propostas do Governo Fernando Henrique Cardoso. Em alemão, no número especial intitulado **Reformas Econômicas sem Consenso? O Brasil em Meados do Governo Cardoso**, da revista *Lateiamerika. Analysen-Daten-Dokumentation*, Hamburg, 13 (1996b), 32, S.3.
- LOPES, Juarez R. B., **Reestruturação Produtiva e a Questão do Emprego**, in Silvia Cristina Yannoulas (Org.), **Controle Democrático, Descentralização e Reforma do Estado**, Brasília: Paralelo 15, 2001.
- LOPES, Juarez R. B. (Em colaboração com Danilo Prado Garcia), **Land Policies and Programs: land Settlements, Demography and Environment**, in Daniel Joseph Hogan, Elza Berquó, and Heloisa S. M. Costa (eds.), **Population and Environment in Brazil: Rio + 10**, Campinas: CNPD, ABEP, NEPO, 2002.
- SECRETARIA DE ESTADO DE COMUNICAÇÃO DE GOVERNO, **REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL Brasil, 1994-2002. A Era do Real**. 2002.
- VEIGA, José Eli da, *et alii*. **O Brasil Rural precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento**. Série Textos para Discussão n° 1. Brasília: Convênio FIPE-IICA (MDA/CNDRS/NEAD), 2001.

Impacto del mercado laboral en la pobreza. El caso de Chile

Arturo León B.

Ernesto Espíndola A.¹

Introducción

Los análisis sobre magnitud y evolución de la pobreza absoluta no han puesto en evidencia con suficiente claridad el estrecho vínculo que existe entre aquella y el mercado de trabajo. A pesar que los diagnósticos han mostrado que los principales determinantes de la pobreza dicen relación con la capacidad de los hogares de insertar adecuadamente a sus miembros en el mercado de trabajo, no se dispone de antecedentes sobre las brechas de ingreso laboral que enfrentan los hogares pobres. El sólo hecho que alrededor de 80% de los recursos totales de esos hogares provenga de los ingresos que obtienen de sus empleos los miembros activos (remuneraciones de los asalariados y ganancias de los trabajadores independientes), indica la importancia de examinar cómo inciden los ingresos generados en el mercado de trabajo en la situación de pobreza. Este es precisamente el objetivo de este estudio.

¹ Arturo León Batista es economista con Master en Sociología. Se desempeña como Asesor Regional en Asuntos Sociales (Senior Social Affairs Officer) en la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), Naciones Unidas. En los últimos diez años se ha desempeñado como responsable de la publicación anual de la CEPAL titulada: Panorama Social de América Latina.

Ernesto René Espíndola Advis es sociólogo con Master en Ciencias Sociales del Trabajo. Es funcionario de la División de Desarrollo Social, con cargo de experto en procesamiento de información social / asistente en ciencias sociales, específicamente vinculado a publicación "Panorama Social de América Latina", Comisión Económica para América Latina y El Caribe, CEPAL.

Se propone un método para analizar el vínculo entre pobreza y mercado laboral a partir del concepto de brecha de pobreza, con el fin de cuantificar la insuficiencia de ingresos laborales de los hogares pobres, tanto a nivel nacional como de cada una de las regiones del país. En la primera parte del trabajo se examina la meta de pobreza propuesta por Naciones Unidas para el año 2015 como parte de los acuerdos de la Cumbre del Milenio y se sugieren criterios para su adecuación a la realidad chilena actual. En la segunda parte se introduce el concepto de brecha agregada de pobreza y de brecha de ingreso laboral y se proveen estimaciones de su magnitud absoluta y relativa. En la tercera, se analiza el perfil de las remuneraciones de los asalariados y de las ganancias declaradas por los trabajadores independientes que forman parte de los hogares en pobreza. Finalmente se examina el impacto que tendría en la pobreza absoluta el mejoramiento de sus ingresos. Se incluye, además, un Anexo Estadístico en que se presenta un perfil de la pobreza hacia fines del año 2000 y antecedentes que ilustran la centralidad del empleo y de los ingresos del trabajo en los distintos estratos de la distribución del ingreso nacional.

El análisis se basa en la información que provee la última Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN-VIII) realizada en noviembre de 2000. Las tabulaciones están basadas en los datos contenidos en el archivo puesto a disposición de los usuarios por el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y que dieron lugar a la estimación de la magnitud de la pobreza en el país. No resulta aventurado afirmar que tanto la magnitud de la pobreza en Chile hacia fines de 2002 y las principales características de los hogares y de las personas afectadas por ella, no difieren significativamente de las que prevalecían dos años antes.

I. Perspectivas de reducción de la pobreza: calibrando la meta para el año 2015

La meta sobre pobreza y erradicación del hambre acordada por la Asamblea General de Naciones Unidas en la Cumbre del Milenio, establece que entre 1990 y 2015 debería reducirse a la mitad el porcentaje de población que vive con menos de un dólar por día.² En el caso de Chile esta meta no constituye un objetivo adecuado y debe considerarse sólo como un punto de referencia para evaluar los logros del país en ese campo en los próximos años. En efecto, los importantes

² La línea de pobreza per cápita urbana de Chile (expresada en dólares corrientes, no en dólares de poder adquisitivo de paridad como lo señala la meta de Naciones Unidas), se ubica actualmente entorno a los 60 dólares per cápita por mes. En pesos de noviembre del año 2000 dicha línea era de \$ 40.562 mensuales.

avances obtenidos entre 1990 y 2000 se tradujeron en un aumento del PIB cercano a 60% y una baja del porcentaje de población en pobreza desde 38.6% a 20.6% y de aquella en pobreza extrema de 12.9% a 5.7%, indican que la meta de la Cumbre ya se alcanzó. Ello manifiesta la necesidad de establecer un objetivo más acorde con la situación actual y con las expectativas del país respecto al mejoramiento de las condiciones materiales de vida de la población. En este trabajo se afirma: i) que es necesario calibrar dicha meta para adecuarla al nivel de desarrollo alcanzado, estableciendo un objetivo más exigente que consistiría en eliminar prácticamente la pobreza extrema o indigencia y en una meta de disminución de la pobreza total, por ejemplo, reducirla a la mitad hacia el año 2015, pero sobre la base una nueva línea de pobreza, más acorde con el nivel de ingreso por habitante que actualmente exhibe el país; ii) que además de la meta de disminución de la pobreza se requiere considerar explícitamente objetivos de reducción de la desigualdad distributiva, y iii) que para lograr dichos objetivos es necesario poner el acento en las características del empleo y en las brechas de ingreso laboral existentes.

Siguiendo las directrices de la Cumbre del Milenio, en un informe reciente de MIDEPLAN³ se propone como meta para el año 2015 reducir a la mitad tanto el porcentaje de población en situación de pobreza extrema (indigentes) como el porcentaje de población pobre no indigente. Aunque en el documento no se hace explícita de esta manera, se trata sin duda de una meta más razonable que la sola disminución a la mitad de la población extremadamente pobre (o indigente), como se desprende de los acuerdos adoptados en la Cumbre. Como se indicó más arriba, las mediciones oficiales de pobreza basadas en la encuesta CASEN, estimaron para el año 2000 una incidencia de indigencia de 5.7% y de pobreza total (indigentes y pobres no indigentes) de 20.6%, cifras relativamente bajas en el contexto de América Latina y sin duda muy inferiores a las de la mayoría de los países en desarrollo.⁴

En relación con esta meta, sin embargo, caben las siguientes consideraciones:

- a) Dado el nivel de ingreso alcanzado por el país (y aquel que se espera alcanzar en 2015), es necesario establecer una meta más ambiciosa que la anterior; ésta podría contemplar como objetivo la eliminación de la pobreza extrema, es decir, de la población que reside en hogares con ingreso inferior al necesario para satisfacer las necesidades alimentarias

3 MIDEPLAN, *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, mimeo, 2002.

4 En el anexo estadístico se describe someramente la metodología utilizada para medir la pobreza, además de un conjunto de antecedentes que informan acerca de las características de los hogares pobres.

de todos sus integrantes. La nueva meta podría ser entonces: eliminar prácticamente la población extremadamente pobre y reducir a la mitad la población en pobreza. Si se consideran las cifras actuales, en el año 2015 la incidencia de indigencia no debería superar, por ejemplo, el 1% y la pobreza (incluida la indigencia) debería situarse en torno a 11% del total de la población.

b) Con todo, este último objetivo debe examinarse a la luz de lo que cabría esperar como consecuencia del aumento futuro del ingreso de los hogares en función del crecimiento económico. En otras palabras, es preciso calibrar la meta de pobreza a fin de que no represente un logro "automático", producto de la mera expansión de la economía. Para ello es necesario tomar en cuenta bajo qué condiciones de crecimiento se logró reducirla en el pasado y bajo cuáles podría seguir disminuyendo en el futuro. Entre 1990 y 2000 la pobreza en Chile se redujo en 47% (de 38.6% a 20.6%) en una economía en que el ingreso por habitante se expandió a una tasa media anual de 4.5%, que significó un aumento acumulado del PIB por habitante de 55%. Si entre el año 2000 y el 2015 el PIB por habitante creciera a un ritmo de sólo 2.5% (tasa sustancialmente menor que la de la década pasada) y si, además, se supone una elasticidad producto / pobreza menor que la observada en esa década (de 0.69 en lugar de 0.86), entonces por el sólo efecto del crecimiento económico en el año 2015 se registraría una pobreza cercana a 14%: sólo tres puntos por sobre la meta de 11%. Si con la misma elasticidad media producto / pobreza⁵ de 0.69 el PIB por habitante creciera a un ritmo anual de 3.5%, la incidencia de pobreza al año 2015 disminuiría a alrededor de 11%, con lo cual se lograría la meta. Cabe anotar que en el mismo lapso de 15 años la población chilena habrá crecido en cerca de 16%, de modo que la reducción a la mitad del índice de pobreza no significa que el número de pobres disminuiría en la misma proporción. En efecto, entre el 2000 y el 2015 el número de personas en pobreza bajaría de algo más de tres millones de personas a cerca de dos millones. Este ejercicio de simulación pone de manifiesto que la meta propuesta más arriba (que es incluso más "exigente" que la establecida en la Cumbre del Milenio) no represente un desafío acorde con las posibilidades de alcanzarlo. En otras palabras: es una vara demasiado baja para los próximos años.

c) Más aún, en el documento de MIDEPLAN en que se proponen indicadores para dar seguimiento a las metas para los próximos quince años, se adoptan como líneas de indigencia y de pobreza los valores

⁵ Se refiere a la reducción porcentual de la incidencia de pobreza ante un incremento de un punto porcentual del PIB por habitante. Para efectos de la proyección, es razonable suponer que el aumento del PIB incidirá proporcionalmente menos en la baja de la pobreza debido a que se enfrentarán crecientemente situaciones de pobreza más "dura".

de un dólar y de dos dólares por persona / día (expresados en unidades de paridad de poder de compra), tal como se sugiere en los Acuerdos de la Cumbre, siguiendo en este respecto las recomendaciones del Banco Mundial. El hecho que estas líneas se expresen en dólares de paridad adquisitiva no plantea mayores dificultades, siempre que se utilice el mismo índice para contrastarlas con los ingresos de la población, expresados también en dólares de paridad. La cuestión es si se seguirán utilizando las mismas líneas o se adoptarán otras, más adecuadas al actual nivel y estructura del consumo del país. Como se sabe, las líneas de pobreza e indigencia utilizadas hasta ahora se calcularon sobre la base de la estructura del gasto en consumo de los hogares de fines de los años 80. Luego de más de una década de crecimiento -en que el PIB casi se duplicó-, esas líneas de pobreza deberían recalcularse a fin de que reflejen el nivel y composición del gasto que hoy prevalece en el país. La nueva línea de pobreza, que ciertamente sería más elevada, debería reflejar los importantes cambios en la composición de la canasta familiar, entre otros, el menor peso del componente alimentario dentro del presupuesto mínimo. Este es un aspecto muy central que merece discutirse en profundidad para que la meta sugerida en la Cumbre sea un objetivo real para el país y no un mero indicador cuyo seguimiento "ritual" carece de sentido porque no responde a las nuevas circunstancias.

d) En el documento citado se mencionan no sólo los indicadores de incidencia de pobreza (porcentaje de población con ingreso inferior a las líneas de indigencia y de pobreza) sino los de brecha de pobreza. Al respecto, es recomendable hacer el seguimiento tanto del indicador de brecha agregada de pobreza (que alude a la cuantía de recursos que sería necesario transferir a los hogares pobres para que todos logren el presupuesto o línea de pobreza), como del indicador de desigualdad de la distribución del ingreso entre los pobres. Este último permite examinar las diferencias de ingreso entre los pobres, aspecto importante pues una disminución de la incidencia de pobreza puede ir acompañada por un aumento de la desigualdad del ingreso entre los hogares pobres, como también una reducción de esta desigualdad puede darse con un aumento de la brecha agregada (i.e. los pobres pueden presentar menos diferencias de ingreso entre ellos pero con un ingreso promedio menor). Es claro que el avance hacia la meta no debería obtenerse bajo ninguna de estas dos situaciones.

e) El examen del progreso en materia de pobreza debería evaluar el grado en que éste se obtiene gracias a una mayor capacidad de la población para solventar sus necesidades materiales con recursos propios, esto es, descontadas las transferencias (monetarias y no

monetarias) que hace el estado a la población a través del gasto público. Una baja de la pobreza en un período dado puede conseguirse mediante, por ejemplo, un aumento del gasto público social destinado a los hogares pobres sin una elevación sostenida de los ingresos autónomos de los hogares, en su mayor parte provenientes de la participación de la población en el mercado de trabajo. Sin duda, cualquier política social encaminada a reducir la pobreza debe elevar en forma permanente la capacidad de los hogares para generar ingresos mediante la participación de sus miembros en la fuerza de trabajo y el acceso de los inactivos a ingresos suficientes de la seguridad social. En consonancia con lo anterior, es necesario evaluar los avances contrastando las líneas de pobreza no sólo con el ingreso total de los hogares (incluidas las transferencias estatales) -tal como se hace habitualmente mediante el indicador de brecha global de pobreza-, sino también mediante el examen de las brechas de ingresos laborales, contrastando los ingresos del trabajo de los ocupados en cada hogar con el presupuesto necesario para satisfacer las necesidades básicas de todos sus integrantes. Este aspecto se desarrolla en el punto II.

f) Las elevadas y persistentes diferencias de ingreso y de pobreza entre las regiones del país indican que es necesario establecer metas por región, por cuanto es concebible el logro de la meta nacional de disminución de la pobreza a la mitad sin que se reduzcan las disparidades interregionales. Lo mismo puede señalarse con respecto a las brechas urbano / rurales de ingreso, o a las diferencias de pobreza entre los hogares encabezados por hombres y por mujeres.

g) Finalmente, junto con la operacionalización de la meta de pobreza es necesario contemplar indicadores de desigualdad de la distribución del ingreso,⁶ por cuanto el avance en la disminución de la pobreza absoluta no asegura el logro de mayor equidad distributiva, como lo demuestra claramente la experiencia chilena del último decenio. De hecho, reducir las desigualdades de ingreso constituye en sí mismo un objetivo central. Es importante que esta meta se examine con mayor precisión, tratando de identificar los avances en relación con las desigualdades que surgen de la evolución de las distintas corrientes de ingreso del hogar, en particular de la distribución de los ingresos primarios, y muy especialmente de las remuneraciones de los asalariados. En las secciones siguientes de este documento se presentan antecedentes acerca de la magnitud de la brecha de ingreso laboral y se examina el impacto de éstas en la magnitud de la pobreza.

6 En la pág. 6 del documento de MIDEPLAN se mencionan indicadores de desigualdad distributiva del ingreso.

II. Brechas globales de pobreza y brechas de ingreso laboral

En el punto anterior se indicó que la magnitud de las brechas de pobreza laboral, más que la de los índices de incidencia a nivel de hogares o de población, constituye un punto de partida más adecuado para establecer el vínculo entre pobreza y mercado de trabajo. Mientras la incidencia de pobreza sólo informa acerca del número absoluto (y relativo) de hogares y de población con ingresos inferiores a la línea de pobreza, los indicadores de brecha se refieren a la magnitud de los déficit de recursos que enfrentan los hogares en pobreza. Sin embargo, los análisis de las brechas de pobreza se han restringido a la cuantificación de la denominada brecha global de pobreza, que se obtiene comparando el monto global de recursos que requiere cada hogar para situarse fuera de la pobreza (y que es igual al número de miembros del hogar multiplicado por el valor de la línea de pobreza per cápita) con el total de recursos disponibles del hogar, cualquiera sea su fuente u origen (ingresos del trabajo, de la propiedad, rentas, pensiones y jubilaciones, subsidios monetarios u otros ingresos y transferencias estatales). En este trabajo se introduce la noción de brecha de ingreso laboral con el fin de cuantificar los déficit de ingresos del trabajo en los hogares pobres. Para ello se contrastan los recursos necesarios para satisfacer las necesidades de todos los miembros del hogar con los ingresos del trabajo (remuneraciones de asalariados y ganancias de trabajadores independientes) que obtienen sus miembros ocupados. Esta brecha por ocupado indica la magnitud de la insuficiencia (promedio) de los ingresos del trabajo entre los hogares pobres en relación con los recursos necesarios para atender las necesidades de sus miembros.

A continuación se presentan los valores de las brechas global y laboral a nivel nacional y para cada una de las regiones del país calculadas a partir de los datos de la encuesta CASEN del año 2000. En ambos casos las brechas se expresaron en términos absolutos (como monto mensual promedio por hogar) y en términos relativos (como monto anual expresado como porcentaje del PIB). Las cifras de brecha de pobreza laboral se expresan como promedio por hogar y como promedio por perceptor de ingresos del trabajo, y excluyen a los hogares sin miembros ocupados; hacia fines del año 2000 uno de cada cuatro hogares en pobreza no tenía miembros ocupados debido al desempleo del jefe u otro (s) miembro (s) del hogar, o por inactividad (económica) de los mismos.

Cuadro 1 – Incidencia y Brechas de Pobreza según Regiones. Chile 2000

REGIONES	Incidencia de pobreza		Brecha global de pobreza a nivel de hogares			Brecha laboral de pobreza a/			
	% de hogares pobres	% de personas pobres	Como % del ingreso mínimo necesario	Monto mensual (\$ de octubre de 2000)	Como % del PIB (monto anual)	Monto mensual por hogar (\$ de octubre de 2000)	Monto mensual por perceptor (\$ de octubre de 2000)	Como % del PIB (monto anual por hogar)	Promedio de perceptores
I región	16,7	20,8	29,2	58549	0,74	70393,2	55541,4	0,89	1,27
II región	11,6	13,8	34,7	63245	0,32	63174,3	50891,2	0,32	1,24
III región	19,0	23,6	39,0	75870	1,09	80588,5	63327,4	1,16	1,27
IV región	20,3	25,2	31,5	55582	1,82	63884,6	48389,7	2,10	1,32
V región	15,3	19,1	35,3	64397	1,39	70403,6	56047,6	1,52	1,26
VI región	17,1	20,6	31,4	55579	1,20	62405,7	50049,5	1,35	1,25
VII región	20,9	25,3	33,3	56047	1,97	59614,1	48769,7	2,10	1,22
VIII región	22,0	26,9	35,9	63795	2,38	67055,2	55831,9	2,50	1,20
IX región	26,6	32,6	35,6	64445	4,49	67221,0	51811,7	4,69	1,30
X región	20,5	24,6	35,6	60184	2,55	69228,1	58971,7	2,94	1,17
XI región	12,1	14,3	34,1	57946	1,02	64155,3	57170,7	1,13	1,12
XII región	8,3	10,8	40,3	63330	0,35	73351,7	57232,7	0,41	1,28
R. Metropolitana	12,7	16,0	34,2	67577	0,79	76357,6	62221,0	0,90	1,23
Total nacional	16,6	20,6	34,5	63432	1,19	69756,4	56531,9	1,31	1,23

Fuente: Encuesta CASEN 2000.

a) Para una definición véase anexo.

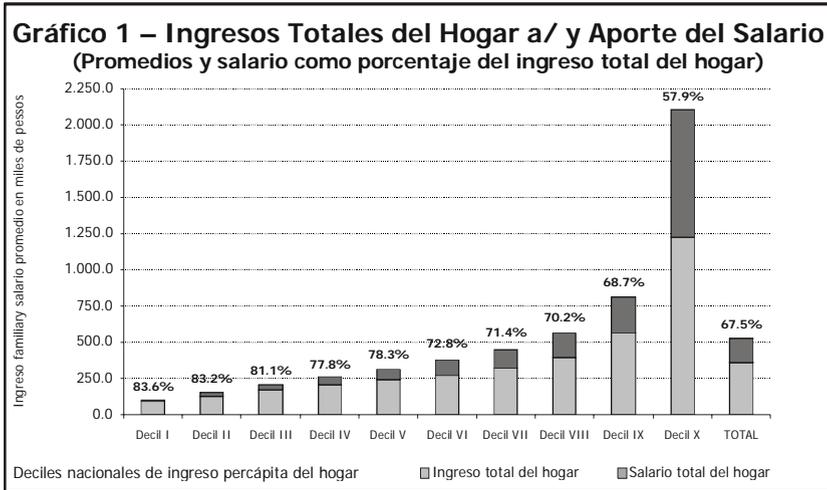
b) Excluye 25,4% de hogares pobres que no tienen perceptores de ingresos laborales (miembros desocupados e inactivos).

Como se aprecia en el Cuadro 1, tanto la brecha global de pobreza como la brecha de ingresos laborales resultan pequeñas cuando se las expresa como porcentaje del PIB. La primera representa alrededor de 1.2 puntos porcentuales del PIB mientras que la segunda alcanza aproximadamente a 1.3 puntos. Estas magnitudes, sin embargo, pueden resultar engañosas puesto que para erradicar la pobreza se requeriría elevar significativamente y en forma permanente los ingresos salariales y los que obtienen los trabajadores independientes. En efecto, nótese que dado el promedio nacional de 1.23 perceptores de ingresos del trabajo por hogar pobre, sería necesario elevar en más de 56 mil pesos mensuales el ingreso promedio por ocupado, cifra que es más de la mitad del salario mínimo imponible vigente a fines del año 2000, que ascendía a 100 mil pesos mensuales.

La segunda constatación es que la magnitud de la brecha laboral promedio es muy similar a la cuantía de la brecha global debido a la alta proporción que representan los ingresos del trabajo dentro del total de recursos de los hogares pobres. En efecto, descontados los ingresos por arriendo imputado (de los hogares que habitan en viviendas propias) los ingresos salariales representan en promedio 65% del ingreso total de las familias en pobreza en tanto los ingresos de los trabajadores independientes alcanzan a casi 16% de ese total (véase el gráfico 1). En otras palabras cuatro quintas partes del ingreso de esos hogares tienen origen en el mercado de trabajo y sólo una quinta parte está constituida por ingresos no laborales, principalmente prestaciones de la seguridad social y transferencias monetarias y otros subsidios del estado (véase el cuadro 5 del Anexo Estadístico).

La tercera constatación es que la significación de los ingresos del trabajo entre los hogares pobres es prácticamente la misma que en los hogares que se encuentran fuera de la pobreza, pero su composición es diferente. Mientras en estos últimos las remuneraciones de los asalariados representan cerca de la mitad del ingreso total y una tercera parte proviene de las ganancias de empleadores y trabajadores por cuenta propia, en los primeros dos tercios del ingreso familiar corresponde a remuneraciones de los asalariados y una sexta parte de los ingresos de los trabajadores independientes. Es claro entonces que el nivel y distribución de los salarios son decisivos en la determinación de la pobreza. En el

siguiente punto se examina la estructura salarial y la formación de los ingresos laborales entre los hogares en pobreza.



a/ Excluye el alquiler imputado.

III. Los ingresos laborales de los hogares en situación de pobreza

El análisis de los salarios que reciben los trabajadores según el nivel de ingreso per cápita del hogar al que pertenecen permite apreciar su magnitud y dar una idea de su dispersión a lo largo de la distribución del ingreso. En el cuadro 2 se puede observar que en el año 2000 una fracción muy elevada de los asalariados pertenecientes a los dos primeros deciles de la distribución del ingreso (que incluyen a la totalidad de los hogares en pobreza) obtenían una remuneración inferior al salario mínimo de ese año. En el 10% de hogares más pobres el salario promedio -alrededor de 75 mil pesos mensuales- era cercano a tres cuartas partes del salario mínimo imponible, pero 46% de esos asalariados ganaban un salario inferior a ese monto. En el segundo decil de hogares el salario promedio era levemente mayor que el mínimo – alrededor de 103 mil pesos mensuales – pero 57% de los trabajadores ganaba un salario inferior al mínimo. En ambos grupos la gran mayoría de los asalariados o no recibían el mínimo legal imponible o lograban una remuneración cercana o sólo levemente superior al mismo. Este hecho, por sí solo, indica la importancia que reviste para los hogares en pobreza el valor del salario mínimo legal y la necesidad de velar por el cumplimiento cabal de la legislación correspondiente. En el último punto de este trabajo

se proveen indicaciones acerca del efecto que tendría en la pobreza la elevación del salario mínimo de todos aquellos trabajadores que reciben un monto inferior al que fija la normativa legal.

Cuadro 2 – Salarios Medios y Porcentaje de Ocupados con Remuneraciones Inferiores al Promedio de Cada Decil. Chile 2000

Grupos decilicos a/	Total Nacional		Zonas urbanas		Zonas rurales	
	Salarios medios	% inferior al promedio	Salarios medios	% inferior al promedio	Salarios medios	% inferior al promedio
Decil I	75224	46,4	77379	43,8	70121	52,7
Decil II	103271	56,8	104675	55,5	98377	61,4
Decil III	118363	53,7	120736	51,6	107616	63,2
Decil IV	131682	61,4	134844	59,2	113610	74,0
Decil V	155295	62,3	157993	60,8	132577	74,8
Decil VI	171298	60,2	173763	59,0	144580	73,5
Decil VII	204818	63,1	206897	62,4	169369	76,1
Decil VIII	250659	63,6	252480	63,1	211862	74,2
Decil IX	357783	63,1	358773	62,9	325473	67,1
Decil X	800737	71,7	806801	71,4	543558	84,6
Total nacional	2418114	60,9	255725	60,2	129514	66,6

Fuente: Encuesta CASEN 2000.

a) Deciles de ingreso percápita del hogar a nivel nacional.

El cuadro 3 muestra más claramente lo señalado en el punto anterior. A fines del año 2000, poco más de 17% del total de asalariados obtenían una remuneración inferior al mínimo; este porcentaje se elevaba a 61% en el decil de hogares más pobres y a 31% en el decil siguiente. La gravitación del salario mínimo en la estructura nacional de remuneraciones es sin duda muy alta: 16% de los trabajadores percibía una remuneración que fluctuaba en torno al mínimo legal imponible (entre 90 mil y 110 mil pesos mensuales) y 49% obtenía ingresos por debajo de 1,5 veces dicho salario (menos de 150 mil pesos mensuales). Pero su gravitación es mucho mayor en los hogares pobres en que los ingresos del trabajo representan 65% del ingreso familiar. Por ello resulta necesario analizar cómo se generan los ingresos del trabajo en los hogares pobres y cuáles son las características de los ocupados que pertenecen a ellos.

Cuadro 3 – Distribución de los Salarios Medios por Deciles de Ingreso per Cápita

Grupos decílicos a/	Tramos de salario líquido a/					Total
	Menos de \$50.000	Entre \$50.000 y \$89.999	Entre \$90.000 y \$110.000	Entre \$110.001 y \$149.999	\$150.000 y más	
Decil I	25,0	36,0	26,1	10,4	2,6	100,0
Decil II	8,6	22,9	30,6	23,9	14,1	100,0
Decil III	7,0	19,8	24,9	20,5	27,7	100,0
Decil IV	5,1	15,8	24,4	21,5	33,1	100,0
Decil V	3,4	13,8	19,6	19,3	43,9	100,0
Decil VI	3,0	11,0	16,4	17,5	52,1	100,0
Decil VII	3,0	6,4	11,9	16,6	62,1	100,0
Decil VIII	1,2	4,3	7,2	10,8	76,7	100,0
Decil IX	1,1	2,6	5,1	4,8	86,4	100,0
Decil X	0,5	1,6	2,9	3,5	91,5	100,0
Total nacional	4,9	12,3	16,4	15,1	51,3	100,0

Fuente: Encuesta CASEN 2000.

a) A fines del año 2000 el salario mínimo imponible ascendía a \$100.000.

En el cuadro 4 se presenta la distribución de los hogares pobres y no pobres de acuerdo al número de ocupados, clasificados según su categoría ocupacional: asalariado o independiente. Destaca en primer lugar la notable diferencia en cuanto al número total de ocupados en ambos tipos de hogares.

Cuadro 4 – Distribución de los Hogares Según Número y Tipo de Perceptores De Ingresos del Trabajo en el Hogar. (Porcentaje del total)

NÚMERO DE ASALARIADOS EN EL HOGAR	NÚMERO DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES EN EL HOGAR A/											
	Sin independientes		Un independiente		Dos independientes		Tres independientes o más		TOTAL			
	Hogares no pobres	Hogares pobres	Hogares no pobres	Hogares pobres	Hogares no pobres	Hogares pobres	Hogares no pobres	Hogares pobres	Hogares no pobres	Hogares pobres	Hogares no pobres	
Sin asalariados	13,8	25,4	12,7	11,1	3,3	1,2	0,5	0,1	30,3	37,8		
Un asalariado	31,9	49,2	8,7	3,1	0,8	0,2	0,1	0,1	41,5	52,6		
Dos asalariados	19,7	7,5	2,4	0,5	0,3	0,1	0,1	0,0	22,4	8,1		
Tres asalariados o más	4,8	1,4	0,8	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	5,7	1,6		
TOTAL	70,1	83,5	24,6	14,9	4,5	1,4	0,7	0,2	100,0	100,0		

Fuente: Encuesta CASEN 2000.

a) Incluye empleadores y trabajadores por cuenta propia.

Independientemente del tipo de inserción ocupacional y de los ingresos mensuales percibidos, resulta claro que la capacidad de los miembros del hogar de insertarse en el empleo es decisiva para situarse fuera de la pobreza. En efecto, mientras el promedio de personas ocupadas entre los hogares pobres era de 0.9, en los no pobres ascendía a 1.4. Mientras 61% de los hogares pobres obtenían ingresos de un sólo miembro ocupado y 12% de dos ocupados, en los hogares no pobres esos porcentajes eran de 45% y 32% respectivamente. Más aún, 25.4% de los hogares en pobreza no tenía ningún perceptor ocupado, en tanto que entre los hogares que estaban fuera de la pobreza dicho porcentaje era 13.8%.

El segundo hecho que destaca, es que una fracción relativamente baja del total de hogares en pobreza obtiene ingresos de uno o dos trabajadores independientes (16.3% del total) y la mayoría de esos hogares (53% del total) cuenta con un perceptor de salarios, en tanto que sólo 8% de dichos hogares obtiene ingresos de dos asalariados. La noción de que entre los hogares pobres tienden a predominar estrategias de generación de ingresos basadas en la complementación del salario del perceptor principal (normalmente el jefe de hogar) con el ingreso de un segundo perceptor de remuneraciones (cónyuge, hijo u otro miembro del hogar) no responde a la evidencia que arroja la encuesta CASEN-2000; son más bien los hogares que están fuera de la pobreza los que con mayor frecuencia logran reunir ingresos suficientes mediante la participación de dos o más de sus miembros en el mercado laboral.

¿Cuál es el perfil de los asalariados de los hogares en pobreza? A nivel nacional, cerca de tres de cada cuatro de esos asalariados son varones; dos de cada tres de ellos son jefes de hogar y sólo uno de cada diez es el cónyuge. Alrededor de 73% no había completado la educación media (12 años de estudio) y 72% del total tenían 30 o más años de edad. La gran mayoría (77%) trabajaba habitualmente 40 o más horas semanales y 74% de esos asalariados obtenían una remuneración cercana o inferior al salario mínimo legal. En el cuadro 5 se puede apreciar las diferencias entre el perfil de estos trabajadores con el de los pertenecientes a los hogares no pobres. Entre ellas cabe destacar que mientras un 46% de los del estrato pobre obtienen un salario inferior al mínimo legal, en el estrato no pobre sólo 13% reciben una remuneración inferior al mínimo. La noción de que la mera fijación del salario mínimo conlleva el cumplimiento de la normativa legal correspondiente no se ajusta a la realidad.

Cuadro 5 – Perfil de los Ocupados de Hogares Pobres y no Pobres

PERFIL	Asalariados en hogares no pobres		Asalariados en hogares pobres		Independientes en hogares pobres		Asalariados en hogares pobres que es asalariado		Asalariados en hogares pobres con dos perceptores que son asalariados	
	Miles	Porcentajes	Miles	Porcentajes	Miles	Porcentajes	Miles	Porcentajes	Miles	Porcentajes
Tramos de ingreso										
Menos de \$50.000	112,9	3,3	77,6	16,4	37,4	31,6	38,5	12,2	21,8	22,5
Entre \$50.000 y \$89.999	341,0	10,0	135,7	28,6	32,6	27,6	79,9	25,3	35,3	36,5
Entre \$90.000 y \$110.000	499,0	14,7	138,3	29,2	20,3	17,2	97,7	30,9	26,1	27,0
Entre \$110.001 y \$149.999	500,2	14,7	83,2	17,6	16,1	13,6	66,1	20,9	10,7	11,1
\$150.000 y más	1948,1	57,3	39,2	8,3	11,7	9,9	34,1	10,8	2,8	2,9
Horas semanales trabajadas										
Sin información	26,4	0,8	15,5	3,3	18,7	15,9	12,0	3,8	2,0	2,1
Menos de 40 horas	476,1	14,0	92,0	19,4	55,4	46,9	50,1	15,8	23,9	24,7
40 horas o más	2.898,6	85,2	366,6	77,3	44,0	37,3	254,2	80,4	70,8	73,3
Sexo										
Hombres	2.099,7	61,7	349,8	73,8	86,5	73,2	255,6	80,8	57,2	59,1
Mujeres	1.301,4	38,3	124,3	26,2	31,6	26,8	60,7	19,2	39,5	40,9
Posición en el hogar										
Jefe de hogar	1.612,9	47,4	310,5	65,5	82,4	69,8	255,1	80,7	1.638,5	39,8
Cónyuge	617,2	18,1	49,5	10,4	17,7	15,0	24,9	7,9	18,4	19,0
Otro miembro	1.171,1	34,4	114,1	24,1	18,0	15,2	36,2	11,5	398,7	41,1
Nivel educativo										
Sin información	37,5	1,1	6,5	1,4	2,1	1,8	4,1	1,3	0,9	1,0
Menos de 12 años	1.272,5	37,4	347,4	73,3	99,1	83,9	231,1	73,1	71,2	73,6
12 años o más	2.091,1	61,5	120,2	25,4	16,9	14,3	81,1	25,7	24,6	25,5
Edad										
29 años o menos	1.015,0	29,8	131,1	27,7	17,5	14,8	67,6	21,4	33,6	34,8
30 o más años	2.386,2	70,2	342,9	72,3	100,6	85,2	248,7	78,6	63,1	65,2

Fuente: Encuesta CASEN 2000.

IV. Impacto del salario y de los ingresos mínimos en la pobreza

Debe tenerse en consideración, sin embargo, que las cifras sobre distribución de asalariados según niveles de ingreso expresados en múltiplos del salario mínimo legal que se indicaron más arriba y que aparecen en el cuadro 5 son aproximadas ya que se basan en el monto del salario mínimo imponible, que ascendía a 100 mil pesos mensuales a fines del año 2000. Este es el monto bruto, del cual es preciso hacer los descuentos legales (por salud y previsión y que representan cerca de 19%) para obtener el monto líquido mensual que es la cifra que supuestamente recoge y declaran los entrevistados en la encuesta CASEN. Además, el salario mínimo legal se fija para una jornada semanal de 48 horas, de modo que un trabajador que se contrata por el mínimo pero con una jornada menor debería recibir un salario proporcional al número de horas semanales que estipula su contrato. Por último, la legislación vigente establece un salario mínimo más bajo para los menores de 18 y los mayores de 65 años de edad. En el año 2000 ese salario (bruto) era de \$ 77.404 mensuales. Por lo tanto, si se quiere examinar el grado de cumplimiento de la legislación sobre salario mínimo es necesario tomar en consideración todos estos factores. Bajo estas condiciones, el porcentaje de asalariados que no reciben el mínimo, en contravención de la legislación, es algo menor que la cifra mencionada más arriba. En efecto, 40.7% de los asalariados en hogares pobres declaran un ingreso inferior al mínimo legal. En los hogares con un sólo asalariado dicho porcentaje es de 36.5%, para elevarse a 48.9% en los hogares con dos perceptores asalariados, lo que es una clara indicación de que el incumplimiento de la legislación afecta con mayor frecuencia a miembros de la llamada fuerza de trabajo secundaria, normalmente jóvenes y cónyuges mujeres (véase el cuadro 6). El mismo cuadro permite aquilatar la importancia de los ingresos mínimos fijados por ley en el total de los recursos de esos hogares.

Cuadro 6 – Distribución del Total de Hogares Según el Número y Tipo de Perceptores, y Porcentaje de Asalariados que Reciben un Salario Inferior al Mínimo Legal

	Total hogares				Hogares pobres				Hogares no pobres			
	Número de hogares (en miles)	Porcentaje de hogares	Número de asalariados (en miles)	Asalariados con ingreso menor que el mínimo legal (porcentajes)	Número de hogares (en miles)	Porcentaje de hogares	Número de asalariados (en miles)	Asalariados con ingreso menor que el mínimo legal (porcentajes)	Número de hogares (en miles)	Porcentaje de hogares	Número de asalariados (en miles)	Asalariados con ingreso menor que el mínimo legal (porcentajes)
TOTAL HOGARES	3.871,9	100,0	3.875,2	15,1	643,2	100,0	474,1	40,7	3.228,7	100,0	3.401,1	11,5
Hogares sin perceptores	607,7	15,7	...	...	163,3	25,4	...	...	444,4	13,8	...	...
Hogares con un perceptor	1.827,3	47,2	1.344,7	14,5	387,7	60,3	316,3	36,5	1.439,6	44,6	1.028,4	7,7
asalariado	1.344,7	34,7	1.344,7	14,5	316,3	49,2	316,3	36,5	1.028,4	31,9	1.028,4	7,7
independiente	482,6	12,5	...	...	71,4	11,1	...	...	411,2	12,7	...	...
Hogares con dos perceptores	1.099,7	28,4	1.669,0	13,9	76,4	11,9	116,9	47,3	1.023,3	31,7	1.552,1	11,5
asalariados	684,1	17,7	1.368,0	13,8	48,3	7,5	96,7	48,9	635,7	19,7	1.271,3	11,2
independientes	114,6	3,0	...	...	7,8	1,2	...	...	106,8	3,3	...	...
un asalariado y un independiente	301,0	7,8	301,0	14,5	20,2	3,1	20,2	39,4	280,8	8,7	280,8	12,7
Hogares con tres o más perceptores	337,1	8,7	861,5	18,1	15,8	2,5	40,8	54,7	321,3	10,0	820,7	16,4

Fuente: Encuesta CASEN 2000.

A la luz de lo anterior, cabe preguntarse cuál es el impacto que tendría en los ingresos familiares de los pobres y en la incidencia global de pobreza el cumplimiento cabal de la legislación sobre salario mínimo. Para responder esta pregunta y dar estimaciones acerca del impacto en la pobreza de un mejoramiento de dicho salario así como del incremento del ingreso de los autoempleados hasta alcanzar el mínimo imponible voluntario, se realizaron ejercicios de simulación cuyos resultados se presentan a nivel nacional y de cada una de las regiones del país (véase el cuadro 7). En el primer ejercicio se incrementó el ingreso líquido declarado por los asalariados pobres en el monto necesario para alcanzar el mínimo, tomando en consideración la duración de la jornada laboral y la edad declarada por los perceptores, según lo establece la legislación correspondiente (simulación 1). En el segundo se analiza el impacto adicional en la pobreza que resulta de incrementar el ingreso de los autoempleados hasta alcanzar el ingreso mínimo imponible. Los cuatro ejercicios siguientes contemplan aumentos del salario mínimo bajo las mismas condiciones anteriores, es decir, el cumplimiento cabal de la legislación y el incremento del ingreso de los autoempleados hasta alcanzar el mínimo imponible. En las simulaciones 3 y 4 se supuso un aumento relativamente pequeño del salario mínimo (de 4.5%) y otro bastante mayor (de 31%) en las simulaciones 5 y 6. En el primer caso (reajuste de 4.5%) se consideró una inflación esperada de 3% (que es la cifra prevista para el período junio 2002 – mayo 2003) y una elevación por mejoramiento de la productividad laboral (estimada en 1.5%). En el segundo caso el reajuste corresponde al propuesto por la Central Unitaria de Trabajadores y que plantea un alza del salario mínimo de \$105.500 a \$138.600 a partir de junio de 2003. Como se indicó, estas simulaciones se hicieron bajo el supuesto que se cumple cabalmente la legislación respectiva y que el salario mínimo para los menores de 18 años y los mayores de 65 años de edad sigue guardando la misma relación con el mínimo fijado para la población de entre 18 y 64 años de edad.

Cuadro 7 – Porcentaje de hogares en pobreza bajo distintos supuestos

	Incidencia de pobreza observada	Incidencia de pobreza si...		Incidencia de pobreza si...		Incidencia de pobreza si...	
		Simulación 1 Se cumpliera ley de SMI (\$100.000 bruto)	Simulación 2 Adicionalmente los independientes obtuvieran el monto mínimo imponible a/	Simulación 3 Se cumpliera ley de SMI e incrementara en 4,5% (\$104.500 bruto)	Simulación 4 Adicionalmente los independientes obtuvieran el monto mínimo imponible a/	Simulación 5 Se cumpliera ley de SMI e incrementara en 31,4%	Simulación 6 Adicionalmente los independientes obtuvieran el monto mínimo imponible a/
I región *	16,7	15,3	14,8	14,8	14,2	13,3	12,9
II región	11,6	11,0	10,0	11,0	10,0	10,6	9,5
III región	19,0	18,1	17,6	18,0	17,5	17,3	16,9
IV región *	20,3	19,1	18,5	18,8	18,2	17,6	16,9
V región	15,3	14,6	14,2	14,1	13,8	13,1	12,7
VI región *	17,1	16,1	15,6	15,8	15,4	14,1	13,7
VII región *	20,9	19,7	19,0	19,3	18,5	17,1	16,2
VIII región *	22,0	20,4	19,6	20,2	19,4	18,8	18,0
IX región *	26,6	25,0	23,6	24,7	23,3	23,0	21,6
X región	20,5	19,7	18,9	19,5	18,7	17,8	17,1
XI región	12,1	11,7	11,1	11,3	10,8	10,3	10,0
XII región	8,3	7,7	6,6	7,7	6,6	7,5	6,4
R. Metropolitana	12,7	12,2	11,9	12,1	11,8	11,1	10,9
Total nacional	16,6	15,7	15,2	15,5	15,0	14,3	13,8

Fuente: Encuesta CASEN 2000.

a) Se refiere a que el ingreso de los trabajadores por cuenta propia fuera equivalente al monto mínimo imponible por ley. El asterisco indica que la disminución de la pobreza bajo las condiciones de cumplimiento de la ley de salario mínimo es mayor que la reducción promedio nacional, de 0.9 puntos porcentuales.

Cuadro 8 – Porcentaje de Ocupados a/ que Reciben un Salario Menor al Fijado por Ley y de Autoempleados que Obtienen un Ingreso Inferior al Mínimo Imponible Según Regiones y Tamaño de Empresa, por Estratos de Pobreza

	Asalariados			Autoempleados		
	TOTAL	Estratos de pobreza		TOTAL	Estratos de pobreza	
		Pobres	No pobres		Pobres	No pobres
I región	19	52	15	9	27	7
II región	5	23	3	11	55	8
III región	10	26	8	17	68	9
IV región	18	43	13	13	42	9
V región	15	37	12	13	56	9
VI región	16	38	13	10	45	7
VII región	24	48	19	15	50	11
VIII región	18	45	13	16	52	10
IX región	21	44	14	24	58	15
X región	20	44	16	17	48	13
XI región	13	39	11	20	51	18
XII región	6	45	5	8	43	6
R. Metropolitana	9	31	7	8	36	6
Total nacional	13	39	10	12	47	9
(miles de personas)	453,2	150,5	302,7	153,9	55,5	98,3
Asalariados micro y pequeña empresa (menos de 10 ocupados)	24	47	19			
Asalariados privados en empresas de 10 a 49 ocupados	15	37	12			
Asalariados privados en empresas de 50 o más ocupados	10	34	7			
Asalariados públicos b/	5	29	4			
Total	13	39	10			

Fuente: CASEN 2000.

a) Excluye empleados domésticos.

b) Ocupados en planes de empleo municipal.

Conclusiones

Antes de destacar las principales conclusiones, es preciso recordar que los ejercicios de simulación del cuadro 7 muestran el impacto en la pobreza bajo el supuesto que todo se mantiene igual (*ceteris paribus*), "antes" y "después" de los cambios descritos. Ello significa, por ejemplo, que no se contemplan los efectos que tendría en la magnitud de la pobreza la menor contratación de trabajadores de baja calificación como posible consecuencia de un control más estricto del cumplimiento de la legislación sobre salario mínimo y/o del aumento del mínimo legal.

La primera conclusión es que el sólo cumplimiento de la legislación (simulación 1) tiene un impacto no menor en la pobreza: una reducción de 0.9 puntos porcentuales. La significación de este guarismo es clara si se lo compara con la reducción de 1.2 puntos porcentuales que registró la pobreza en el bienio entre 1998 y 2000.

La segunda es que no obstante que el porcentaje de hogares cuyos recursos provienen del ingreso de los trabajadores independientes es relativamente bajo (alrededor de 15% del total de hogares pobres), su elevación hasta alcanzar el mínimo estipulado para poder hacer imposiciones en la seguridad social también contribuye a la baja de la pobreza en una magnitud no despreciable: 0.5 puntos porcentuales adicionales (simulación 2).

Una tercera conclusión es que un incremento moderado del salario mínimo (cerca de 5%) no tiene un impacto muy importante, sobre el que se logra con el cumplimiento cabal de la legislación. En efecto, el impacto de un aumento del mínimo de acuerdo a la inflación esperada y por incremento de la productividad (4.5% entre los dos factores) redundará en una disminución adicional de la pobreza a nivel de hogares de sólo 0.2 puntos porcentuales (simulación 3). Sin embargo, debe recordarse que el porcentaje de reajuste del salario mínimo nominal influye (como "mark-up") en los reajustes que negocian los trabajadores en hogares pobres cuyos salarios son superiores al mínimo. De modo que el efecto final en la reducción de la pobreza puede ser bastante mayor que la cifra indicada por la simulación 3.

Por último, el ejercicio insinúa que un reajuste elevado del salario mínimo (del orden de 30%) tiene un impacto no menor en la pobreza, del orden de 1.4 puntos porcentuales adicionales a la baja que traería consigo el cumplimiento de la legislación sobre el mínimo. Sin embargo,

un aumento de esta magnitud probablemente sería al menos en parte compensado por los posibles efectos negativos en el empleo (especialmente entre los jóvenes). En el marco de este trabajo – basado en simulaciones estáticas- no es posible dar órdenes de magnitud de estos efectos dinámicos, pero posiblemente no serían pequeños. Basta considerar el hecho que un porcentaje no menor de los hogares no pobres tienen ingresos per cápita cercanos al de línea de pobreza, y que una fracción no menor de ellos pasaría al estrato pobre como consecuencia del aumento de la tasa de desempleo inducido por el reajuste salarial y/o por el eventual mayor incumplimiento de la legislación sobre salario mínimo.

Estos antecedentes sugieren que si lo que se busca es reducir la pobreza debieran hacerse esfuerzos por identificar con precisión las actividades y regiones donde se concentran los bolsones de asalariados con ingresos inferiores al mínimo, así como los autoempleados que no generan a lo largo del año ingresos suficientes para alcanzar el mínimo imponible (véase el cuadro 8). Respecto de los primeros, es crucial elevar la capacidad del Estado para realizar los diagnósticos pertinentes en forma continua y mejorar los instrumentos y mecanismos que permiten velar por el cumplimiento de la legislación en materia salarial.

Anexo Estadístico

A continuación se presenta un conjunto de antecedentes sobre la magnitud y distribución de la pobreza hacia el año 2000, y se describe sintéticamente el procedimiento de ajuste de los ingresos de los hogares y del método de estimación de pobreza absoluta. Estos antecedentes fueron tomados de: "La Pobreza en Chile en el año 2000", de Juan Carlos Feres, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos No 14, CEPAL, Naciones Unidas.

Método utilizado para la medición de la pobreza

Las estimaciones de pobreza que efectúan en Chile se realizan mediante el "método del costo de las necesidades básicas", basado en el cálculo de líneas de pobreza. Estas representan el monto de ingreso que permite a cada hogar satisfacer las necesidades esenciales de todos sus miembros. El valor de la línea se estimó a partir del costo de una canasta de alimentos que cubre las necesidades nutricionales de la población, y que considera sus hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos en el país y sus precios relativos.¹ Al valor de dicha canasta se sumó una estimación de los recursos requeridos por los hogares para satisfacer el conjunto de las necesidades básicas no alimentarias.

Se denomina línea de indigencia al costo de la canasta alimentaria y se define como indigentes (o extremadamente pobres) a las personas que residen en hogares cuyos ingresos son tan bajos que aunque los destinaran íntegramente a comprar alimentos, no lograrían satisfacer adecuadamente las necesidades nutricionales de sus integrantes. El valor de la línea de pobreza en las zonas urbanas se obtuvo duplicando el de la línea de indigencia, en tanto que el de las zonas rurales se calculó incrementando en 75% el presupuesto básico de alimentación.² El costo

¹ La estructura de consumo de los hogares, tanto de alimentos como de otros bienes y servicios, se obtuvo de la información proporcionada por la IV Encuesta de Presupuestos Familiares llevada a cabo por el INE en el Gran Santiago entre diciembre de 1987 y noviembre de 1988. Véase, CEPAL, "Una Estimación de la Magnitud de la Pobreza en Chile, 1987", LC/L. 599, octubre de 1990.

² Véase CEPAL, "Una Estimación de la Magnitud de la Pobreza en Chile, 1987", LC/L. 599, octubre de 1990.

mensual de la canasta de alimentos es de \$ 20.281 por persona en las zonas urbanas y en \$15.628 en las zonas rurales, ambos a precios de noviembre de 2000. Esto implica en el primer caso que una familia urbana compuesta, por ejemplo, de 5 miembros requeriría de un presupuesto de \$101.405 mensuales para satisfacer sus necesidades alimentarias. A su vez, para cubrir el costo de satisfacción del conjunto de las necesidades, incluidas las de alimentación, el mismo grupo familiar requeriría de \$202.810 mensuales, siendo el costo per cápita, o línea de pobreza, de \$40.562 (véase el cuadro 15 del Anexo estadístico).

Los porcentajes de hogares y de población pobre e indigente se obtuvieron contrastando el valor del presupuesto básico mensual con el ingreso total de cada hogar, expresados en términos per cápita. Los índices nacionales y regionales de pobreza e indigencia se calcularon como promedios ponderados de los índices de cada área geográfica, por lo cual están influidos tanto por la incidencia de la pobreza en cada una de esas zonas, como por la importancia relativa de ellas dentro de la población total o regional.

La medición de los ingresos

La información sobre el ingreso de las familias se obtuvo de la encuesta CASEN-VIII realizada en noviembre de 2000. Los datos provistos por la encuesta se corrigieron atendiendo tanto a la falta de respuesta a algunas preguntas sobre el valor de los ingresos -en el caso de los asalariados, trabajadores independientes y jubilados- como a los probables sesgos por subdeclaración. Esto último se efectuó contrastando las distintas partidas de ingreso de la encuesta con aquellas provenientes de una estimación de la cuenta de ingresos y gastos de los hogares del Sistema de Cuentas Nacionales, elaborada para estos propósitos con información proporcionada por el Banco Central de Chile.

El concepto de ingreso de los hogares que se utilizó para compararlo con el valor de las líneas de indigencia y de pobreza fue aquel constituido por los ingresos del trabajo asalariado (monetarios y en especie), del trabajo independiente (incluido el autosuministro y el valor del consumo de productos agrícolas producidos por el hogar), las jubilaciones y rentas vitalicias, las pensiones y los montepíos, las rentas de la propiedad, las transferencias y el conjunto de subsidios monetarios que reciben los hogares (subsidios de cesantía, pensiones asistenciales, subsidio único familiar, subsidio de agua potable y asignaciones familiares). El ingreso de los hogares incluye, además, un valor o imputación por concepto de arriendo de la vivienda cuando esta es habitada por sus propietarios, valor que se obtuvo de la misma encuesta CASEN.

Luego del análisis de consistencia de esta información, el ajuste por subestimación se aplicó separadamente a cada una de las principales corrientes de ingreso (sueldos y salarios, ganancias del trabajo independiente, jubilaciones, ingresos de la propiedad e imputación de alquiler). El ingreso total de los hogares captado por la encuesta se incrementó finalmente, en promedio, en alrededor de 15%.

Cuadro 1 – Chile: Líneas de Pobreza y de Indigencia 2000 (presupuestos mensuales por persona)

	Zonas urbanas		Zonas rurales a/	
	Línea de indigencia	Línea de pobreza	Línea de indigencia	Línea de pobreza
Pesos	20.281	40.562	15.628	27.349
U.S. dólares b/	38,6	77,2	29,8	52,1

Fuente: CEPAL/MIDEPLAN.

a) La línea de indigencia de las zonas rurales se ajustó también al requerimiento promedio de energía de la población rural (2 236 Kcal/día por persona).

b) Se consideró el tipo de cambio promedio de noviembre de 1998 (\$ 463.26 por dólar) y de noviembre de 2000 (\$ 525.14 por dólar). Corresponde a la serie "rf" publicada por el Fondo Monetario Internacional (Estadísticas Financieras Internacionales).

Cuadro 2 – Magnitud de la Pobreza y la Indigencia

	Pobres		Indigentes	
	Miles	%	Miles	%
Hogares				
Total nacional	643,2	16,6	177,6	4,6
Zonas urbanas	539,1	16,2	137,9	4,2
Zonas rurales	104,1	19,3	36,3	6,7
Población				
Total nacional	3.081,10	20,6	849,2	5,7
Zonas urbanas	2.576,20	20,1	672,6	5,3
Zonas rurales	504,9	23,8	176,6	8,3

**Cuadro 3 – Magnitud de la Pobreza y
la Indigencia por Regiones**

Regiones	Hogares		Población	
	Pobres	Indigentes	Pobres	Indigentes
Total nacional	16,6	4,6	4,6	5,7
I	16,7	3,7	3,7	4,8
II	11,6	3,2	3,2	3,3
III	19,0	6,1	6,1	7,7
IV	20,2	4,9	4,9	6,2
V	15,4	4,3	4,3	5,3
VI	17,1	3,8	3,8	4,5
VII	20,9	5,6	5,6	6,7
VIII	22,0	6,5	6,5	8,0
IX	26,6	8,1	8,1	11,1
X	20,5	5,9	5,9	6,8
XI	12,1	3,7	3,7	4,8
XII	8,3	3,2	3,2	3,6
R.M.	12,7	3,4	3,4	4,3
Gran Santiago 1/	11,3	3,1	3,1	4,0

1) Provincia de Santiago y zona urbana de las comunas de San Bernardo y Puente Alto.

Cuadro 4 – Distribución de la Pobreza y de la Indigencia por Regiones

REGIONES	HOGARES						POBLACIÓN					
	Pobres			Indigentes			Pobres			Indigentes		
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%
Total nacional	643,2	100,0	177,6	100,0	3081,1	100,0	849,2	100,0	849,2	100,0	100,0	100,0
I	15,7	2,4	3,5	2,0	80,7	2,6	18,4	2,6	18,4	2,6	2,2	2,2
II	13,1	2,0	3,6	2,0	62,7	2,0	14,9	2,0	14,9	2,0	1,8	1,8
III	12,6	2,0	4,1	2,3	62,5	2,0	20,3	2,0	20,3	2,0	2,4	2,4
IV	28,7	4,5	6,9	3,9	142,3	4,6	35,0	4,6	35,0	4,6	4,1	4,1
V	64,0	9,9	17,8	10,0	295,0	9,6	81,0	9,6	81,0	9,6	9,5	9,5
VI	34,3	5,3	7,6	4,3	160,2	5,2	34,8	5,2	34,8	5,2	4,1	4,1
VII	48,6	7,6	13,1	7,4	227,5	7,4	60,3	7,4	60,3	7,4	7,1	7,1
VIII	109,8	17,1	32,5	18,3	517,5	16,8	152,7	16,8	152,7	16,8	18,0	18,0
IX	57,4	8,9	17,5	9,9	276,2	9,0	93,6	9,0	93,6	9,0	11,0	11,0
X	55,9	8,7	15,9	9,0	255,9	8,3	70,0	8,3	70,0	8,3	8,2	8,2
XI	3,0	0,5	0,9	0,5	12,6	0,4	4,2	0,4	4,2	0,4	0,5	0,5
XII	3,7	0,6	1,4	0,8	16,0	0,5	5,3	0,5	5,3	0,5	0,6	0,6
R.M.	196,6	30,6	52,9	29,8	971,9	31,5	258,8	31,5	258,8	31,5	30,5	30,5
Gran Santiago 1/	142,7	22,2	39,6	22,3	706,6	22,9	194,2	22,9	194,2	22,9	22,9	22,9

1) Provincia de Santiago y zona urbana de las comunas de San Bernardo y Puente Alto.

Cuadro 5 – Perfil de la Pobreza y la Indigencia

Estratos de pobreza	TOTAL	POBRES			NO POBRES
		Total	Indigentes	Pobres no indigentes	
TOTAL NACIONAL					
N° de hogares (miles)	3.871,9	643,2	177,6	465,6	3.228,7
% de hogares	100,0	16,6	4,6	12,0	83,4
N° de personas (miles)	14.933,6	3.081,1	849,2	2.231,9	11.852,5
% de personas	100,0	20,6	5,7	14,9	79,4
ZONAS URBANAS					
N° de hogares (miles)	3.331,4	539,2	141,4	397,8	2.792,2
% de hogares	100,0	16,2	4,2	11,9	83,8
N° de personas (miles)	12.813,8	2.576,2	672,6	1.903,6	10.237,6
% de personas	100,0	20,1	5,3	14,9	79,9
ZONAS RURALES					
N° de hogares (miles)	540,3	104,1	36,3	67,8	436,2
% de hogares	100,0	19,3	6,7	12,5	80,7
N° de personas (miles)	2.119,7	504,8	176,6	328,2	1.614,9
% de personas	100,0	23,8	8,3	15,5	76,2
Determinantes de la pobreza					
N° promedio de personas en el hogar	3,9	4,8	4,8	4,8	3,7
Tasa de dependencia demográfica (%) 1/	54,3	71,7	75,9	70,2	50,4
Proporción de inactivos en la población en edad activa	40,1	49,8	52,1	48,9	37,9
Tasa de desempleo (%)	10,2	26,7	42,5	21,3	7,3

Proporción de ocupados con:									
Menos de 8 años de estudio aprobados	21,1	37,2	44,4	35,3	18,8				
Menos de 10 años de estudio aprobados	35,3	60,9	69,2	58,9	31,6				
Menos de 12 años de estudio aprobados	46,3	76,1	83,1	74,4	42,1				
Proporción de ocupados en sectores de baja productividad 2/	33,9	43,3	47,4	42,3	32,6				
Nivel y composición del ingreso (3/)									
Ingreso total del hogar	533.180,0	120.501,0	58.372,0	144.203,0	615.389,0				
Ingreso per cápita del hogar	138.239,0	25.155,0	12.209,0	30.081,0	167.535,0				
Ingreso p/c del hogar/linea de indigencia	7,0	1,3	0,6	1,5	8,5				
Ingreso p/c del hogar/linea de pobreza	3,5	0,7	0,3	0,8	4,3				
Composición:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0				
Sueldos y salarios	46,2	57,5	45,2	59,4	45,7				
Ingreso del trabajo independiente	30,5	13,8	12,4	14,0	31,1				
Prestaciones de la seguridad social	9,6	6,5	4,2	6,9	9,7				
Renta de la propiedad	5,1	0,7	1,1	0,7	5,3				
Donaciones	0,1	0,2	0,5	0,1	0,1				
Pensión de alimentos y familiares ajenos	1,4	3,7	8,3	3,0	1,3				
Asignación familiar	0,3	1,9	1,3	2,0	0,2				
Pensiones asistenciales (PASIS)	0,5	2,1	3,4	1,9	0,4				
Subsidio de cesantía	0,0	0,1	0,2	0,1	0,0				
Subsidio único familiar (SUF)	0,1	1,8	5,2	1,3	0,1				
Otros subsidios del Estado	0,0	0,3	0,5	0,3	0,0				
Alquiler imputado	6,3	11,3	17,6	10,3	6,1				

- 1) Población de menos de 15 años de edad y de más de 64 sobre las personas entre 15 y 64 años de edad.
- 2) Empleadores y asalariados en microempresas (hasta 4 personas), trabajadores por cuenta propia no calificados y empleados domésticos.
- 3) El ingreso total y el ingreso per cápita del hogar corresponden a valores promedio mensuales, en pesos de noviembre de 2000.

Cuadro 5 – (Conclusión)

Características seleccionadas del hogar	Proporción en la población			TOTAL	Estructura porcentual			
	Total	Indigentes	Pobres		Total	Indigentes	Pobres no indigentes	NO POBRES
Pobreza				100,0	20,6	5,7	14,9	79,4
Vivienda								
Mediagua o mejora	2,1	7,8	5,5	100,0	53,2	21,0	32,2	46,7
Cedida por familiar u otro, usufructo u ocupación irregular	10,2	25,8	19,6	100,0	39,6	14,4	25,2	60,4
Muros de tabique sin forro interior	6,0	18,9	13,8	100,0	47,6	18,0	29,6	52,4
Mal estado de conservación de los muros	5,7	16,5	12,2	100,0	44,5	16,6	27,9	55,6
Piso sin radier revestido	40,5	69,1	61,9	100,0	31,6	9,7	21,9	68,4
Mal estado de conservación del piso	5,8	16,1	12,4	100,0	44,5	15,9	28,6	55,5
Techo de zinc, pizarreño o fonolita, sin cielo interior	11,4	27,1	21,8	100,0	39,4	13,5	25,9	60,6
Mal estado de conservación del techo	5,8	18,7	13,0	100,0	46,1	18,3	27,8	53,9
Sin baño	16,1	36,1	28,6	100,0	36,7	12,8	23,9	63,3
Sin cocina	19,3	38,5	32,3	100,0	34,5	11,3	23,2	65,5
Más de 3 personas por dormitorio	8,8	31,0	24,4	100,0	57,4	20,1	37,3	42,6
Servicios básicos								
Sin agua de red pública	9,6	17,0	13,0	100,0	28,0	10,1	17,9	72,0
Sin agua con llave dentro de la vivienda	8,8	22,8	16,9	100,0	39,6	14,7	24,9	60,5
Sin W.C.	15,0	33,4	26,3	100,0	36,3	12,7	23,6	63,7
Sin energía eléctrica de red pública y medidor	4,2	9,5	7,0	100,0	34,1	12,8	21,3	65,9
Personas que viven en hogares con:								
Seis o más miembros	26,8	45,1	41,4	100,0	31,9	9,6	22,3	68,1
Jefe mujer	19,7	24,2	21,6	100,0	22,7	7,0	15,7	77,4
Jefe desocupado	5,0	28,8	13,9	100,0	57,0	32,5	24,5	42,9
Jefe con menos de 3 años de estudio	7,6	10,9	9,9	100,0	26,9	8,2	18,7	73,1
Jefe con menos de 8 años de estudio	34,7	49,4	46,3	100,0	27,5	8,1	19,4	72,5
Personas								
Sin sistema previsional de salud (indigentes)	24,9	68,4	52,3	100,0	43,3	15,6	27,7	56,7
Recibe algún tipo de alimentación escolar	10,5	22,2	20,0	100,0	39,3	12,0	27,3	60,7

Fuente: CEPAL / MIDEPLAN, sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta CASEN de 2000.

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

Carmen Guimarães Mehedff¹

Introdução

Grande parte das intervenções durante o Seminário se concentraram na articulação de políticas públicas e na integração supranacional. Foi-me pedido apresentar as possibilidades de articulação de políticas públicas sociais, concentrando principalmente, nas Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Assistência Social no Brasil.

É importante destacar que a implementação e a consolidação de políticas públicas sociais no país é muito recente. Orientados pelos princípios da cidadania estabelecidos na Constituição Federal de 1988, os princípios de participação, descentralização e controle social introduzem o compartilhamento da responsabilidade social entre Estado e sociedade civil, que devem elaborar, em conjunto, as políticas públicas. As dificuldades para se atingir a articulação desejada entre as políticas públicas se devem principalmente à fragmentação das gestões sociais e à incipiente interface entre as políticas, em especial as sociais.

Fragmentação das gestões sociais

A fragmentação das gestões sociais ocorre em vários níveis. Numa rápida comparação, pode-se dizer que a política econômica tem, em

* Transcrição de palestra realizada no Seminário Internacional sobre Políticas Públicas de Trabalho e Renda na América Latina e Caribe. A autora agradece a Marília Rocha por sua valiosa contribuição ao revisar a transcrição da palestra.

1 Carmen Guimarães Mehedff é Professora-Pesquisadora Internacional da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO) – Sede Acadêmica Brasil. Consultora em políticas públicas da área social, com experiência em processos de capacitação de conselheiros estaduais e municipais de trabalho e de assistência social. Cientista social, com mestrado em Estudos Latino-Americanos pela *University of California at Los Angeles* (UCLA) e Especialização em Sistemas de Informação pela *George Washington University*.

geral, uma linha muito clara, é conduzida com firmeza, permitindo poucos desvios na sua condução. Por outro lado, as políticas sociais, aquelas que deveriam ter como seu foco o combate à pobreza e à desigualdade social, tendem a ser conduzidas setorialmente, de maneira desarticulada e desintegrada, o que impede uma referência efetiva a uma **política social**.

Os programas sociais, seguindo esse mesmo caminho, são implementados por **estruturas burocráticas distintas**, executados setorialmente e nas três esferas de governo, sem definição de atribuições e responsabilidades necessárias em cada esfera. Podemos indicar como exemplos as Secretarias Estaduais de Assistência Social que, muitas vezes, não conseguem apontar a demanda de qualificação profissional de cuidadores infantis, cuidadores de idosos e mesmo de idosos – ou seja, demandas da área de Assistência Social à área de Trabalho. Ou, no que se refere à Política Pública de Trabalho e Renda, falta muito para que sejam integradas todas as dimensões dessa Política (trabalho, renda, emprego, informações sobre o mercado de trabalho, qualificação profissional, acesso a crédito e seguro-desemprego).

Esses fatores levam à **redução da eficiência e da eficácia dos programas**, na medida em que reduzem a possibilidade de melhoria das chances de obtenção ou manutenção de trabalho, das possibilidades de geração ou aumento de renda, de elevação da produtividade, de integração ou reintegração social, enfim, do rompimento do ciclo vicioso da pobreza, da exclusão e da desigualdade.

Essa fragmentação gera, ainda, **lacunas na execução da política**. Por exemplo, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) não apresentará resultados significativos, não será eficaz, se não for conduzido em articulação com um trabalho de geração de oportunidades de trabalho e renda com as famílias, para se atingir a sustentabilidade. De outro modo, acabado o prazo do Programa, as crianças não continuarão na escola, mas retornarão à situação de trabalho.

Por outro lado, também se observa **superposição de ações** e, de novo, o exemplo do Peti é muito ilustrativo. Existem recursos para esse Programa, que são os recursos aplicados nas Bolsas Criança Cidadã e nas ações educacionais e recreativas com as crianças, para a manutenção da criança na escola e melhoria de sua aprendizagem. Quando se trata do esforço, por exemplo, de trabalhar com as famílias, seja com qualificação profissional, seja com oportunidade de acesso ao crédito, criação e manutenção de cooperativas, as prefeituras começam a se

preocupar em obter recursos em diversas fontes, inclusive do governo federal. Ora, sem desmerecer as iniciativas municipais, essas demandas podem e devem ser incluídas no planejamento do Programa Estadual de Qualificação Profissional para as ações de qualificação, e esforços devem ser realizados no sentido de utilizar os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, entre outros, para atividades de geração de renda e microcrédito. Isso permitiria às Prefeituras alocar os recursos em outros programas, também prioritários, no combate à pobreza, desigualdade e injustiça social.

Podemos citar também a questão da Educação, que permanece com dificuldade de absorção, pelas estruturas educacionais vigentes, dos jovens e adultos alfabetizados pelo programa Alfabetização Solidária, que necessitam continuar seus estudos para a conclusão da educação básica.

Esses são apenas alguns exemplos das dificuldades decorrentes da falta de articulação e da fragmentação na gestão das políticas sociais.

Interface das políticas sociais

A interface das políticas sociais, na medida em que é realizada, possibilita a **capacidade de ampliar o universo de atenção**. Porque se busca, não uma ação isolada para um mesmo público, mas um conjunto de ações integradas, atingindo vários aspectos da pobreza e da exclusão ao mesmo tempo.

Claro que cada política pública tem suas especificidades, tem os seus recursos próprios, demanda a execução de ações próprias, focadas nos seus destinatários. **O diferencial está na articulação com outras políticas públicas** e isso não significa que a interface ou a articulação eliminarão, por exemplo, os recursos que são alocados para determinada política ou impedirão a implementação das ações que são próprias àquela política pública: elas continuam sendo executadas, mas não de maneira isolada. Essa interface evita desarticulação e superposição de ações, facilitando dessa forma, uma interlocução com a sociedade, representada, de forma organizada, seja através de conselhos, fóruns, conferências, organizações não governamentais, movimentos e associações populares.

No entanto, ainda hoje, trabalha-se muito isoladamente cada política pública. Quando são planejadas e organizadas, por exemplo, as conferências nacionais de saúde, ou as conferências nacionais de assistência social, o processo de preparação das conferências começa

com a realização de fóruns municipais. Os fóruns, no entanto, são realizados setorialmente. Dificilmente essas oportunidades são utilizadas para se discutir as políticas públicas sociais, o combate à desigualdade de maneira articulada, aproveitando a presença dos atores estratégicos daquelas políticas para discussões e proposições em conjunto. Esses espaços representam, no entanto, um potencial muito grande para uma integração das políticas públicas e articulação do Estado e sociedade.

Um outro aspecto a ser considerado é que a interface entre políticas públicas pode, também, permitir a **racionalização na participação de conselheiros municipais (e até mesmo estaduais)**, que participam, muitas vezes, de diversos conselhos. No processo de implantação de conselhos, de qualificação de conselheiros, é comum que os mesmos conselheiros, as mesmas pessoas, participem de diversos conselhos, sem se darem conta, muitas vezes, que os conselhos devem estar integrados e que suas intervenções devem refletir as preocupações e deliberações dos outros conselhos. Por exemplo, na área de trabalho, por conta do modelo tripartite, são representados, além do governo, os empresários e os trabalhadores. Mas esses trabalhadores podem ser, aqueles mesmos trabalhadores que estão no conselho de assistência social. Os empresários, até porque, no interior principalmente, são pequenos empresários, estão representando a sociedade civil organizada como prestadores de serviços, em vários conselhos, como de saúde, de assistência social e de trabalho. Então, na verdade, as pessoas são as mesmas e não estão sendo qualificadas para agir no interior de cada conselho; pensam setorialmente com grande dificuldade de levar e discutir uma preocupação, uma solução ou uma alternativa de um conselho para outro, ou ainda a possibilidade de agir de maneira integrada.

A interface também tem um potencial grande para garantir a construção de políticas públicas **eficazes porque legitimadas**. Quando as políticas públicas são pensadas, não mais setorialmente, mas como um conjunto de políticas com um objetivo comum, o combate à pobreza e à desigualdade social, elas estão sendo legitimadas em sua implementação. E também, evidentemente, essa interface tem potencial para cobrir com eficiência as diferentes demandas sociais. Novamente, o exemplo do Peti é muito sintomático nisso: o problema de erradicar o trabalho infantil não é só estabelecer que a criança agora tem que ficar na escola, recebendo uma bolsa. Não é isso, não é a criança que não quer ficar na escola, esse não é o problema. Não será um parco recurso que resolverá ou erradicará o trabalho infantil. O problema da erradicação do trabalho infantil requer

um trabalho intenso com as famílias das crianças, não só no sentido de conscientizá-las da importância da educação, como no aporte de alternativas de trabalho e renda para garantir a sustentabilidade das famílias sem o trabalho infantil.

Articulação de políticas públicas: compromissos estratégicos

Quais seriam os vários mecanismos através dos quais essa articulação, essa integração das políticas públicas poderiam dar-se? No nível formal, existem **protocolos de intenção** que são muito utilizados: a partir de um objetivo comum, uma estratégia comum, por exemplo, Ministérios e/ou Instituições assinam um protocolo, que é um mecanismo de cooperação, de assumir um compromisso visando atuar sobre determinada demanda voltada para alguma ação positiva, sendo que os recursos, na maioria das vezes, são recursos que já estão alocados para determinadas atividades específicas. Dessa forma não envolve transferência de recursos. São protocolos de intenção, **acordos de cooperação técnica**. Na medida em que esses termos de cooperação ou protocolos de intenção são assinados no âmbito federal, por exemplo, eles são incluídos como atividades, como demandas prioritárias para os convênios com os governos estaduais ou com as organizações da sociedade civil. Um exemplo claro desse tipo de acordo é o Programa do Serviço Civil Voluntário, da Secretaria Nacional de Direitos Humanos do Ministério da Justiça, cuja execução é financiada com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, realizado em parceria com a Secretaria de Políticas de Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego no âmbito do Plano Nacional de Qualificação Profissional – Planfor, enquanto o Ministério da Justiça financia o acompanhamento e a avaliação. As parcerias para o Serviço Civil Voluntário envolvem ainda as Secretarias Estaduais de Trabalho, que por sua vez envolvem organizações não governamentais para sua execução.

Outro mecanismo seria a **realização de fóruns** que podem ser locais, microregionais, estaduais, nacionais, aproveitando, inclusive, o fato de que alguns setores já têm, nas suas políticas, mecanismos bastante definidos de realização de conferências nacionais. Existem exemplos, em diversos Estados, de realização, nos mesmos dias, de fóruns estaduais de conselheiros municipais de trabalho e a conferência estadual de

assistência social e da criança e do adolescente, onde há um momento de trabalho conjunto e um momento de trabalho setorial, seguido de encerramento onde são apresentadas as discussões setoriais, as conclusões e as propostas encaminhadas.

Um instrumento novo muito importante é o **cadastro de programas sociais no município**. Durante o processo de capacitação à distância de conselheiros municipais de assistência social, os conselheiros de um município do Espírito Santo se reuniam para receber o programa via TV Escola. Mas sua proposta incluía, ver o programa, e participar de um processo de discussão da matéria contida em cada programa. Esse conselho municipal, em primeiro lugar, convidou conselheiros de outros conselhos municipais de políticas públicas para participar do processo de capacitação, o que permitiu um intercâmbio inicial entre diversos conselheiros municipais. Logo constataram que não só não sabiam nada sobre a atuação uns dos outros, como também não tinham noção de quais eram os programas sociais, ou as ações sociais realizadas no município. Tomaram, então, como diretiva que a cada programa, a cada tema, teriam um “dever de casa coletivo”: elaborar, em conjunto, um plano de trabalho com prazo estabelecido para apresentar o produto desse trabalho, a partir do momento de ver a fita e discutir seu conteúdo. A primeira coisa que se propuseram a fazer – e fizeram, em um prazo de três meses, foi o cadastramento de todas as ações sociais, públicas e privadas, governamentais e não governamentais que eram realizadas naquele município. Ao fim de três meses os conselheiros municipais (governamentais e não governamentais) de políticas públicas daquele município tinham condições de localizar as ações realizadas e as instituições responsáveis, permitindo inclusive o exercício mais eficaz do controle social.

Essa atividade tem um potencial enorme e deve ser incentivada, principalmente porque é um **veículo de circulação de informação**. Normalmente se diz que um dos grandes problemas – e vimos isso no Seminário com relação ao Mercosul – é que ninguém sabe o que está se passando, ninguém tem acesso a informações. No nível micro do município também ninguém sabe o que está se passando. Daí a importância de uma atividade de levantamento e cadastramento das ações sociais realizadas no município.

Um outro instrumento é o **cadastro da população de risco**. Essa é uma atividade que finalmente foi deslanchada no ano 2002: pensar e fazer um cadastro único da população de risco desse país, considerando

que até então a atuação era, mais uma vez, setorial. Os agentes comunitários de saúde cadastram suas famílias de risco, e esse cadastro a partir daí, deveria ser passado, por exemplo, para as Secretarias de Educação e de Assistência Social. Esse cadastro é um referencial importante que deveria ser utilizado para o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, racionalizando dessa forma, as ações do assistente social, considerando que essa fonte registra, com nome e endereço, as crianças que estão trabalhando e portanto fora da escola. Pode também ser utilizado para outros programas e atividades da Assistência Social, como creches, idosos, portadores de deficiência, entre outros. O cadastramento único permitirá também um controle maior da alocação dos recursos, evitando que as mesmas famílias sejam beneficiárias dos diversos recursos, como bolsa-escola, bolsa-criança cidadã, bolsa-alimentação etc.

As vantagens desses mecanismos de informação residem no fato de que eles não envolvem nenhum repasse de recurso, de um setor, ou de uma política pública para outra. As ações continuam sendo desenvolvidas no âmbito daquela política pública com seus próprios recursos alocados para suas atividades específicas. É fundamental, no entanto, a circulação de informação sobre a demanda da população por determinada ação. Um setor, por exemplo, tem os recursos para determinada ação, então a população cadastrada é encaminhada àquela ação.

Um outro exemplo de articulação: quando os conselheiros municipais de trabalho têm que levantar as demandas para o Plano Estadual de Qualificação (PEQ), ou para programa de acesso a microcrédito, eles dizem que os dados do IBGE não chegam ao nível micro de município. Na verdade, os dados estão ali, no município mesmo. Basta começar a consultar a Secretaria de Saúde que tem a demanda de famílias em situação de risco, ou a Secretaria de Assistência Social que tem as famílias do Peti identificadas, o número de cuidadores de idosos a serem qualificados, entre outros exemplos. As creches, que são financiadas com o Fundo Nacional de Assistência Social, podem identificar, pelo cadastro do SUS, as famílias: que trabalham, que não trabalham, que tipo de atenção precisam, se é de saúde, se é de saneamento, quais são as condições de saneamento etc., sinalizando também as prioridades de atendimento para outras políticas.

Exemplos de integração e articulação

No nível federal, desde 95, algumas estratégias foram desenvolvidas com o objetivo de integrar as políticas públicas. Uma delas eram as

Câmaras Setoriais, que foram criadas e coordenadas pelo Professor Vilmar Faria. Representaram uma primeira iniciativa no sentido de trabalhar a política pública não isoladamente, mas focalizada em uma demanda. Isso, por exemplo, na preparação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil foi muito claro: chamou-se para a elaboração do programa as áreas de trabalho, justiça, assistência social, saúde, educação etc. Essas Câmaras já apresentavam como objetivo encaminhar essa possibilidade de interface e integração.

Em seguida foi criado, pelo Ministério do Planejamento, o **Programa Brasil em Ação**, quando foram elencados mais de 50 programas governamentais que seriam prioritários. A integração desses programas era pensada ainda, de 95 a 98, como um esforço de acompanhamento, de supervisão e de informação. Apesar de muito interessante, não foi um trabalho cujo objetivo era a integração dos objetivos e das ações das Políticas Públicas.

De 1999 a 2001, já com o plano plurianual aprovado, o programa **Avança Brasil** trazia, de forma mais clara, a dimensão integração. Sem perder de vista os objetivos iniciais de acompanhamento, de supervisão, de informação, de prestação de contas à sociedade sobre as ações que aqueles programas individualmente estavam executando, houve, no entanto, uma tentativa maior de integração, inclusive de explicitação daquelas variáveis sociais que são importantes de serem consideradas nas políticas sociais. Sem o domínio dos dados sobre as políticas sociais, não teríamos informação e não teríamos transparência.

Na segunda metade de 2000, surge a necessidade de focalizar, mais ainda, as atividades de combate à pobreza e à desigualdade social, o que foi feito com a criação do **Projeto Alvorada**, voltado para os municípios com menor índice de desenvolvimento humano (IDH), aonde dificilmente chegavam os recursos, à exceção daqueles já identificados pelo Programa Comunidade Ativa. Entre os municípios de menor IDH, só 50% deles recebiam recursos do Fundo Nacional de Assistência Social. No entanto, são os municípios mais pobres do país. E a razão está na série histórica de distribuição de recursos da assistência social que ainda não foi quebrada: aqueles municípios que mais necessitavam atenção, não estavam recebendo os programas que tinham potencial de maior abrangência. Neste sentido, o Projeto Alvorada teve por objetivo permitir que esses municípios recebessem prioritariamente os recursos. O exemplo da assistência social se repete nos programas de saneamento, saúde da família, fontes alternativas de energia, entre outros.

Outras iniciativas que podem ser citadas são aquelas relacionadas à **integração institucional no âmbito estadual**, com a criação de **gerências executivas**, que coordenam as políticas sociais do governo estadual. Essa é uma iniciativa, em âmbito estadual, no caminho de se começar a planejar, pensar, avaliar ações de forma integrada e articulada, e não setorialmente.

Em uma iniciativa da assistência social, foram trabalhadas, nos estados, **agendas sociais** como uma tentativa de pensar a ação da política social, da política pública, de maneira integrada. Todos os estados fizeram sua agenda social. Nem todos os estados, porém, deram continuidade ao processo nos anos subseqüentes, mas é relevante a experiência de um estado no qual foi criado um **conselho superior de desenvolvimento social**, exatamente para dar continuidade ao processo. E esse conselho superior, congregando, extrapolando e saindo da esfera governamental, congrega os conselhos estaduais, organizações não governamentais e outros representantes da sociedade civil.

Articulação e integração realizadas pela Política Pública de Trabalho e Renda

Toda a estratégia da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho na implementação do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor, mostra de maneira muito clara e didática como se dá, na prática, essa integração, e seu exemplo será aqui utilizado por sua clareza e didática². O grande foco das políticas públicas é o combate à pobreza e à desigualdade. De que maneira e que compromissos são assumidos para atingir esses objetivos?

Por exemplo, se o objetivo é a **promoção dos direitos humanos**, quais são os compromissos assumidos? Um compromisso seria o de promover a igualdade racial e étnica. Então, de que modo a política pública de trabalho e renda trabalha isso? Trabalha levantando as estatísticas sobre a questão de raça e etnia; definindo como clientela prioritária, por exemplo, do Programa de Qualificação Profissional, negros, índios e as minorias em geral; enfoca informações estatísticas sobre o mercado de trabalho; atua sobre o combate ao trabalho degradante tanto adulto quanto infantil; implementa as atividades de

2 SPPE/MTE 2001. Guia do Planfor 2001. Brasília, julho de 2001, edição revista, p.8, disponível na Internet no site www.mte.gov.br

supervisão e avaliação dos programas envolvidos. Esse objetivo envolve, também, as pessoas portadoras de deficiência, não só em qualificação profissional, como na própria defesa de direitos, e mais uma vez temos a questão da fiscalização e promoção: por exemplo, da obrigatoriedade para as empresas admitirem um determinado percentual de pessoas portadoras de deficiência nos seus quadros. Envolve jovens de 18 anos no Serviço Civil Voluntário. Com relação aos idosos, envolve não só o aspecto da qualificação de cuidadores de idosos, mas também na promoção de oportunidades de trabalho, de lazer para os idosos. Na promoção dos direitos humanos se incluem também os programas de qualificação profissional dos trabalhadores da área de segurança pública, detentos e egressos do sistema penal...

Na área da assistência social, a política pública de trabalho e renda assume papel relevante nos compromissos estratégicos com a qualificação de gestores de políticas públicas e de educadores infantis para creche e pré-escola, que hoje representa uma área de grande risco de perda de trabalho em função das diretrizes da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Na área de gerontologia social, idosos, cuidados e trabalho.

No que diz respeito à Integração e promoção social do jovem, por exemplo, existem programas na assistência social voltados para essa clientela: Agente Jovem e Centros de Juventude, onde a articulação com a política pública de trabalho e renda foi executada através de uma parceria para implementação de telecursos visando o aumento de escolaridade. Pela idade dos jovens clientes dos Centros de Juventude, não se tratava necessariamente de um retorno à escola, mas a elevação de escolaridade de maneira diferente.

Se o foco é a questão de gênero e raça, mais uma vez deve-se considerar a questão da igualdade social e étnica, a questão de gênero, trabalho e qualificação profissional, o trabalho com as mulheres chefes de família, os trabalhadores afro-brasileiros, os jovens, o Serviço Civil Voluntário, os egressos do Alfabetização Solidária.

Se o foco é o desenvolvimento sustentável, diversas ações são realizadas em articulação entre várias políticas públicas. Por exemplo, a agricultura familiar, do Ministério da Reforma Agrária, que é financiada com recursos do FAT para o Pronaf; vários programas voltados para empreendedores são executados entre o Sebrae, o Ministério do Trabalho e o Ministério do Turismo; programas especificamente voltados para turismo, que envolvem além da qualificação profissional e

associativismo para artesanato, atividades culturais como espetáculos artísticos; programas/ações de incentivo à micro e à pequena empresa; qualificação profissional de egressos do Alfabetização Solidária; programas do Comunidade Ativa, que congregam a atuação de vários Ministérios; o Projeto Alvorada, que atua de maneira integrada nos municípios de menor IDH com programas e ações concretas de vários programas e Ministérios, além dos programas financiados pelo BNDES com recursos do Fundo de Amparo ao trabalhador, no âmbito da Política Pública de Trabalho e Renda.

Se o foco é **desemprego**, a própria política Pública de Trabalho e Renda tem dificuldades de articular e integrar as diversas dimensões e programas: o pagamento do benefício, o serviço de intermediação, o serviço de qualificação, o acesso a crédito, os serviços de informação sobre o mercado. Além disso, falta a interface mais importante que deveria existir quando o foco é desemprego, que seria a interface entre a política pública de trabalho e renda e uma política de desenvolvimento e crescimento econômico.

E se o foco é **reestruturação produtiva**, os compromissos envolvem requalificação profissional dos trabalhadores da administração pública, do sistema portuário, do sistema financeiro, entre outros.

Articulação e integração realizadas pela Política Pública de Assistência Social

A Assistência Social trabalha a interface e a articulação com outras políticas públicas de maneira muito semelhante àquela da Política Pública de Trabalho e Renda. Por exemplo, se o foco é **Direitos Humanos e Cidadania**, a assistência social definiu como prioridade trabalhar com as famílias, e principalmente com as mulheres chefes de família. Essa é uma primeira ótica de atuação e deve, ou pode, facilitar a interface, considerando que os programas, por exemplo, de saúde, voltados para o combate da pobreza e da desigualdade, também focam a família. Dessa forma, torna-se um potencial muito grande de integração porque a clientela é a mesma. Atualmente, já se trabalha com o Cadastro Único de famílias para os programas Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação, Agente Jovem, Peti, Benefício de Prestação Continuada e Auxílio Gás. Essa integração está bastante avançada.

Os jovens não podem ser ignorados, formam um grupo muito grande em situação de exclusão e de risco social, e para tanto a assistência social

assumiu o compromisso estratégico de integração e promoção social dos jovens. No Programa para a formação do agente jovem de desenvolvimento, trabalha-se, em alguns municípios, por exemplo, a questão do meio ambiente na comunidade onde os jovens vivem. Em outros municípios trabalha-se a saúde principalmente na ótica dos jovens – doenças sexualmente transmissíveis, gravidez precoce e outras. O programa é assim planejado e organizado de maneira articulada e integrada com conteúdos dessa proposta. Outro exemplo é a implantação dos Centros de Juventude como espaços destinados aos jovens para eventos culturais, de lazer e de elevação de escolaridade por meio de telecursos.

Também com foco em Direitos Humanos e Cidadania estão os compromissos estratégicos expressos em programas tais como Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), com foco específico das crianças de 7 a 14 anos; a educação infantil, com foco de 0 a 6 anos; as questões de cuidado e lazer dos idosos, pessoas portadoras de deficiência; combate ao abuso e à exploração comercial e sexual de crianças e adolescentes.

Com o foco na **Segurança Pública**, a assistência social, em parceria com o Ministério da Justiça e várias organizações não governamentais investiu na criação do Centro Nacional de Formação Comunitária (Cenafoco), para a formação de lideranças comunitárias que apresenta uma proposta de discussão na área de segurança, da compreensão da violência e dos rumos a serem percorridos na busca de soluções para o combate ao ciclo de violência. As ações são realizadas para que as lideranças locais sejam capacitadas para uma atuação comunitária no combate à violência.

O Centro Nacional de Formação Comunitária – Cenafoco atua, também, na formação de gestores municipais, nos municípios integrantes do Projeto Alvorada, para a capacitação de lideranças comunitárias, utilizando material didático³ elaborado com uma linguagem adequada para a formação dessa clientela. Na questão da formação de gestores municipais do Projeto Alvorada, o Cenafoco apresenta, com muita clareza, a interface e a integração das políticas públicas abordando, por exemplo, o seguinte⁴: como é que se pode avançar no trabalho de articulação das Políticas Públicas Sociais, por exemplo, quando a questão

3 Todo o material didático elaborado e utilizado pelo Cenafoco está disponível para acesso livre na internet (www.assistenciasocial.gov.br).

4 Ministério da Previdência e Assistência Social – Secretaria de Estado de Assistência Social. Projeto Centro Nacional de Formação Comunitária – Cenafoco. Escola de Governo / Fundação João Pinheiro. Curso de Capacitação em Gestão Social – Cartilha: Poder Local e Gestão Social, pp18-20.

é o programa de expansão e melhoria de creches? Trabalha-se, neste caso, a proposta do ponto de vista da área de educação e de trabalho. Por um lado, a educação trabalha a proposta pedagógica da educação infantil e promoção da escolarização, e a área trabalho vai tratar da capacitação daqueles cuidadores já existentes que necessitam de requalificação. Do ponto de vista da saúde, a saúde vai trabalhar integrada à creche, examinando o desenvolvimento físico e psicomotor das crianças. A habitação vai verificar as condições físicas e de salubridade dos equipamentos sociais, e a assistência social vai procurar identificar as situações de risco pessoal e social das crianças e suas famílias, encaminhando-as para as diversas atuações.

O objetivo de **desenvolvimento sustentável** é trabalhado na assistência social em diversas ações articuladas, tais como a agenda social, capacitação de gestores de políticas sociais, participação no programa Comunidade Ativa, coordenação do Projeto Alvorada, operacionalização dos Portais do Alvorada – centro que reúne informações sobre execução dos programas do Projeto Alvorada no município, e que é também um centro comunitário de informação e de promoção de atividades na comunidade.

Interface entre Conselhos

Outras instâncias de integração e de articulação são aquelas que ocorrem entre os conselhos. Por exemplo:

- a) interface entre conselhos de direitos e conselhos setoriais;
- b) interface entre conselhos municipais entre si;
- c) interface entre conselhos municipais e conselhos estaduais;
- d) interface entre conselhos estaduais entre si e com os conselhos nacionais; e
- e) articulação entre os diversos conselhos nacionais.

Existe pouca articulação e integração entre os conselhos nacionais setoriais, embora alguns conselheiros sejam membros de mais de um conselho nacional. A integração é maior entre conselhos nacionais de direitos e setoriais, onde a articulação é até exigida para a própria atuação dos conselhos, tanto de direitos, que dependem dos conselhos setoriais para execução das suas diretrizes, como dos setoriais que vão buscar diretrizes, normas etc., nos conselhos de direitos.

Integração entre gestores de políticas sociais

Evidentemente existem vários mecanismos de articulações entre gestores:

- a) integração entre gestores nacionais, como, por exemplo, no Programa Avança Brasil e no Projeto Alvorada do governo federal, com vários mecanismos de integração entre os gerentes dos vários programas;
- b) integração entre gestores nacionais e estaduais, por meio de ações pontuais, ou, por exemplo, na participação de gestores nacionais nas reuniões dos fóruns estaduais das políticas setoriais;
- c) articulação entre gestores estaduais através dos fóruns estaduais;
- d) articulação, em alguns casos formalizada, em outros não, entre gestores municipais⁵; e
- e) articulação entre gestores municipais e estaduais por meio das Comissões Setoriais Tripartites, como na Saúde e na Assistência Social.

Existem, portanto, vários mecanismos e âmbitos de atuação que permitem uma articulação e integração na implementação e gestão das políticas públicas.

Conclusão

Durante o Seminário Acadêmico Internacional, tivemos a oportunidade de ver as dificuldades, os limites, as possibilidades, os avanços da integração, nos mercados comuns, em especial no Mercosul, no que diz respeito à Política Pública de Trabalho e Renda. Por ser normativa, essa integração é bastante formal.

Gostaria de olhar a integração sob uma outra ótica: isto é, de que maneira, com as dificuldades e avanços na articulação de políticas públicas no combate à pobreza e à desigualdade social, pode ser pensada uma integração dessas mesmas políticas em termos supranacionais, como, por exemplo, no Mercosul? Essa é uma questão que merece bastante reflexão na discussão sobre a integração supranacional e os limites e responsabilidades dos governos nacionais no estabelecimento dos acordos internacionais, bilaterais ou multilaterais.

⁵ Por exemplo, a assistência social criou o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – Congemas.

Parte II

Formação profissional e integração regional

Expositores:

Fernando Casanova

Luiz Antônio Cunha

Formación profesional, productividad y trabajo decente¹

*Fernando Casanova*²

El presente trabajo aborda los procesos de cambio que han tenido lugar en el campo de la formación profesional de América Latina y el Caribe en los últimos decenios, y el modo como las instituciones de formación de la región los han enfrentado. Se presta particular atención a los vínculos de la formación con aspectos vinculados al desarrollo económico y social de los países, como lo son la productividad, la competitividad y el objetivo del trabajo decente.

1. El contexto de los cambios

Ya con un pie en el siglo XXI, es claro para todos aquellos que se interesan por la formación profesional y trabajan en ella que este campo está asistiendo a profundos y fascinantes cambios. Como otros, se trata este de un fenómeno que tiene lugar en todo el mundo, aunque de maneras diferentes. América Latina y el Caribe, una región que durante décadas tuvo un “sello” particular a la hora de organizar y gestionar la formación profesional, no es en este sentido una

¹ Este texto, presentado durante el Seminario por Pedro Daniel Weimberg, Director del CINTERFOR/OIT, fue publicado bajo el mismo título en el Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional, Número 153, 2002, Boletín CINTERFOR/OIT – Segunda Epoca, Págs. 29-54.

² Consultor de CINTERFOR/OIT. (E-mail: casanova@cinterfor.org.uy).

excepción. Porque si en algo rinde tributo la formación profesional americana a su pasado es, precisamente, en que perdura aún de forma vigorosa aquella tradición de intentar siempre un desarrollo propio, original y con una fuerte identidad.

Cuando se intenta analizar, aunque solo sea someramente, como en el caso de este trabajo, los cambios que tienen lugar en cualquier campo de actividad (como la organización y gestión de la formación profesional en la región), resulta ineludible detenerse antes a ponderar aquellas cosas que cambiaron en el contexto en el cual se ubica y desarrolla el campo analizado. Muchos otros trabajos ya han estudiado lo que podríamos denominar como el "macro-contexto" de los cambios, es decir, de qué forma han afectado el campo de la formación profesional procesos como las nuevas formas de mundialización de la economía, de apertura comercial, de ajuste económico, de desarrollo tecnológico, de apuesta por nuevos modelos de inserción económica internacional de los países, sumados a los desafíos tanto históricos como más recientes en materia de distribución de la riqueza, de integración y de cohesión social.

Este trabajo no llegará a ese extremo, ya de por sí profusamente abordado. Se ha elegido en cambio, y si se quiere, un contexto más "modesto": el de la propia formación profesional. Nos limitaremos a aquellos aspectos que han sufrido transformaciones, como qué se entiende por formación profesional, quiénes se interesan por ella y cómo participan los distintos actores y qué tipos de relación establece la formación profesional con otros campos de la política social y económica. Se procura echar algunas luces para entender no solo qué ha cambiado en materia de su organización y gestión, sino también acerca del por qué han tenido lugar estos cambios.

La formación profesional en el centro de los debates nacionales

Que las sociedades latinoamericanas otorgaron una gran importancia a las políticas de formación profesional durante al menos toda la segunda mitad del pasado siglo está fuera de duda. Señal de ello es que la mayoría de los países tomaron, antes o después, la decisión de crear instituciones nacionales de formación profesional, de asignarles fórmulas estables de financiamiento en montos significativos, de dotarlas de esquemas de gestión que les aseguraran un cumplimiento eficaz de la misión que les

había sido encomendada: proveer de trabajadores calificados y semicalificados a las industrias nacionales en expansión.

Tal vez en parte por esta misma prioridad dada a la formación profesional, en general se tendió a asumir que este era un tema de competencia casi exclusiva de las instituciones en ella especializadas. Esto aconteció aun cuando, en la mayoría de los casos, se había tomado las precauciones de involucrar en su gestión a diversos actores, tales como los Ministerios de Trabajo, las cámaras empresariales y los sindicatos.

En contraste con esta situación, una de las características fundamentales de la formación profesional en la actualidad, y desde hace por lo menos una década, es que ella se sitúa centralmente en los debates nacionales. Señal de ello es su inclusión como un capítulo destacado en diversos acuerdos o pactos nacionales, generalmente tripartitos, pero en algunos casos también bipartitos, en materia de productividad, salarios, empleo y equidad social. También pueden considerarse como síntomas de esta misma centralidad la más frecuente presencia y el mayor grado de concreción que el tema de la formación profesional adquiere en varios de los convenios colectivos por rama o sector de actividad alcanzados en distintos países durante la década de 1990.

Existen, sin embargo, otros planos donde se hace más patente el renovado interés por la formación profesional por parte de actores distintos de las instituciones nacionales. Los Ministerios de Trabajo de todos los países de la región cuentan actualmente con unidades o servicios especializados en materia de formación profesional y se ocupan crecientemente por el diseño de políticas activas de mercado de trabajo que, más allá de sus diferencias naturales en virtud de la situación peculiar de cada país, siempre incorporan la formación y la capacitación como aspectos centrales y estratégicos. Tanto el actor empresarial como el sindical revelan un interés creciente en participar de la toma de decisiones en materia de políticas públicas de formación y en el control y gestión de los fondos a ellas destinados, sea en el ámbito de instituciones de formación profesional, sea en los espacios surgidos en los Ministerios de Trabajo en el ámbito nacional, regional o local.

El advenimiento de la sociedad del conocimiento

Que la formación profesional adquiera el grado de centralidad antes

anotado tiene mucho que ver con el advenimiento de la denominada “sociedad del conocimiento”. Esta denominación pretende describir en términos simples, lo que constituye una de las tendencias más claras y vigorosas de nuestro tiempo: la importancia creciente que el factor conocimiento asume dentro de las nuevas formas de organización y gestión de la producción y el trabajo, así como en las nuevas reglas de la competencia a nivel global.

Efectivamente, el conocimiento posee hoy una importancia equivalente a la que en otros momentos de la historia detentó la tierra, los bienes de capital e, incluso, la propia tecnología. En la carrera por incrementar el valor agregado de productos y servicios, y por lograr diferenciarse y competir eficazmente en el nuevo contexto global, solo el **conocimiento**, expresado a través de las capacidades aplicadas por los trabajadores en sus respectivos contextos organizativos, productivos y laborales, aparece como un factor efectivo e incrementable de forma permanente para contribuir a los objetivos de productividad, calidad y competitividad.

En forma análoga, si en el pasado la propiedad de la tierra o de los medios de producción eran los factores preponderantes que estructuraban las sociedades en términos tanto económicos como sociales y políticos, hoy acceder o no al conocimiento se convierte en la frontera que separa a los miembros plenos de la sociedad de los no plenos o excluidos.

De lo anterior se deriva que, tanto para apuntar a los objetivos económicos de productividad y competitividad, como para hacer frente a los procesos de desintegración y exclusión social, el acceso al conocimiento se transforma en una cuestión crucial. La educación en general y la formación profesional en particular, cobran especial relevancia como instrumentos privilegiados para el acceso al conocimiento. Y su potencial aporte a objetivos tanto económicos, como sociales y políticos, la hace atractiva para los distintos intereses existentes en la sociedad.

Ello explica en buena medida por qué un tema como la formación profesional, antes circunscrito a instituciones especializadas, hoy concite la participación de otros actores como Ministerios de Trabajo, Ministerios de Educación, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores, entre otros.

Formación y políticas laborales: la formación profesional como espacio y tema de negociación

Resulta casi una conclusión natural que la formación profesional, en tanto posee una capacidad potencial de aporte a objetivos de carácter diverso y de concitar la confluencia de intereses distintos, se haya convertido simultáneamente en objeto y espacio de negociación.

En América Latina y el Caribe se observa un sostenido incremento y diversificación de experiencias y ámbitos donde la formación profesional es objeto de negociación. Ello ocurre entre Estados en el marco de los procesos de integración regional y también dentro del propio Estado entre aquellas visiones más cercanas al mundo de la educación y otras que colocan un énfasis mayor en la realidad productiva y laboral. Es objeto de negociación entre gobiernos, empresarios y trabajadores en algunos casos, y en otros, exclusivamente entre los dos últimos actores. Se negocia la formación profesional en instancias nacionales, pero también en ámbitos sectoriales, regionales y locales.

A su vez, y en contextos donde el diálogo social y la negociación se vuelven difíciles en temas tales como el empleo, el salario, las leyes laborales y la seguridad social, el campo de la formación profesional se revela como un espacio donde los acuerdos son comparativamente más fáciles, aun cuando se parta de intereses y puntos de vista disímiles.

Pero, el que la formación profesional se haya ganado un sitio destacado dentro de las políticas laborales, y que sea crecientemente visualizada como un campo estratégico y de negociación, tiene que ver no solo con su intrínseca relevancia como factor de acceso y difusión de conocimiento. A este respecto importa realizar al menos dos consideraciones:

- Primero, el hecho de que la formación profesional posea la capacidad de aportar significativamente al logro de objetivos diversos, que representan en buena medida intereses también diversos. La formación profesional es simultáneamente un instrumento de política productiva y de política social. Ella contribuye tanto al incremento de la productividad y la mejora de calidad y competitividad, como a la integración y cohesión sociales, y a la igualdad de oportunidades. La formación no solo prepara para el trabajo, sino también para la vida en comunidad, para el

pleno ejercicio de la ciudadanía. La concurrencia, entonces, de actores con distintos intereses refleja el intento de cada cual por hacer prevalecer los propios y priorizar aquellos principios y objetivos que le son más caros. El establecimiento de mecanismos y espacios de diálogo social y negociación sobre formación profesional aparece, entonces, como la vía más adecuada para representar esos diversos intereses y asegurar que, a través de la participación, se llegue a un equilibrio que explote todo el potencial de esta herramienta.

- Segundo, la formación profesional no sólo es un tema laboral en sí mismo, sino que guarda estrecha relación con todos aquellos temas relevantes que son objeto de negociación dentro de los sistemas laborales. Ella se vincula con el empleo, porque es una de las vías principales para asegurar el acceso a las competencias que hoy son requeridas en el mercado de trabajo. Se relaciona con el salario, porque a través de sus aportes a la productividad y competitividad (también estos temas laborales), contribuye al incremento de los beneficios y habilita a negociar sobre su distribución. Tan obvios como trascendentes son los vínculos entre formación profesional y condiciones y medio ambiente de trabajo, o con la seguridad y salud laboral. Esto quiere decir que la negociación sobre formación profesional no se agota en sí misma. Ella conduce necesariamente a la negociación sobre otros temas y permite, en la mejor de las hipótesis, la emergencia de nuevas visiones y estrategias que faciliten la confluencia de intereses y de esfuerzos.

Formación y políticas de desarrollo científico y tecnológico

La estrecha relación que la formación profesional mantiene con el mundo de la producción y el trabajo, le plantea a este campo de actividad un desafío permanente en términos de acompasar su desarrollo, tanto conceptual como operativo, a los cambios que tienen lugar en materia científica y tecnológica en aquel contexto.

La historia de este acompasamiento, que se podría denominar como de actualización tecnológica, en las instituciones de formación profesional americanas ha conocido momentos diferentes. Sin embargo, y a la hora de realizar un balance, habría que decir que ellas consiguieron

realizar una actualización tecnológica adecuada, sobre todo si se la compara con otras esferas de la educación, como la regular y específicamente la educación media técnica. Lo dicho no quiere decir que no existan situaciones de rezago tecnológico, que las hay, pero sí que estas instituciones han sido el único espacio en el cual ha habido esfuerzos sistemáticos y acumulativos en materia de articulación de la formación profesional con los procesos de innovación, desarrollo y transferencia tecnológica.

La relación entre formación profesional y tecnología posee, sin embargo, diversas dimensiones. La primera, está dada por el hecho de que la propia actividad formativa constituye un proceso de transferencia tecnológica a los aprendices y trabajadores y, a través de ellos, a las empresas. Ello marca de por sí un desafío para cualquier institución, programa, política o sistema de formación: el que los contenidos y los métodos de la formación se hallen actualizados tecnológicamente para asegurar su adecuación y pertinencia a los contextos productivos y laborales concretos de cada país, sector o empresa.

La segunda dimensión de importancia, es que la formación es parte de la base sobre la cual se asientan las políticas de desarrollo científico y tecnológico. En efecto, así como resulta difícil el concebir políticas activas de mercado de trabajo sin el componente formativo, una política de desarrollo tecnológico no llega a estar completa sin adecuada preparación tanto de las personas que intervienen directamente en la generación de innovaciones, como de aquellos que tendrán a su cargo su implementación operativa y su adaptación a las situaciones concretas de trabajo.

Pero existe una tercera dimensión en que la relación entre formación y tecnología cobra relevancia, cual es que una formación integral solo es posible cuando está inserta plenamente dentro de los procesos de innovación, desarrollo y transferencia tecnológica. Así lo han entendido diversas instituciones de formación profesional de la región que, a la par que continúan expandiendo su oferta formativa, procuran complementarla con servicios tecnológicos a los sectores productivos y las empresas. Ello encierra una serie de ventajas:

- Se favorece la ya citada actualización tecnológica de las instituciones y centros de formación.
- Se ofrece a los sectores productivos y empresas un abanico de servicios que buscan atender a la globalidad de las necesidades

de la empresa y no solo a los que refieren a las demandas de calificación, brindando una mayor dosis de pertinencia a los propios servicios formativos.

- Se facilita la adquisición de aquellas competencias que hoy son más requeridas por los nuevos enfoques de gestión de la producción y el trabajo, siendo el trabajador no ya un mero ejecutor de tareas prescritas, sino un individuo capaz de entender y relacionarse con el cambio tecnológico, con capacidad de adaptar y manejar las innovaciones introducidas e involucrase en procesos de mejora continua.

Formación y políticas educativas: la educación a lo largo de la vida

Hoy en día, tanto el sistema de educación regular como los diversos sistemas de formación se encuentran enfrentados a un nuevo contexto que plantea desafíos de gran envergadura. Dentro de estos, probablemente el mayor sea el de adecuar y actualizar los contenidos curriculares y las certificaciones ofrecidas a los nuevos perfiles laborales surgidos como consecuencia de las transformaciones acontecidas en el mundo productivo y la nueva realidad del empleo.

Sin duda se trata esta de una situación que viene a afectar más a los sistemas regulares de educación que a la **formación**, históricamente más vinculada al devenir productivo y laboral. Esa es una de las causas del progresivo acercamiento que se constata entre ambos sistemas, así como también del surgimiento de algunas de las más innovadoras iniciativas que tienen lugar en la región y que tienden a normalizar la oferta de formación y educación con base en los actuales perfiles de competencia laboral.

En todo caso, existe hoy un extenso consenso, tanto en el ámbito político como de la sociedad, en el sentido de que es preciso reestructurar la oferta de educación y formación en términos suficientemente flexibles como para responder a la diversidad y mutabilidad de las demandas de calificación. Nadie puede esperar hoy que el acervo inicial de conocimientos constituidos en la juventud le baste para toda la vida, pues la rápida evolución del mundo exige una actualización permanente del saber, en un momento en que la educación básica de los jóvenes tiende a prolongarse. La educación y la formación,

efectivamente, están en mutación; en todos los ámbitos se observa una multiplicación de las posibilidades de aprendizaje que ofrece la sociedad fuera del ámbito escolar, y la noción de especialización en el sentido tradicional viene siendo reemplazada en muchos sectores modernos de actividad por la de competencia evolutiva y adaptabilidad.

Se trata este de un cambio básicamente cualitativo. Si antes alcanzaba con transmitir determinados conocimientos técnicos y ciertas habilidades manuales para que los individuos se incorporaran a un empleo que los estaba esperando, ahora es preciso entregar toda una gama de competencias que anteriormente no eran suficientemente enfatizadas: iniciativa, creatividad, capacidad de emprendimiento, pautas de relacionamiento y cooperación. Estas han de ir acompañadas, además, por las nuevas competencias técnicas requeridas que son relativamente menos específicas que en el pasado: idiomas, informática, razonamiento lógico, capacidad de análisis e interpretación de códigos diversos, etc.

Resulta entonces prioritario proporcionar medios para que las personas puedan autogestionar sus procesos de desarrollo laboral y profesional: encontrar un primer empleo, buscar uno nuevo, iniciar un emprendimiento empresarial, recalificarse a través de cursos, y formarse permanentemente: ocupado o desocupado, en su casa o en su lugar de trabajo.

2. Vínculos entre la formación, la productividad y el trabajo decente

El aporte de la formación a la productividad y la competitividad

El binomio productividad-competitividad es reiteradamente citado como clave en los esfuerzos por construir procesos exitosos de desarrollo económico y social de los países de América Latina y el Caribe.

La **productividad** es genéricamente entendida como la relación entre la producción obtenida por un sistema de producción o servicios y los recursos utilizados para obtenerla. También puede ser definida como la relación entre los resultados y el tiempo utilizado para obtenerlos: cuanto menor sea el tiempo que lleve obtener el resultado deseado, más productivo es el sistema.

A pesar de que en no pocas ocasiones se privilegian determinadas estrategias basadas en el incremento de la intensidad del trabajo, ello redundará en general en aumentos muy reducidos de la productividad.

La esencia del mejoramiento de la productividad radica en trabajar de manera más inteligente, no más intensa.

Si bien existen diversos enfoques y tipos de programas de mejoramiento de la productividad, existe un consenso básico en términos de que no es posible introducir y utilizar ninguna técnica nueva ni ningún plan moderno a este respecto, sin contar con un personal bien formado e instruido en todos los niveles.

Está claro, por otra parte, que la mejora de la productividad depende de varios factores y no sólo de la calificación de los trabajadores. Aspectos tales como la innovación tecnológica y los esquemas de gestión de la producción y el trabajo son sin duda fundamentales. Y aunque las mejoras (o retrocesos) en materia de productividad pueden ser medidos y comparados, no resulta tan sencillo dimensionar el aporte específico de cada factor en la obtención de determinados resultados. Ello no quita que, desde cualquier perspectiva, se considere que, aun sin mayores posibilidades de cuantificar sus efectos, la formación desempeña un papel relevante y absolutamente imprescindible dentro de toda estrategia genuina de elevación de la productividad.

El término **competitividad**, por su parte, en su acepción más literal hace referencia a la capacidad de competir que posee una empresa, sector o país en el marco de la economía. Si bien este sentido ha tenido vigencia para todas las épocas, adquiere especial relevancia en el contexto actual de globalización económica, donde los procesos de apertura comercial permiten traslucir con mayor evidencia tanto las fortalezas como las debilidades de aquellos actores económicos.

Existen, sin embargo, diversos enfoques acerca de cuáles son las estrategias y, sobre todo, la combinación de medidas que pueden resultar más adecuadas. De una parte encontramos los ejemplos de estrategias que se basan fundamentalmente en medidas que tienden a abaratar los costos de producción, tales como las decisiones en materia de política cambiaria, exoneraciones tributarias o de reducción de costos laborales (salarios, indemnizaciones por despido etc.). De otro, se plantea la necesidad de realizar esfuerzos – no necesariamente contradictorios con los anteriores – que apunten a un horizonte estratégico marcado por el logro de lo que ha se ha dado en llamar “competitividad sistémica”.

Una de las principales diferencias entre uno y otro enfoque de la competitividad radica en el diferente alcance temporal de sus planteamientos de política. El primer enfoque es, en general, el adoptado con el objetivo de obtener resultados más o menos inmediatos, frente a coyunturas que se revelan como adversas. El enfoque de la competitividad sistémica apunta, en cambio, al largo plazo. No depende de un conjunto acotado y relativamente sencillo de medidas, sino de un complejo abanico de políticas que, integradas, darían como resultado una posición globalmente más competitiva de la economía. Políticas de inversión en desarrollo de infraestructura pública y privada, de innovación y desarrollo tecnológico, de integración de sectores y cadenas productivas, de inversión en capital humano (educación, formación y capacitación), son algunos de los instrumentos más típicos propuestos por este enfoque.

Es justamente dentro de este segundo enfoque que a la formación profesional corresponde un papel más claro y relevante. Se entiende así que las inversiones orientadas a elevar la calificación de la población son en sí mismas acciones que propenden a elevar la competitividad y, a la vez, refuerzan la efectividad de otras líneas de política complementaria.

La actual diversidad regional en materia de formas de organizar la oferta de formación profesional revela, entre otros aspectos, diversos enfoques acerca de cómo acometer de forma más eficaz los objetivos del aumento de la productividad y la competitividad. Esto supone atender a cuestiones tales como la cobertura de los sistemas, la calidad de la formación impartida, la actualización y adecuación a las necesidades y demandas del mercado de trabajo y la sociedad en general.

Lo anterior lleva a una serie de preguntas, que se buscan responder por diversas vías en los distintos modelos institucionales de la formación.

Con relación a la cobertura: ¿Debe buscarse una mayor cobertura dotando de más recursos a las instituciones oficiales? ¿o más bien se trata de desarrollar mercados de formación o redes que permitan utilizar más eficientemente los múltiples recursos formativos existentes?

Respecto a la calidad de la formación: ¿Ella puede ser eficientemente controlada y asegurada en el marco de las instituciones específicas y sus centros de formación? ¿o deberían desarrollarse mecanismos de aseguramiento de la calidad que alcancen a toda la oferta, pública y privada del país? ¿Puede el mercado asegurar por sí solo la calidad de la formación?

Con relación a la actualización y adecuación a la demanda: ¿Están las instituciones de formación en condiciones de implementar estrategias eficaces para ello? ¿o es mejor que las decisiones sobre formación específica esté en las manos de la empresas, como garantía de adecuación? ¿Qué se debe entender por demanda de formación?

El trabajo decente requiere una formación decente

El trabajo decente ha sido caracterizado como un concepto en construcción, de carácter integrativo y de profundo contenido ético. Desde el seno de la OIT, organismo desde el cual se viene promoviendo tal concepto con gran énfasis, se le describe como integrado por al menos cinco aspectos fundamentales:

- trabajo productivo y seguro
- con respeto por los derechos laborales
- con ingresos adecuados
- con protección social
- con diálogo social, libertad sindical, negociación colectiva y participación.

De lo anterior se puede inferir un giro complementario a lo que ha sido la preocupación por la escasez de empleo, a fin de llevar los esfuerzos en la dirección de la procura de una también necesaria mejora en la calidad del trabajo. Es así que la noción de trabajo decente significó un punto de inflexión importante, al introducir y destacar el contenido ético del trabajo, complementando el análisis de la dimensión cuantitativa del empleo con el de su dimensión cualitativa.

Generar más oportunidades de trabajo y que estas contengan a su vez las características que hacen al concepto de trabajo decente es, sin duda, un desafío al que han de concurrir diversos instrumentos. Con toda lógica es posible argumentar que la formación es no sólo uno de dichos instrumentos, sino también uno especialmente relevante.

En primer lugar, si un trabajo decente es, entre otras cosas, aquel en el que se respetan los derechos laborales, entonces, indudablemente, un trabajo decente deberá respetar el derecho fundamental de los trabajadores a la formación profesional. Como ya

fuera señalado en por CINTERFOR/OIT en anteriores documentos, el derecho a la formación profesional está reconocido no solamente en la legislación comparada, en las Constituciones y en las normas internacionales, sino que además forma parte del elenco de derechos humanos o derechos fundamentales. Hoy en día está fuera de discusión que “la educación y la formación constituyen un derecho para todos”, tal como lo establece el párrafo 8 de la Resolución sobre el Desarrollo de los recursos humanos adoptada en la 88ª reunión (2000) de la Conferencia Internacional del Trabajo.

También se considera como un derecho fundamental el que se corresponde con la igualdad de oportunidades en materia de trabajo e ingresos, donde han sido demostradas las repercusiones, positivas o negativas según el caso, de la estructura de oportunidades de acceso a la educación y la formación profesional. En este sentido, es ya ampliamente conocida la relación positiva que existe entre niveles de calificación y niveles de ingreso. Del mismo modo, también es conocida la situación de estructuras de ingresos inequitativas que se basan, entre otros factores, en un desigual acceso al conocimiento. De ahí es posible inferir que una formación adecuada mejora las posibilidades de que los trabajadores que la reciben accedan a ingresos de igual carácter, y que la mejora en las condiciones de equidad en el acceso a las oportunidades de formación repercuta favorablemente en la igualdad de acceso a trabajos con ingresos adecuados.

El objetivo de un trabajo productivo, ya abordado en el apartado anterior, pasa necesariamente por una formación profesional que contribuya adecuadamente a su consecución, tanto desde sus contenidos y enfoques metodológicos, como desde sus formas de organización. Y es claro, además, que las mejoras en materia de productividad no pueden ser realizadas a costa de poner en riesgo la vida y salud de los trabajadores y trabajadoras, aspecto este —el de la seguridad y salud laboral— que solo puede ser eficazmente atendido mediante el instrumento de la formación profesional.

La relevancia de la formación entre los instrumentos que propenden a brindar una mayor protección laboral y social es actualmente reconocida, tanto más cuando los mercados de trabajo tienden a mostrar crecientes márgenes de incertidumbre e inestabilidad. Existen de una parte evidencias de que la elevación de los niveles de calificación

tienden a mejorar las oportunidades de encontrar un empleo, mantenerlo o encontrar otro nuevo o, lo que es igual, de mantener márgenes aceptables de estabilidad en el mercado de trabajo. Sin embargo, en contextos restrictivos como los actuales, donde los márgenes de creación de empleo son reducidos, y más reducido aún es el objetivo de crear empleo de calidad, un esfuerzo en solitario de la formación profesional solo posibilitaría, en la mejor de las hipótesis, cambios en el "orden de la fila" o, si se quiere, "filas más equitativas", pero no soluciones de orden general.

La anterior situación parece requerir no sólo un esfuerzo en términos de repensar la formación profesional, sino también los campos de política –tanto económica como social– con los cuales ella se relaciona. Parece claro que una estrategia de formación profesional puramente reactiva frente a los problemas actuales solo puede, en el mejor de los casos, alcanzar un carácter remedial, que compense o "alivie" los efectos más regresivos del funcionamiento de la economía y los mercados de trabajo. Para alcanzar un grado máximo de efectividad, la formación profesional no puede dejar de ser concebida en términos estratégicos, con metas que superen los estrechos límites del corto plazo.

Como ya se mencionó, en el pasado los modelos institucionales de organización de la formación profesional tuvieron, entre otras virtudes, la de encontrarse en una relación funcional a determinadas estrategias de desarrollo económico y social. Dichas estrategias, más allá de los límites que posteriormente encontraron, también poseían la característica de fijarse metas de largo plazo, en función de las cuales ordenaban los diferentes dispositivos de política, entre ellos los correspondientes a la formación profesional.

Por tanto, no sólo resulta imprescindible pensar la formación profesional en términos estratégicos, sino que las restantes áreas de política hagan otro tanto, ordenadas en función de objetivos políticos, económicos y sociales de largo plazo que configuren auténticos "proyectos de país". Las dificultades de dicha tarea son por demás evidentes, principalmente por la reducción de los márgenes de acción autónoma de los estados nacionales y sus gobiernos, pero ella es sin duda imposible de acometer sin proyectos de futuro elaborados consensuadamente como auténticas políticas de estado.

Lograr situaciones de mayor estabilidad laboral depende, como en otros planos donde la estabilidad es también buscada, de una ampliación de los márgenes de previsibilidad de los escenarios futuros. Como otras inversiones, las que se realizan en formación requieren de horizontes visualizables y cierta previsibilidad, dicho esto tanto para las empresas, como para los trabajadores y todos los actores económicos y sociales.

En este marco, el diálogo social aparece como el mejor camino para la construcción de dicha visión estratégica en el plano nacional, de los distintos planos de la política pública y en las empresas a través de la negociación colectiva. A este respecto la formación profesional tiene mucho para aportar a partir de las experiencias pasadas y actuales en materia de diálogo social y participación, y en tanto “espacio de aprendizaje” para desarrollar el dialogo social en otros planos.

En resumen, la formación profesional posee un relevante papel en la consecución del objetivo de un trabajo decente para todos. Primero, porque no es posible un trabajo decente sin atender a este derecho fundamental, y segundo, porque ella resulta fundamental para la concreción de cada una de las dimensiones que lo caracterizan. Pero ello solo será posible en la medida que las formas institucionales de organización de la formación profesional se ocupen de crear las condiciones que hagan posible una formación decente para todos.

3. Las instituciones de formación profesional asumen el desafío del cambio

Resulta casi natural que un modelo de organización de la formación, como lo fue el de las instituciones nacionales que comenzaron a surgir en la década de 1940 y continuaron fundándose hasta entrada la década de 1970, haya permitido visualizar tanto sus aciertos como sus errores, virtudes y defectos, logros y carencias. Todo ello es posible, en primer lugar, porque disponemos de la posibilidad de observar un desarrollo histórico que abarca cerca de seis décadas. La mirada crítica se enriquece, además, desde dos fuentes: por el surgimiento hacia fines de los años setenta y comienzos de los ochenta de nuevos enfoques en materia de organización de la formación profesional, y la posterior implementación de proyectos y políticas amparados en nueva lógica, pero también por la propia capacidad de autocuestionamiento y transformación de las instituciones de formación profesional.

Que las instituciones de formación profesional americanas no sólo fueron capaces de adaptarse y transformarse en el pasado, sino que también lo continúan haciendo en el presente, queda de manifiesto en una serie de aspectos que se analizan a continuación.

Nuevos esquemas de organización institucional

Una de las críticas más recurrentes al modelo de la institución nacional de formación profesional se dirigen hacia su tamaño y lo “pesado” de su estructura. Se hace referencia así a las instituciones convertidas en instrumentos para la expansión del empleo público, a organigramas organizacionales excesivamente complejos, a la consiguiente carga burocrática, a una lógica centralista de la gestión y administración, al peso del personal administrativo en el total de la plantilla, a su lentitud para la toma de decisiones y su implementación, a su politización y utilización con fines ajenos a la función para la que fueron creadas, entre otros señalamientos de una larga lista. Estas críticas no sólo fueron válidas sino que aún lo son, y llevaron en más de un caso a la extinción de la institución en su antiguo formato o a su traspaso a una gestión directa privada.

Ahora bien, ¿quiere decir lo anterior que las instituciones no tomaron nota de estas críticas y que han sido incapaces de transformarse? Varios ejemplos de la región muestran no sólo que no se puede dar respuestas concluyentes a lo anterior, sino que, muy por el contrario, las instituciones continúan siendo capaces de reformularse ellas mismas y colocarse a la altura de los desafíos que hoy se les plantean.

Un primer esfuerzo emprendido en varios países por sus instituciones nacionales de formación profesional va, justamente, en la adecuación de su estructura organizacional. De la existencia de múltiples niveles jerárquicos se pasa a estructuras más “livianas” u “horizontales”, con la supresión de las múltiples jefaturas y secciones intermedias. Se sustituye progresivamente la lógica burocrática de la organización por la estructuración del organigrama con base a procesos: atención al usuario, desarrollo y servicios tecnológicos, administración y finanzas, servicios formativos, etc. Se complementa lo anterior con la adopción de modernos enfoques de gestión, como los equipos de mejora continua del servicio, y la búsqueda de una certificación parcial o total de la institución con base en los estándares ISO.

La segunda línea de transformación se ha dirigido directamente a desmontar la lógica centralista de la mayoría de estas instituciones, carácter que, en general, tendían a compartir con las restantes instituciones y servicios públicos. Se constata así, la implementación de reformas que van en el sentido, tanto de una mayor desconcentración, como descentralización de la gestión y administración institucional. Ganan así en competencias, atribuciones y recursos las unidades o servicios regionales y locales, quienes pasan a disponer de un mayor margen de maniobra para atender más eficaz y eficientemente, y sobre todo con mayor grado de pertinencia, a las demandas de sus respectivas áreas de acción. También, y en un sentido más sectorial que geográfico o político-administrativo, diversas instituciones reconvierten sus antiguos centros de formación multisectorial en centros especializados en determinados sectores o cadenas productivas, favoreciendo tanto una lectura más cercana de las demandas de éstos últimos, como una mejor actualización tecnológica y la diversificación de los servicios ofrecidos.

La tercera tendencia o línea de transformación, que será más detalladamente abordada en los siguientes apartados, refiere a la apertura institucional, al establecimiento de alianzas, acuerdos de cooperación y de complementación con otras organizaciones y actores.

¿Una nueva misión institucional o la búsqueda de nuevos caminos para realizarla?

Si hubiese que construir una respuesta a esta pregunta ella mostraría que han acontecido ambas cosas: las instituciones han redefinido su misión y también vienen ensayando nuevos caminos para su cumplimiento.

En el pasado, las instituciones normalmente concibieron su función como la de calificar a los trabajadores –individualmente considerados– para su inserción en el mercado de trabajo. Cumplían así una doble función: la de facilitar a los trabajadores su acceso al empleo y la de satisfacer la demanda de las empresas por contar con personal calificado o semicalificado.

Hoy en día, aun cuando se mantienen los anteriores objetivos, la misión que tienden a adoptar las instituciones es la de atender, oportuna y eficazmente, a las demandas tanto de la población como del sector productivo. Ello comprende por un lado, a los objetivos de integración

social, la elevación de las condiciones de empleabilidad de los trabajadores y el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso a la formación y el trabajo y, por otro, a la elevación de la competitividad y la mejora de la productividad de las empresas, los sectores productivos y las economías nacionales. Ello significa que, a la par que el trabajador individual continúa siendo un sujeto de atención prioritario, surgen otros nuevos, igualmente importantes. Las empresas consideradas en tanto organizaciones productivas y generadoras de empleo, los sectores y cadenas productivas, las incubadoras y viveros de empresas, los parques industriales y tecnológicos son, entre otros, el nuevo público de las instituciones que han venido reformulando su misión institucional.

Pero, como se dijo, las instituciones de formación profesional vienen ensayando nuevos caminos que les permitan cumplir cabalmente con su nueva y más amplia misión. Como en otras áreas, el cambio en las estrategias de intervención tiene en su raíz un previo cambio conceptual. Sintéticamente expuesto, este sería que se abandona la concepción de la política pública de formación aislada, con su propia lógica y autorreferente, por la de la formación como un componente trascendente, pero en definitiva uno más, de las políticas tanto productivas y tecnológicas como sociales.

El ya mencionado enfoque de atención a sectores y cadenas productivas, la diversificación de servicios (en especial hacia el área tecnológica), el establecimiento de acuerdos de cooperación y alianzas con universidades e institutos tecnológicos, e incluso el establecimiento de centros en parques tecnológicos e industriales, son algunas de las estrategias mediante las cuales las instituciones procuran concretar su aporte a las políticas productivas y de desarrollo tecnológico.

La coordinación y cooperación con los Ministerios de Trabajo en el marco de las nuevas políticas activas de mercado de trabajo, la utilización de modalidades y estrategias formativas flexibles y desescolarizadas, como los talleres públicos o los cursos móviles, las alianzas con organizaciones sociales y no gubernamentales, y la búsqueda de acercamientos con los sistemas de educación regular, forman parte del esfuerzo de las instituciones de formación profesional por integrarse plena y eficazmente en las políticas sociales llevadas a cabo por los gobiernos.

Y con ambos fines, la continuidad de la ya tradicional apertura al diálogo social, reforzada ahora con nuevas instancias en el ámbito local

y sectorial, se constituye en una herramienta que no sólo ayuda al cumplimiento de la renovada misión de las instituciones, sino que las legitima ante otros actores como un espacio de encuentro de intereses diversos, que necesariamente deben confluir en el ánimo de resolver las grandes cuestiones nacionales pendientes.

Apostando por la gestión compartida

Una mención aparte merece la reformulación que de su papel en el escenario nacional de la formación profesional han realizado varias entidades de la región. Una de las características del modelo de las instituciones nacionales de formación profesional es que, en general, no sólo prácticamente hegemonizaban el mercado de la oferta formativa, sino que también se ocupaban de todas las fases involucradas en la política de formación: detección de necesidades y demandas de calificación, diseño, planificación, gestión y ejecución de las acciones.

Esta concentración de funciones, sumada a la pretensión por mantener su carácter quasi-monopólico en materia de oferta formativa, llevó a varias instituciones a acumular tanto problemas como críticas sobre sus acciones. En especial, comenzó a ser objeto de cuestionamiento el hecho de que, a pesar de su gran infraestructura, dotación de personal y presupuesto, su cobertura no era suficiente, ya que no alcanzaba a la inmensa mayoría de la población activa. La crítica se profundizaba si, además de la dimensión cuantitativa se considera la cualitativa: cómo atender eficazmente a una demanda crecientemente heterogénea de sectores productivos diversos, sectores tradicionales y modernos, y grupos sociales con demandas diferentes.

La pregunta básica que varias instituciones de la región se formularon entonces fue: ¿qué es posible cambiar para, a la vez de mantener el liderazgo a nivel nacional de la institución en materia de políticas de formación profesional, se tiendan a resolver los problemas actuales?

Parte de la construcción de la respuesta a lo anterior fue el realizar un análisis de cuáles son exactamente aquellas funciones sustantivas de una institución de formación profesional. Las instituciones que realizaron dicho análisis llegaron a la conclusión que había una lista de funciones que

configuraban lo que se podría denominar como el “papel rector” en materia de políticas de formación. Someramente expuestas, ellas podrían ser:

- El establecimiento de estándares mínimos de calidad para los cursos ofrecidos y el montaje de mecanismos de aseguramiento de esa calidad, por ejemplo, mediante el establecimiento de servicios de acreditación de centros y acciones formativas.
- El análisis de la demanda de formación en toda su complejidad. Esto es, tomando en cuenta no sólo la demanda manifiesta de las personas y empresas por calificación, sino también la demanda potencial y las necesidades –tanto de orden social como económico y productivo– que no alcanzan a ser formuladas como demandas.
- Las actividades de diseño curricular y de desarrollo de materiales y equipos didácticos.
- La formación de formadores.
- La búsqueda de nuevas fórmulas de articulación entre los procesos formativos y la innovación y desarrollo tecnológico.

La ejecución directa de acciones formativas, aun tratándose de un aspecto importante de la política institucional, es vista en cambio como una función que no necesariamente debiera ser retenida con pretensión de exclusividad por la entidad. Aparecen así novedosos esquemas mediante los cuales las instituciones comienzan abrirse a la posibilidad de compartir esta función. A la oferta de cursos por parte de la institución, que continúan, se le busca agregar otros recursos provenientes del mercado y de la sociedad. Puede tratarse de acciones compartidas, centros colaboradores o de proyecto y programas en los cuales la ejecución pasa por otra entidad o actor (empresas, sindicatos, institutos privados, organizaciones sociales y no gubernamentales) y a los que la institución presta servicios de asistencia técnica, de suministro de recursos didácticos, de provisión de formadores, entre otras posibilidades.

Las políticas públicas de formación profesional se ven así mejoradas en su capacidad de cobertura y de atención a sectores y grupos con demandas diferentes. La institución de formación legitima su papel en la medida que se hace fuerte en ciertos aspectos estratégicos que difícilmente otra entidad o actor pueda asumir con el mismo grado de capacidad y experiencia.

4. Los Ministerios de Trabajo en el centro de la escena

Un nuevo papel para el Estado

Durante la pasada década se ha afianzado en la región la tendencia a que los Ministerios de Trabajo asuman un papel destacado en el escenario de las políticas públicas de formación profesional. Existe toda una gama de experiencias al respecto: si bien en todos los países las carteras del área laboral disponen de unidades o servicios especializados en el tema, el grado de preponderancia adquirido por ellas varía.

Buscando una caracterización gruesa de la acción desarrollada desde los Ministerios de Trabajo, es posible afirmar que ella se ha caracterizado por intentar definir un nuevo papel en materia de las formas de intervención estatal en las políticas y el mercado de formación. En cierta forma se encuentra aquí una forma de responder a la crítica a las tradicionales formas de intervención estatal, cuando se concentraban todas las fases de la política pública en el seno de las instituciones especializadas en el tema.

Este nuevo papel implica renunciar o retirarse de ciertas áreas o funciones, pero también incorporar y desarrollar otras nuevas. En este enfoque, el Estado tiende a retirarse de la ejecución directa de acciones formativas, las cuales se busca sean asumidas por el mercado y por la sociedad en general a través de sus diversos actores y organizaciones.

Pero simultáneamente, y como se dijo antes, el Estado asume nuevas funciones.

Primero, administra financieramente los fondos públicos destinados a políticas de formación profesional, sea que ellos provengan de fuentes externas, sea de fondos públicos provenientes del presupuesto nacional o de aportes de empresas y/o trabajadores.

Segundo, implementa una serie de acciones destinadas a desarrollar y fortalecer tanto la oferta como la demanda de formación, a través de incentivos tributarios, de la licitación pública de la ejecución de proyectos y programas, y de programas de capacitación de actores y entidades que habrán de asumir la prestación de servicios de formación.

Tercero, realiza acciones correctivas frente a falencias o sesgos del mercado de formación, fundamentalmente en lo que refiere a la atención de sectores vulnerables o con riesgo de exclusión social.

Cuarto, se promueve expresamente el desarrollo del diálogo social sobre formación profesional y se abren espacios para la administración y gestión de las políticas públicas de formación y los fondos que las financian.

Buscando socios para una mayor cobertura

Uno de los supuestos fundamentales de los modelos impulsados desde los Ministerios de Trabajo es que, en el mercado y en la sociedad en general, existe una multiplicidad de recursos y experiencias disponibles que, de persistir una lógica monopólica por parte del Estado (por ejemplo a través de las instituciones nacionales de formación profesional) no son aprovechados.

El desafío de lograr una mayor cobertura, que alcance a una proporción significativa de la población activa, coloca entonces sobre la mesa la cuestión de cómo lograr movilizar los recursos disponibles en las empresas, las instituciones de formación, los centros tecnológicos, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales, entre otros.

En esta estrategia, el Estado busca aprovechar dichos recursos concertadamente, para lo cual básicamente utiliza tres líneas de acción:

- a) Despliega las ya mencionadas medidas de estímulo a la oferta y la demanda de formación, de modo tal que la prestación o utilización de servicios formativos comience a ser percibido como una oportunidad en términos de inversión y rentabilidad (en las diversas acepciones que estas dos pueden asumir) por parte de los distintos actores y organizaciones.
- b) A los efectos de conseguir una coherencia mínima a la globalidad de las acciones, establece un marco general -unas "reglas de juego" - que pueden plasmarse, bien en un plan nacional de formación, bien en un estatuto o ley que reglamente los procedimientos para acceder a la utilización de fondos o incentivos y a la prestación de servicios formativos.
- c) Comparte el nivel político de la toma de decisiones y permite mecanismos de control a los interlocutores sociales, especialmente las organizaciones empresariales y los sindicatos, asegurando mediante mecanismos la asunción de una co-responsabilidad por la marcha y resultados de la política pública de formación.

Montando “redes de formación”

El concepto de “red” es, probablemente, el más apropiado a la hora de graficar el nuevo escenario de la formación profesional que desde los Ministerios de Trabajo se pretende estructurar. Ciertamente es que también se hace referencia al “mercado de la capacitación”, aunque, aun dando por válida la denominación, es posible coincidir que se trataría de un mercado todavía extremadamente dependiente de la acción estatal a través de estímulos, subsidios y programas públicos. Más válido parece entonces hacer uso del concepto de red, que haría referencia a una suerte de tejido económico y social, compuesto por diversos “nodos” que cuentan con recursos y capacidades diferentes, y que se articulan en función de una lógica común.

Dicha red de política tiene entonces un nodo principal que cumple las funciones de administración y orientación política. Esto se identifica normalmente con el propio Ministerio de Trabajo a través de su instancia especializada, con una instancia tripartita integrada por gobierno, empleadores y trabajadores, o con ambas cosas simultáneamente. Y si bien una proporción importante de las decisiones que tienen lugar se adoptan en este tipo de instancia, también existe en este aspecto una desconcentración hacia niveles regionales, locales, sectoriales o de empresa.

Existen por tanto diversos nodos o instancias donde se toman decisiones, y distintos nodos donde se prestan servicios formativos. Funciones tales como la formación de formadores, el diseño curricular, la producción de materiales didácticos y otras, poseen una localización difusa, pudiendo existir una virtual concentración de todas en un nodo (empresa, cámara, sindicato, etc.) o una búsqueda de complementación que se cristaliza en el establecimiento de alianzas y acuerdos de cooperación.

Algunas cuestiones por resolver

Los modelos que aquí han sido identificados con los Ministerios de Trabajo han provocado una serie de consecuencias benéficas para la formación profesional en la región. Esto tanto por los propios progresos que con sus políticas han logrado, como por la capacidad que mostraron para evidenciar las carencias que los modelos clásicos de organización y gestión de la formación profesional poseían, estimulando así los procesos de transformación y adecuación de no pocas instituciones nacionales.

Quedan, sin embargo, una serie de aspectos que, más allá de los progresos registrados, aparecen como cuestiones a resolver o que conllevan riesgos.

La primera de ellas refiere al riesgo de la excesiva fragmentación del escenario formativo. Si bien es positiva la movilización de más y diversos recursos y capacidades disponibles o potenciales y la limitación al control excesivamente centralista del pasado, la adopción de reglas demasiado laxas puede llevar a la multiplicación de líneas de acción sobre las cuales resulta difícil establecer juicios o realizar balances sobre aspectos tales como su calidad, la coherencia interna en la red, y el punto en que la complementación se pueda convertir en superposición y descoordinación de esfuerzos.

La segunda, consiste en el origen y naturaleza de los fondos que en varios países financian las políticas públicas de formación profesional. En algunos casos dichos fondos provienen de los aportes de empresas y trabajadores del sector formal de la economía, tomando un porcentaje sobre los salarios que se pagan a las plantillas de personal. La pérdida de peso relativo de este sector frente al sector no estructurado o informal, sumado a las dificultades que atraviesan las economías de la región y que provocan caídas en la recaudación, conspira contra la estabilidad de dichos fondos. También estos fondos son en algunos casos destinados no sólo a las políticas activas entre las que se inscriben los planes de formación profesional, sino también al financiamiento de los seguros de desempleo. Nuevamente, cuando los fondos son más necesarios, se tornan más escasos.

El tercer aspecto a considerar es la estabilidad de este tipo de modelos de política. Al contrario del modelo de las instituciones nacionales, que fueron casi siempre creadas mediante una ley especial que establecía mecanismos claros y estables de gestión y financiamiento, las nuevas políticas tienden a responder más cercanamente a las definiciones de una determinada administración. Ciertamente es que el establecimiento de mecanismos de cogestión y diálogo social puede ser un factor que contribuya a que esta línea de acción se convierta, a la larga, en una política de Estado. Sin embargo, este extremo está por confirmarse aún en los países en que este tipo de modelo se ha desarrollado en mayor grado.

La cuarta y última cuestión, radica en cuán eficientes pueden ser estos modelos, concebidos como redes y con un control o dirección más difuso que el de las instituciones, para acometer aquellas funciones que, a lo largo de nuestra historia, han precisado de ambientes institucionales estables y con capacidad de acumulación. Nuevamente, se hace referencia aquí a aspectos tales como la formación de formadores, el diseño y desarrollo curricular, la producción de materiales didácticos, los esfuerzos de integración entre formación y tecnología, el aseguramiento de estándares de calidad, la lectura e interpretación de la demanda, entre otros.

5. La búsqueda de una síntesis en materia de modelos para la organización y gestión de la formación profesional

La historia de las formas de organizar y gestionar la formación profesional en América Latina y el Caribe bien puede ser vista como la de una región que adoptó por varias décadas un determinado paradigma a este respecto: el de la institución nacional de formación profesional. Tal como sucede con todos los paradigmas, sobre todo cuando han contado con un tiempo dilatado para implementarse y probar su funcionamiento, comenzó a mostrar una serie de carencias o fallas.

Mientras no apareció en la región un paradigma alternativo que se le enfrentase, las fallas del antiguo paradigma quedaban disimuladas. El nuevo paradigma surgió y se fortaleció justamente a partir de la constatación de aquellas carencias, proponiéndose como un modelo alternativo capaz de solucionar de mejor manera todo aquello que el antiguo paradigma no parecía capaz de hacer.

En las etapas iniciales de este debate, cuando la implementación del nuevo enfoque era incipiente, el paradigma de las instituciones llevó las de perder. Era la comparación entre una realidad y una promesa, y es sabido que siempre las promesas tienen más capacidad de ilusionar que las duras realidades.

Pero estamos actualmente en otro momento histórico. El nuevo paradigma ya no es tan nuevo y ha tenido, a su vez, la oportunidad de mostrarse en acción, revelando tanto sus virtudes como las en principio no tan evidentes falencias. Y de otra parte, las instituciones de formación profesional no son ya las mismas, por lo que la comparación debe ser ajustada a la nueva realidad.

Y no sólo los términos del debate ya no son iguales, sino que el propio debate parece haber madurado. Si en algún momento se pretendió ver una contraposición excluyente, una encrucijada en la cual era preciso escoger entre uno u otro modelo, hoy en día los esfuerzos parecen encaminados hacia el objetivo de lograr una síntesis superadora, que aproveche el aprendizaje acumulado tras tantas décadas de esfuerzos compartidos.

Así como en algún momento el término predilecto fue “institución” y en otros “red” o “mercado”, hoy día es cada vez más frecuente la utilización de la palabra “sistema” para referirse a lo que está por construirse.

La idea de sistema de formación profesional es más abierta que la de institución, pero también es más sólida y con mayores garantías de integración y acumulación que la de red o mercado.

Implica una forma de conducción u orientación clara y legitimada frente a la sociedad. El dónde se localice y cómo se estructure esa capacidad de conducir el sistema dependerá de la historia, las características y la situación concreta de cada país, y su logro será con seguridad el resultado de un necesario proceso de diálogo y negociación.

Conlleva la idea ampliamente difundida, tanto por Ministerios de Trabajo, como por las transformadas instituciones de formación profesional, de que es preciso articular y aprovechar los recursos y capacidades existentes en toda la economía y la sociedad. Y asume, simultáneamente, la idea de que ningún actor o entidad podría, por sí solo, acometer el desafío de atender en toda su magnitud y heterogeneidad las demandas y necesidades de formación.

Si bien puede establecer un mayor grado de libertad de decisión y acción, mediante esquemas organizativos desconcentrados y descentralizados, no deja por ello de asignar en forma clara ciertas funciones estratégicas a determinadas instancias o espacios.

Finalmente, el desafío de la educación permanente lleva a considerar la apertura no sólo a más actores, sino también a ampliar los límites históricamente asumidos para demarcar el campo de la formación profesional. La idea de sistema, y más exactamente de sistema de educación/formación permanente, conlleva la integración de los campos de la educación básica -necesaria para todos y derecho de todos-, la educación regular, la educación media técnica, la educación superior, la

capacitación y la formación profesional. Más que parcelas institucionales, se contaría con subsistemas consistentes en clústers de herramientas y respuestas formativas para determinadas poblaciones y sectores, y para responder eficazmente al cambio que materia de necesidades de formación atraviesan tanto las personas, como las empresas y la economía.

Se trata, en definitiva de lograr que la posibilidad de construir un proyecto profesional, laboral y de vida, se encuentre al alcance de todas las personas, y que para ello cuente con un sistema lo suficiente versátil y flexible como para permitir recorrer itinerarios formativos a lo largo de sus vidas. Todo ello sin la restricción de barreras institucionales y con el debido reconocimiento por parte de la sociedad.

Anexo

Argentina: Propuesta del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social para la implementación de un Sistema Nacional de Orientación y Formación Profesional

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina ha puesto en consideración del Ministerio de Educación, de las organizaciones empresariales, sindicales y de todas aquellas que manifiesten interés en la temática de la formación profesional, una propuesta para la implementación de un Sistema Nacional de Orientación y Formación Profesional (SNOyFP).

Fundamentado en el hecho de que las profundas transformaciones sociolaborales, culturales, tecnológicas y económicas que se han operado en aquel país en los últimos años imponen un mejoramiento de las condiciones de integración social, particularmente frente al problema del desempleo, y de que en ese contexto la formación profesional es un factor clave de la modernización de la economía, su equidad social y su integración regional, se propone la creación de un SNOyFP cuya misión será, por un lado, dar respuesta a la necesidad de informar, desarrollar y certificar las competencias a ser alcanzadas en los diversos sectores de actividad, y por otra parte, estimular la formación de las personas a lo largo de la vida y coordinar de manera coherente el conjunto de programas

y acciones que, desde el ámbito público y privado, se vinculan con la educación y la formación para y en la cultura del trabajo.

Las principales líneas de acción contenidas en el documento que presenta la propuesta del MTESS argentino son las siguientes:

- Dar respuestas a la demanda social de formación, que posibiliten la inserción laboral, el mejoramiento profesional de los trabajadores, ayuden a la generación de emprendimientos productivos y de proyectos socialmente relevantes, al mantenimiento del empleo y, fundamentalmente, al desarrollo integral de los trabajadores; en un principio se realizarán fuertes acciones de formación, seleccionando las ocupaciones más representativas de cada sector de actividad que respondan a requerimientos reales de la región.
- Establecer las bases para la implementación de un Sistema Nacional de Certificaciones mediante el desarrollo de familias profesionales: se propone como idea fuerza la consolidación de este sistema para el logro de una formación profesional articuladora, integral y organizadora del mercado laboral en su conjunto, contando como mecanismos de validación el amplio reconocimiento de los actores sociales.
- Generar condiciones de institucionalidad para el establecimiento de un Consejo Nacional de Formación y Certificación, que tendrá las siguientes características:
 - ?Conformación y gestión tripartita (con participación, por parte del Estado de los dos ministerios directamente involucrados en la cuestión: Educación y Trabajo).
 - ?Administración y supervisión de acciones integrales de formación, teniendo en cuenta las necesidades de los actores, cuyo centro es el trabajador.

Para la aplicación integral del Sistema Nacional de Orientación y Formación Profesional, se ejecutarán las siguientes instancias de trabajo:

- Diagnóstico de la realidad educativa-socio-productiva regional.
- Planificación de la oferta formativa por zonas de influencia y con relación a otros posibles centros de formación que convivan ellas.
- Implementación de las trayectorias formativas.
- Evaluación de las acciones realizadas de manera de ajustar las trayectorias formativas en un proceso de control de calidad permanente.

El SNOyFP, se lee en el citado documento, requiere de la jerarquización de la formación profesional y sus agentes, a través de la actualización y perfeccionamiento de docentes y de los diseños técnico pedagógicos, la reconversión de los Centros, fortaleciéndolos en la detección de las necesidades de capacitación dentro de su zona de influencia y para la articulación con diferentes instancias del sistema educativo, con vistas a requerimientos de terminalidad que surjan de los diagnósticos realizados.

Por otra parte, los centros deberán recibir una fuerte capacitación en todo lo que hace a gestión, vinculación con los actores sociales, asociatividad, modularización de la oferta y flexibilidad de las acciones, calidad etc.

Educação profissional na América Latina: Brasil, Argentina e Chile

*Luiz Antônio Cunha*¹

Apesar das grandes diferenças existentes nos sistemas educacionais dos países da América Latina, assim como do pensamento educacional neles dominantes, é notável a raridade de obras que buscam abranger a educação geral e a educação profissional no mesmo quadro analítico.

É possível que caiba à região a explicação de Christian Baudelot e Roger Establet (1972) que diz ser uma característica necessária dos sistemas educacionais das sociedades capitalistas a dissimulação de sua dualidade estrutural.² Para elidir a contradição entre uma rede destinada à formação dos trabalhadores intelectuais e outra, destinada à formação do trabalho manual, os sistemas educacionais são mostrados sob a capa da ideologia da escola única (ao invés de dividida, isto é, dual) e unificadora (ao invés de discriminadora). Em consequência, os sistemas educacionais são vistos, compreendidos e apresentados a partir de uma posição socioeducacional específica: desde o *topo*, vale dizer, a partir do ensino superior, especificamente, da universidade. Complementarmente, descarta-se a existência de toda uma rede destinada à entrada precoce no mercado de trabalho, com finalidades não propedêuticas. Quando se trata da educação profissional, é em separado. Poderíamos dizer, a partir daqueles autores, que não é por outra razão que a estrutura educacional de um país (de cada país) é descrita como uma progressão desde o ensino primário até o ensino

¹ Professor Titular (Educação Brasileira) da Universidade Federal do Rio de Janeiro e colaborador da FLACSO/Brasil.

² Não desconhecemos as críticas dirigidas a essa obra, das quais sumarizamos as principais em Cunha (1980).

superior, o que implica a exclusão de tudo o que concerne à educação profissional, sobretudo a destinada aos trabalhadores diretamente ligados à produção.

A dualidade objetiva da estrutura educacional pode chegar a se replicar até mesmo na estrutura do Estado, numa surpreendente homologia, de que o Brasil é um exemplo expressivo. Nas décadas de 1910 e 1920, quando o governo federal da jovem república brasileira montou uma rede de 19 escolas de aprendizes artífices, destinadas aos jovens desvalidos (origem da maior parte dos atuais centros federais de educação tecnológica), ligou-as ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, fora, portanto, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, ao qual estavam afetas as instituições de educação secundária e superior.

O objetivo deste texto é justamente o de tratar da dualidade escolar, nas modalidades em que ela aparece nos três países – Brasil, Argentina e Chile, especialmente o lugar das políticas educacionais implementadas a partir dos anos 1990. Apresentado um esboço do quadro da educação profissional e suas articulações com a educação geral/propedêutica, em cada um desses países, o texto procura diferenças e semelhanças entre eles. Por fim, será oferecida aos leitores uma crítica de um livro analítico e prescritivo sobre a educação profissional, com ênfase na América Latina, organizado por Cláudio de Moura Castro, sob a chancela da Organização Internacional do Trabalho, por intermédio do Cinterfor, sua unidade para a América Latina.

Brasil

A estrutura educacional brasileira, em sua modalidade regular, compreende 8 anos de escolaridade obrigatória no ensino fundamental,³ seguido de 3 anos de ensino médio, que dá acesso ao superior.

Mais do que uma modalidade entre outras, a educação profissional compreende um sistema paralelo, que possui três níveis: o nível básico, que abrange cursos sem exigência de escolaridade prévia (incluindo a aprendizagem de menores e os cursos rápidos para adultos); o *nível técnico*, para quem segue o ensino médio ou já o concluiu; e o *nível tecnológico*, já em nível superior, em cursos de duração reduzida. Essa estrutura nitidamente dualista resultou de uma regressão em matéria de

3 A tendência é passar logo para 9 anos, duração já em vigor nos sistemas educacionais de certos estados e municípios.

política educacional, na segunda metade dos anos 1990, como mostraremos abaixo.

Na primeira metade dos anos 40, uma estrutura educacional dualista, fortemente influenciada pelas reformas educacionais do fascismo italiano, foi estabelecida pelas “leis orgânicas” baixadas pela ditadura varguista.

A “lei orgânica” do ensino industrial (decreto-lei 4.073, de 30 de janeiro de 1942) pretendia conciliar o modelo francês com o dual germânico, que correspondiam cada qual aos grupos em disputa, a expressarem seus interesses no próprio aparelho de Estado. O Ministério da Educação defendia o modelo francês, isto é, a formação dos trabalhadores diretos em nível pós-primário, no 1º ciclo do ensino industrial, realizado todo em escola, misturando-se educação geral e prática de oficina. O Ministério do Trabalho defendia a aprendizagem em regime de alternância escola-empresa, de modo que os menores trabalhadores frequentassem centros de formação profissional mantidos pelo patronato e praticassem nas empresas.⁴

Além de sua finalidade propriamente profissional, o 1º ciclo do ensino industrial era também propedêutico, pois permitia aos seus concluintes prosseguirem os estudos no 2º ciclo, que oferecia cursos técnicos em diversas especialidades (edificações, mecânica, eletrônica, eletrotécnica, química e outras). O 2º ciclo, por sua vez, era propedêutico ao ensino superior, mas a candidatura aos exames vestibulares estava restrita às especialidades correspondentes ao curso técnico concluído.

Destituída de qualquer finalidade propedêutica, nem ao menos formal, estava a aprendizagem industrial, definida como uma espécie de versão empobrecida do ensino industrial 1º ciclo. Mas, foi justamente o contrário o que se verificou nos anos 1950 e 1960, quando o 1º ciclo do ensino industrial foi praticamente dissolvido em seu propósito profissional, ao passo que aquela revelou-se exitosa.

Os industriais brasileiros resistiram muito a assumirem os encargos financeiros da aprendizagem industrial, e só a aceitaram por imposição do próprio Vargas, que, no entanto, lhes concedeu vantagens não desprezíveis no que dizia respeito ao processo de sua institucionalização. O acordo conseguido consistia na instituição da

⁴ As dificuldades práticas de generalização do regime de alternância levaram a que os centros de formação profissional desenvolvessem, internamente, toda a aprendizagem, para o que foi aproveitada a longa experiência acumulada pelas instituições de educação profissional das ferrovias paulistas.

aprendizagem industrial remunerada, na criação de um órgão privado encarregado de ministrar cursos em nome de todas as empresas, mediante ato do governo, mas dirigido pelos próprios industriais, financiado com recursos recolhidos pelos empresários via institutos de aposentadorias e pensões.

Do ponto de vista de sua constituição, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai seria uma instituição pública, pois foi criado por um ato do Presidente da República.⁵ Mas, vista pela ótica do poder institucional, assim como da fonte e da gestão dos recursos, o Senai é inegavelmente uma instituição privada. É a Confederação Nacional da Indústria mais as federações estaduais de sindicatos patronais que dirigem a entidade, escolhem seus diretores e determinam a política a ser seguida. Na composição do Conselho Nacional e dos conselhos regionais, a participação mínima do Estado pode ser assinalada: ao lado dos presidentes de federações ou de sindicatos patronais, estão apenas dois representantes do governo: um do Ministério da Educação, outro do Trabalho.

O regimento do Senai, aprovado pelo decreto 10.009 de 16 de abril de 1942, previu uma estrutura federativa bastante flexível, em contraste com o estilo de uniformidade e centralização vigente no Estado Novo, e, em particular, no Ministério da Educação. Em cada estado onde houvesse uma federação de indústrias, seria organizado um Conselho Regional do Senai, órgão normativo com jurisdição na unidade em questão. O conselho seria composto do presidente da federação de indústrias (que o presidiria), de três representantes de sindicatos de empregadores, do diretor do Departamento Regional, de um representante do Ministério da Educação e outro do Ministério do Trabalho. O diretor do Departamento Regional seria nomeado pelo presidente do Conselho Regional, sujeito à homologação do presidente do Conselho Nacional. O Departamento Regional era o órgão executivo, que se encarregaria propriamente da organização e da administração das escolas de aprendizagem e de outras atividades de formação profissional.

O regimento previa um Conselho Nacional, órgão normativo dirigido pelo presidente da Confederação Nacional da Indústria e composto dos presidentes dos conselhos regionais (que seriam, também, os presidentes das federações estaduais de indústrias), do diretor do Departamento

5 O Senai foi criado pelo decreto-lei 4.048, de 22 de janeiro de 1942, vigente por meio século e confirmado em tudo pelas constituições nacionais de 1946, 1967 e 1988, assim como pelas leis de diretrizes e bases da educação nacional (1961 e 1996).

Nacional e de dois representantes do governo, um do Ministério da Educação e outro do Ministério do Trabalho. O diretor do Departamento Nacional do Senai seria nomeado pelo presidente do Conselho Nacional. O Departamento Nacional era o órgão executivo encarregado, principalmente, de distribuir os recursos provenientes das empresas, transferidos pelo governo, para os diversos departamentos regionais e, também, de coordenar suas atividades. Sua força era, entretanto, reduzida por causa da própria organização federativa. Mas, além das tarefas de coordenação, o Departamento Nacional foi assumindo várias atividades especiais, como foi o caso dos cursos técnicos de nível médio e da administração dos acordos de isenção com as empresas.

Logo depois de promulgada a “lei orgânica” do ensino industrial e criado o Senai (1942), o Ministério da Educação definiu, em 1946, as ocupações consideradas exigentes de aprendizagem sistemática. Com base nessa definição, foi calculado o número de trabalhadores menores que cada empresa deveria manter como aprendizes. Nos anos 1950, o Ministério do Trabalho assumiu esse papel normatizador.

As empresas industriais foram obrigadas a empregar e a matricular nas escolas mantidas pelo Senai um número de aprendizes equivalente a 5%, no mínimo, e 15% no máximo, dos operários cujos ofícios demandassem formação profissional. Os aprendizes foram definidos como os trabalhadores menores de 18 anos e maiores de 14, sujeitos a formação metódica do ofício em que exerciam seu trabalho. Por serem trabalhadores, eles deveriam receber salário, metade do mínimo legalmente estabelecido.

Para a admissão do aprendiz, as empresas deveriam dar preferência aos filhos (inclusive os órfãos) e irmãos dos seus empregados e exigir, como condição, ao lado de outras, terem os candidatos concluído o curso primário ou possuírem os conhecimentos essenciais à formação profissional. Matriculado no curso do Senai, o aprendiz continuaria a receber do empregador remuneração igual à que tinha no trabalho, na base de dia de freqüência à escola. Quando a empresa tivesse dificuldade de conseguir aprendizes para cumprir o dispositivo legal, o Senai deveria recrutá-los e matriculá-los, ficando a empresa obrigada a empregá-los, remunerando-os como *aspirantes à indústria*.

O financiamento do Senai foi garantido por um tributo cobrado das empresas, calculado à base de 1% sobre o montante de remuneração paga pelos estabelecimentos industriais a todos os seus empregados.

Como as empresas de grande porte seriam as principais beneficiadas pelos serviços do Senai, devido ao maior emprego de trabalhadores qualificados, elas deveriam assumir uma parcela maior do custo da aprendizagem. Neste sentido, o tributo dos estabelecimentos que tivessem mais de 500 empregados seria acrescida de 20%.

As empresas que mantivessem aprendizagem industrial teriam isenção do tributo, até de 80% do valor devido, mas ela dependeria de um acordo formal entre a empresa que pretendesse a isenção e o Departamento Nacional do Senai. Em nenhum caso, a isenção poderia ser total, devendo a empresa recolher pelo menos 20% da quantia devida.

Passados alguns anos, os empresários assumiram como criação sua o sistema Senai. Constatada a funcionalidade da aprendizagem sistemática e do tributo correspondente para os interesses dos industriais, eles reescreveram a história, de modo a colocar-se como os autores da idéia.⁶

Visto no conjunto, o Senai conseguiu conquistar uma ampla faixa de manobra na medida em que utilizava ora o Ministério da Educação ora o do Trabalho como vínculo com o Estado. Jogando com a descoordenação ministerial e, até mesmo, com as rivalidades entre suas administrações, a entidade criou condições para afirmação da sua autonomia, embora se mantivesse formalmente dentro dos marcos estabelecidos pela legislação.

Depois da reconstitucionalização do país em 1946, a dualidade herdada do Estado Novo foi sendo quebrada pelas “leis de equivalência” (n^o 1076/50 e 1821/53) e, finalmente, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, de 1961. Primeiramente, a limitação de candidatura dos concluintes de cursos técnicos aos cursos superiores foi suprimida, desde que eles fossem aprovados em exames de complementação das disciplinas não cursadas no 2^o ciclo do secundário. Depois, aos egressos do 1^o ciclo dos ramos profissionais do ensino de 2^o grau (pós-primário) foi permitido o ingresso no 2^o ciclo do ramo secundário, o único que propiciava candidatura irrestrita ao ensino superior. No entanto, existia a exigência de exames de complementação das disciplinas não cursadas no 1^o. ciclo do secundário. Finalmente, a LDB-61, estabeleceu a equivalência geral entre os dois ciclos e os cinco ramos do ensino médio, para efeito propedêutico.

Esse processo de progressiva equivalência, nos dois ciclos do ensino médio, foi correlativa à *secundarização* dos ramos profissionais no 1^o. ciclo,

6 O sucesso do Senai fez com que não houvesse resistência à criação da entidade homóloga para o comércio e os serviços, o Senac, em 1946, aliás, nos mesmos moldes institucionais e financeiros.

de modo que, ao início da década de 60, havia sido formada uma concepção, bastante generalizada no país, de que os quatro anos que se seguiam à escola primária deveriam constituir uma educação geral para todos.⁷ Imediatamente antes do golpe militar de 1964, convênios entre o Ministério da Educação e a Usaid constituíram equipes de planejamento para a instalação de centenas de ginásios orientados para o trabalho (também denominados polivalentes), uma versão brasileira da compreensível *high-school* norte-americana.

Em 1971, foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases do Ensino de 1º e 2º Graus (nº 5692), que fundiu o ensino primário ao 1º ciclo do ensino de médio, instituindo um novo ensino de 1º grau, obrigatório para todos, com oito anos de duração. As quatro últimas séries seriam profissionalizantes, no sentido de que seu currículo teria como finalidade a sondagem vocacional e a iniciação para o trabalho. Enquanto isso, a aprendizagem profissional, industrial e comercial, mantinha-se como anteriormente, sob controle patronal, para os alunos que concluíssem o 1º grau e, também, para os que o abandonassem precocemente (terminalidade real).

Além dessa unificação parcial do ensino pós-primário, a mesma lei procedeu à fusão dos ramos profissionais do 2º ciclo do ensino médio com o ramo secundário, constituindo um novo ensino de 2º grau, universal e compulsoriamente profissional. A idéia era a de que todos os alunos obtivessem no 2º grau uma habilitação profissional como técnico ou auxiliar técnico.

Se a profissionalização no novo ensino de 1º grau correspondeu a uma concepção pedagógica calcada num modelo em vigor nos EUA, no 2º grau a razão da unificação entre o ramo secundário e os ramos profissionais deveu-se a uma conjuntura situada fora desse grau de ensino, para o que se procedeu à elaboração de justificativas *ad-hoc*. Com efeito, foi atribuída à profissionalização universal e compulsória no 2º grau a função de conter a demanda de candidatos para o ensino superior, de modo a encaminhá-los para um mercado de trabalho supostamente carente de profissionais habilitados, mercado esse que se supunha capaz de absorver esse contingente adicional de técnicos e auxiliares técnicos.

Desse modo, se de um lado deu-se continuidade à política de extensão da escolaridade obrigatória, foi completamente revertida a política de facilitação do acesso ao ensino superior expressa nas “leis

7 Todavia, mantinha-se a aprendizagem industrial e comercial, associando escola e trabalho, com exigência de escolaridade prévia em nível primário, completa ou não.

de equivalência” e na primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. De todo modo, ainda que sustentada por razões discriminatórias, a aplicação da lei 5.692/71, no que dizia respeito ao ensino de 2º grau, implicava a eliminação da dualidade formada pelo ensino geral-propedêutico e pelo ensino técnico-profissional.

Todavia, a política de profissionalização não teve sucesso. No ensino de 1º grau, a falta de recursos financeiros e a carência de pessoal qualificado determinaram o progressivo abandono da iniciação para o trabalho e da sondagem vocacional nos currículos das redes escolares estaduais e municipais. As escolas privadas jamais incorporaram essas determinações curriculares, já que a função propedêutica era sua principal razão de ser. No ensino de 2º grau, a resistência dos proprietários das escolas privadas se juntou à dos estudantes e das próprias empresas (que não abriram suficientes oportunidades de estágio) e à falta de recursos nas redes públicas de ensino, de modo que, em 1982, a lei 7.044 produziu uma total reorientação da reforma de 11 anos antes. No entanto, ao invés de revogar todo o aparato curricular da profissionalização universal e compulsória, ele permaneceu como uma das possibilidades, ao lado de um currículo exclusivamente propedêutico. Desde então, a função propedêutica do ensino de 2º grau foi restabelecida, no contexto do enfraquecimento da ditadura militar.

A política educacional implementada a partir de 1995 reservou um lugar especial ao ensino técnico. Se, de um lado, ela partiu do pressuposto da necessidade econômica da formação de profissionais de nível médio, como exigência do desenvolvimento tecnológico em todos os setores, de outro, ela continha um diagnóstico bastante severo a respeito das duas dúzias de escolas técnicas industriais da rede federal. Essas escolas teriam se transformado em alternativa de ensino gratuito e de boa qualidade para jovens de classe média, que não estariam interessados em trabalhar como técnicos, mas, sim, na preparação para cursos superiores, em carreiras que, freqüentemente, nada tinham a ver com a especialidade obtida. Em nome, portanto, da otimização econômica dos recursos financeiros públicos, os cursos técnicos deveriam ser oferecidos apenas aos estudantes efetivamente interessados em trabalhar nas respectivas especialidades.

Assim, o ensino técnico foi definido pelo decreto 2.208/97 como sendo *independente* do ensino médio. Um aluno poderia cursar o ensino técnico ao mesmo tempo do ensino médio, depois deste e até mesmo isoladamente. Os cursos chamados integrados, que ofereciam num mesmo currículo a educação geral de nível médio e a educação técnico-

profissional, foram expressamente proibidos, tolerados apenas no caso das escolas agrotécnicas.

A independência, também chamada de desvinculação, entre o ensino médio e o ensino técnico permitiria resolver aquela distorção, pois este último somente seria procurado pelos jovens que tivessem efetivo interesse na profissionalização para emprego imediato.

Neste sentido, os cursos técnicos deveriam ser organizados em módulos, cada um deles dando direito a um certificado de qualificação profissional, na suposição de que a organização modular corresponda às profissões efetivamente existentes no mercado de trabalho.

Contrariamente à concepção original, o certificado de técnico somente passou a ser outorgado aos egressos dos cursos técnicos que também tivessem concluído o ensino médio, anteriormente ou simultaneamente a este.⁸ Ficou excluída, portanto, a possibilidade de que esse certificado fosse concedido a quem somente acumulasse os módulos correspondentes a uma especialidade técnica.

Do lado da educação geral-propedêutica, outras mudanças ocorreram. A LDB-96 trouxe uma concepção marcadamente profissionalizante do ensino médio, cujas finalidades incluem a preparação para o trabalho, para que cada aluno seja “capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores”. O ensino médio é apresentado na lei, também, como tendo a finalidade de propiciar “a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos”. No mesmo sentido, a LDB-96 determina que os conteúdos e as formas de avaliação serão organizados de tal forma que, ao final do ensino médio, o educando demonstre “domínio dos princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna”.

Na perspectiva de articulação entre o ensino médio (com a duração mínima de três anos) e o ensino técnico (com duração indeterminada), a resolução do Conselho Nacional de Educação que estabeleceu as diretrizes curriculares para o primeiro abriu a possibilidade de que as escolas *avancem* a preparação básica de seus alunos para certos cursos técnicos, propiciando a aquisição de competências básicas, sem que, todavia, introduzam disciplinas propriamente profissionais.⁹ Neste

8 Em função das exigências de conhecimentos prévios, determinados cursos técnicos podem estabelecer o ensino médio concluído como requisito de ingresso de seus alunos.

9 Até 25% das disciplinas de caráter profissionalizante, cursadas no ensino médio, podem ser aproveitadas no currículo individual de um aluno do ensino técnico, independentemente de exames, a juízo da instituição que oferece o curso técnico.

sentido, a Tecnologia está presente nas três áreas em que foi dividido o conhecimento escolar da parte comum do ensino médio, a saber:

- Linguagem, Códigos e suas Tecnologias
- Ciências da Natureza, Matemática e suas Tecnologias
- Ciências Humanas e suas Tecnologias

Logo após as diretrizes curriculares para o ensino médio, as da educação profissional de nível técnico foram instituídas pela resolução CEB/CNE 4/99, que determinou que ele fosse organizado por áreas profissionais, cada uma delas com suas caracterizações gerais e carga horária mínima para as habilitações delas resultantes. As primeiras 20 áreas profissionais listadas foram as seguintes:

- Agropecuária
- Artes
- Comércio
- Comunicação
- Construção Civil
- Design
- Geomática
- Gestão
- Imagem Pessoal
- Indústria
- Informática
- Lazer e Desenvolvimento Social
- Meio Ambiente
- Mineração
- Química
- Recursos Pesqueiros
- Saúde
- Telecomunicações
- Transporte
- Turismo e Hospitalidade

Após essa primeira lista de áreas, outras poderão ser instituídas, em processo permanente, no qual o Conselho aprovaria propostas do ministério, processo esse que deveria contar com participação de educadores, empregadores e trabalhadores.

As habilitações correspondentes a cada área deverão ser especificadas no currículo de cada escola e até mesmo ao nível de cada sistema de ensino. Os planos de curso de cada escola deverão ser aprovados pelos respectivos sistemas de ensino estaduais, mas o MEC estabelecerá um cadastro nacional de cursos, para efeito de registro e divulgação em âmbito nacional. Quando um curso técnico oferecido por uma escola estiver inserido no cadastro nacional, é a própria escola que terá a responsabilidade de expedir e registrar o certificado conferido a cada aluno.

O MEC, em colaboração com os sistemas de ensino, terá o encargo de avaliar o ensino técnico, garantindo a divulgação dos resultados. O MEC organizará, também, um sistema nacional de certificação profissional baseado em competências, do qual participarão representantes dos trabalhadores, dos empregadores e da comunidade educacional. O CNE fixará as normas para o credenciamento das instituições credenciadoras, por proposta do MEC.

Para apoiar as reformas do ensino médio e do ensino técnico, o Ministério da Educação firmou convênios com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, que implicam empréstimos de vulto.

O Programa de Expansão e Melhoria da Educação Profissional – Proep resultou de um convênio com o BID, em 1997, que previa empréstimo no valor de US\$ 250 milhões, com igual contrapartida federal (metade dela originária do Fundo de Amparo ao Trabalhador), e compreendia ações voltadas para os três níveis: básico, técnico e tecnológico. Suas metas, bastante ambiciosas, são as seguintes: implementação e/ou readequação (sic) de 200 centros de educação profissional (70 na esfera federal, 60 na estadual e 70 no segmento comunitário). Em termos de número de alunos dos cursos técnicos, a pretensão é a de multiplicá-lo por 2,4 de modo que se chegue a 240 mil discentes, de acordo com os padrões estabelecidos pela rede federal. Os concluintes desses cursos deveriam atingir a taxa de inserção no mercado de trabalho da ordem de 70%. No que concerne aos cursos de nível básico, até então oferecidos predominantemente pelo “Sistema S”, deveria ser atingida a meta de 600 mil concluintes por ano. Até maio de 2000 já teriam sido aprovados 117 projetos: 42 convênios com

instituições federais, 27 convênios com instituições estaduais e 48 convênios com instituições do segmento comunitário. As escolas pretendentes de financiamento devem adotar “gestão autônoma e progressiva”, que conte com a participação de empresários e de trabalhadores nos órgãos colegiados. A “integração com o setor produtivo”, assim como os convênios e parcerias, devem ser priorizados na geração de receitas próprias, providas de cursos e serviços.

O Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio – Proem teve seu principal elemento no Projeto Escola Jovem. Muito diferente dos projetos homônimos argentino e chileno, seus objetivos, a partir de 2001, são os seguintes: implementar a reforma curricular e assegurar a formação continuada de docentes e gestores de escolas de nível médio; equipar progressivamente as escolas de nível médio com bibliotecas, laboratórios de informática e ciências, e equipamentos para recepção da TV Escola; implementar estratégias alternativas de atendimento; criar, até 2005, 1,6 milhões de vagas nos sistemas de ensino estaduais; melhorar os processos de gestão dos sistemas educacionais estaduais; e redefinir a oferta de ensino médio, com a criação de uma rede de escolas para jovens. Para tanto, o empréstimo do BID montará a US\$ 500 milhões, com igual contrapartida nacional, proveniente dos orçamentos dos governos federal e estaduais.

Dentre as mudanças ocorridas na educação brasileira nos anos 1990, verifica-se, então, que a inflexão da tendência que se definia desde os anos 40, a progressiva fusão entre a educação geral-propedêutica e a educação técnico-profissional, cedeu lugar a uma tentativa de cisão entre elas. Numa situação conflitiva, tal tentativa foi atenuada pela exigência de que o curso técnico somente poderá outorgar certificados para os alunos que tenham também concluído o ensino médio, ainda que os módulos dos cursos técnicos possam ser freqüentados separadamente.

Os cursos técnicos, em conseqüência, estão em crise e ameaçados, na prática, de extinção. Os jovens que os procuram com forte motivação propedêutica, preferem, agora, desistir dos módulos profissionais. Os que pretendem inserção profissional imediata não podem arcar com os ônus de um ensino que lhes toma todo o dia, justamente por terem origem social e econômica mais modesta. Diante dessa situação, já se notam iniciativas de certas instituições, públicas e privadas, no sentido de transformarem seus cursos técnicos em cursos superiores de duração reduzida – os cursos para tecnólogos, como os dos centros federais de educação tecnológica.

Passemos, agora, a tratar da educação profissional fora dos sistemas educacionais dedicados à oferta de cursos propedêuticos ou profissionais regulamentados.

A História da Educação Brasileira permite perceber um surpreendente binômio. De um lado, a grande dificuldade na montagem de sistema inclusivo de educação escolar. De outro, a facilidade com que se conceberam e se implantaram campanhas educacionais, isto é, organizações e atividades *ad hoc*, dotadas de iniciativa, de recursos financeiros, com apoio governamental e popular para suprir, a curto prazo, as deficiências geradas pela estreiteza da oferta de oportunidades no ensino propedêutico e profissional regulamentado.

Não é objetivo deste texto tratar das limitações crônicas desse tipo de protagonismo descontínuo e compensatório. Cumpre, todavia, assinalar a existência dessas campanhas também no campo da educação profissional, cuja primeira ocorrência foi o Pipmo.

Quando o Programa de Preparação Intensiva da Mão-de-Obra Industrial – Pipmoi foi criado, em 1963, ele foi vinculado ao Ministério da Educação, mesmo existindo no Ministério do Trabalho o Departamento Nacional de Mão-de-Obra, depois Secretaria de Mão-de-Obra, e um ambicioso Sistema Nacional de Formação de Mão-de-Obra, coordenado por um Conselho Nacional de Mão-de-Obra. O programa foi desenvolvido com a participação das escolas técnicas da rede federal, do Senai e do Senac, de associações estudantis, de empresas industriais e de entidades sindicais de trabalhadores. O financiamento do programa era feito pelos fundos nacionais do ensino primário e do ensino médio.

A transferência de recursos para entidades públicas e privadas, que se responsabilizassem pelo treinamento, era o procedimento padrão. A execução do programa se daria pelas próprias empresas industriais; por cursos intensivos ou regulares em escolas técnicas e escolas industriais das redes federal e estaduais; pelos centros de formação profissional do Senai; por cursos volantes e por correspondência; por aprendizagem programada; e por seminários, reuniões de estudo, levantamentos, pesquisas e trabalhos práticos. Somente em casos especiais as coordenações nacional e regionais deveriam ministrar cursos diretamente.

Em 1972 o âmbito de atuação do programa foi ampliado para todos os setores da economia, com recursos provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Tornou-se, então, Pipmo, perdendo a letra “I” de industrial. Em 1974, o programa teve sua vinculação transferida para o Ministério do Trabalho, possivelmente por sugestão

do Senai e do Senac, que participaram de comissões criadas pelo Ministro da Educação para propor medidas visando à institucionalização do Pipmo. Aliás, no mesmo ano essas entidades também tiveram sua vinculação ministerial transferida da Educação para o Trabalho. Com o esgotamento dos grandes projetos de obras públicas dos governos militares, o programa foi extinto em 1982.¹⁰

Quando o Pipmo estava ainda em plena atuação, originou-se no Ministério da Fazenda um anteprojeto que resultou na lei 6.297/75. Tratava-se de conceder incentivos fiscais para projetos de educação profissional, entendida de forma bem ampla, desenvolvidos pelas próprias empresas.

A lei e sua regulamentação concederam às pessoas jurídicas a possibilidade de deduzirem do lucro tributável, para fins de imposto de renda, o dobro das despesas realizadas no país com projetos de educação profissional previamente aprovados pelo Ministério do Trabalho. Poderiam ser beneficiados por esse incentivo os projetos de preparação imediata para o trabalho “de indivíduos menores ou maiores, através da aprendizagem metódica, da qualificação profissional, do aperfeiçoamento e da especialização técnica em todos os níveis”. Poderiam também ser objeto de dedução as despesas de construção ou instalação de centros de formação profissional, inclusive a aquisição de equipamentos. Havia, no entanto, um limite para as deduções, que não poderiam ultrapassar o teto de 10% do lucro tributável da empresa, embora eventuais excessos pudessem ser deduzidos nos três exercícios subseqüentes.

O uso efetivo desses recursos na formação profissional seria comprovado por atestado fornecido pelo Senai e pelo Senac à empresa interessada, mas não era permitida a dupla vantagem, isto é, a dedução simultânea da contribuição compulsória devida a essas entidades e a propiciada pela nova legislação.

Depois de 15 anos os incentivos fiscais foram suspensos, devido ao acúmulo de denúncias de que a renúncia fiscal do Estado não correspondia, em muitos casos, ao efetivo emprego dos recursos em atividades de educação profissional, recursos esses que eram desviados para o capital de giro das empresas beneficiadas, quando não para a aquisição de equipamentos destinados exclusiva ou preponderantemente à produção.

Nas cinco décadas que decorreram deste a criação do Senai até o início dos anos 90, o Ministério do Trabalho ampliou suas atribuições em

10 Seus funcionários e seu patrimônio foram transferidos para o recém-criado Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Senar.

matéria de educação profissional, embora não atuasse diretamente na execução. Enquanto isso, o Ministério da Educação manteve, mas pouco expandiu sua rede de escolas profissionais, tendo mal entrado e pior saído da aventura da profissionalização universal e compulsória no ensino de 2º grau. Essa repartição de atribuições, feita ao sabor das conjunturas, foi objeto de grandes mudanças na segunda metade da década de 90.

Ao início do mandato de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República, o Ministério do Trabalho recebeu novas competências, que incluíram “a formação e o desenvolvimento profissional” para o que passou a contar com um “órgão específico singular”, a Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional – Sefor. A partir de 1999, tornou-se Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE, a qual tinha um Departamento de Qualificação Profissional. Uma redução de status, portanto, da educação profissional no organograma do ministério. Como órgão colegiado, o ministério dispunha do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador – Codefat.

Com amplas atribuições mais os recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, a Sefor passou a ter uma capacidade de implementar as políticas do novo governo no âmbito da educação profissional, incomparavelmente superior a tudo que o Ministério do Trabalho fizera no passado. Para isso, os recursos do FAT foram de grande valia.

O Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT foi criado pela lei 7.998/90, no âmbito do governo federal, com o fim principal de financiar o seguro desemprego, o abono salarial, o crédito popular, as informações sobre o mercado de trabalho, o investimento na criação de empregos e na geração de renda, assim como na educação profissional dos trabalhadores. O FAT foi constituído, principalmente, com recursos gerados pelas contribuições sociais das empresas e dos empregadores governamentais, calculados sobre as respectivas folhas de pagamento. Além de contar com essas arrecadações, o fundo recebe, também, remuneração de empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, de depósitos especiais, dos saldos remanescentes do pagamento Seguro-Desemprego e Abono Salarial e, por fim, beneficia-se da contribuição sindical.

A gestão do fundo é feita por um Conselho Deliberativo composto por 12 membros indicados pelas respectivas entidades corporativas: quatro representantes das centrais sindicais dos trabalhadores (Central Única dos Trabalhadores, Central Geral dos Trabalhadores, Força Sindical e Social Democracia Sindical); quatro representantes das

confederações dos sindicatos patronais (Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional do Comércio, Confederação Nacional da Agricultura e Confederação Nacional das Instituições Financeiras); e quatro representantes do governo federal (Ministério do Trabalho e do Emprego, Ministério da Previdência e Assistência Social, Ministério da Agricultura e Abastecimento e Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social). Assim constituído, o Codefat é um fundo de gestão tripartite e paritário.

O Codefat determinou que uma parte dos recursos destinados aos programas de educação profissional contemplasse, especificamente, os setores econômicos ou as ocupações em expansão, com maior potencial de geração de trabalho e renda; e grupos vulneráveis da População Economicamente Ativa, em processo de construção e/ou reconstrução de suas condições de empregabilidade, sujeitas a maior seletividade e desigualdade no mercado de trabalho.

Na elaboração e implementação do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor, a Sefor insistiu no “avanço conceitual” em matéria de educação profissional, de modo que sua atuação ultrapassasse o mero incremento quantitativo. Enquanto que “a histórica orientação da formação profissional” estaria baseada na oferta de cursos disponíveis no mercado, a educação profissional deveria ser, no entender da secretaria, “orientada pela efetiva demanda do setor produtivo, reunindo interesses e necessidades de trabalhadores, empresários, comunidades”.¹¹

A secretaria insistiu, também, no conceito de “planejamento com foco na demanda”, que só pode ser entendido em contraste com o que foi definido como seu oposto, o existente “planejamento com foco na oferta”, especialmente pelo “Sistema S”¹² e pelo Sistema Federal de Escolas Técnicas. A crítica feita aos dois sistemas é a de que eles não estariam sintonizados com as diversidades existentes no Brasil no que diz respeito às diferentes formas de trabalho e emprego e, também, às demandas do mercado de trabalho. Além do mais, ambos os sistemas estariam demasiado viesados pela produção industrial. Com isso, os

11 O sentido disso é que a Sefor pretendeu que os projetos das secretarias estaduais do trabalho e dos parceiros visassem o aproveitamento das oportunidades de trabalho e de geração de renda. Assim, parte dos projetos deveria estar associada a mecanismos de crédito popular, também com recursos do FAT, para financiar a criação de pequenos negócios, no setor informal ou não.

12 Além das entidades voltadas diretamente para a educação profissional – Senai, Senac, Senat e Senar – o “Sistema S” inclui as entidades respectivas de assistência social, e, também, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae.

trabalhadores que se situavam fora do setor industrial ficavam à margem dos benefícios da educação profissional.

Se a gestão do “Sistema S” é patronal e do Sistema Federal de Escolas Técnicas estatal, na nova conceituação a direção geral do processo deveria contar com a participação dos trabalhadores, isto é, deveria ser tripartite e paritária. O governo, o patronato e os trabalhadores deveriam participar em igualdade de condições na gestão dos programas, como já acontecia com os recursos do FAT.

Ao invés de *qualificação*, como no “Sistema S”, a educação profissional que a Sefor pretendeu implementar estava orientada pelo tão ambicioso quanto controverso conceito de competência. Ao invés da capacidade de realizar determinadas tarefas repetitivas, o trabalhador deveria ser capacitado para saber atuar em situações de imprevisto, para diagnosticar situações imprevisíveis, elaborar soluções e tomar decisões. Os trabalhadores precisariam ampliar seu âmbito de ação, não apenas fazendo funcionar os equipamentos, mas garantindo seu máximo rendimento, com um mínimo de defeitos e paradas. Sua qualificação deixaria de ser indicada meramente pela destreza operacional, traduzida em gestos e movimentos, passando a traduzir-se cada vez mais na capacidade de julgamento, decisão e intervenção diante do imprevisto. Para tanto, mais do que executar tarefas, eles precisariam ser capazes de refletir sobre os problemas que aparecem em seu ambiente de trabalho, agindo com iniciativa perante situações novas.

Finalmente, uma característica atribuída à educação profissional seria o de “superar o viés branco, masculino e urbano-industrial” presente na oferta tradicional de formação profissional. Em conseqüência, deveria ser garantida preferência a projetos que beneficiassem pessoas social e economicamente mais vulneráveis, levando em conta sua especial situação de pobreza, baixa escolaridade, raça/cor, sexo, necessidades especiais (notadamente as deficiências auditivas, visuais e mentais leves) e outros fatores de discriminação do mercado de trabalho.

A educação profissional, de acordo com seu novo paradigma, deveria estar atenta a esse novo perfil de trabalhador que pretendia formar. Assim, não adiantava oferecer um curso único que pretendesse a entrada imediata no mercado de trabalho. Ela deveria estar preocupada sobretudo com a *empregabilidade* do trabalhador, por meios de cursos complementares à educação básica e contínuos, no que diz respeito a sua constante qualificação e atualização.

O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor almejava qualificar ou requalificar, a cada ano, progressivamente, 20% da População Economicamente Ativa.¹³ Considerando que a PEA brasileira é da ordem de 71 milhões de pessoas, ocupadas e desocupadas, tanto no mercado formal quanto no informal, isso implicaria ofertar algum tipo de educação profissional a quase 15 milhões de pessoas, anualmente.

Não dispondo o Ministério do Trabalho de uma rede própria de instituições que pudessem ministrar a educação profissional, o Planfor operou mediante o apoio à capacidade existente em diversos tipos de instituições: universidades, especialmente seus órgãos de extensão; escolas técnicas federais, estaduais e municipais; fundações e organizações empresariais, especialmente as do “Sistema S”; sindicatos e organizações de trabalhadores; escolas profissionais privadas que atuavam fora do ensino regulamentado (ditas livres); entidades comunitárias e outras organizações não governamentais, laicas ou confessionais.

Os objetivos de médio e longo prazo foram apresentados numa ambiciosa plataforma: a educação profissional deveria ser complementar e não alternativa nem substitutiva à educação básica (fundamental e média); a educação profissional deveria estar focalizada na geração de trabalho e renda, sem a ilusão de que qualificação, em si, pudesse gerar emprego; a educação profissional deveria estar orientada pela efetiva demanda do setor produtivo (reunindo interesses e necessidades de trabalhadores, empresários, comunidades), e não pela “oferta de cursos disponíveis na praça”; a educação profissional deveria ser capaz de absorver a diversidade da PEA, levando em conta variáveis como sexo, idade, raça/cor, escolaridade, deixando de funcionar como reforço da desigualdade; deveria ser entendida como direito do trabalhador; deveria ser instrumento para elevar a produtividade e a qualidade do trabalho, melhorar a empregabilidade do trabalhador, construir a cidadania e melhorar as condições de vida da população – o que implicaria em superar o viés assistencialista (enfrentamento da pobreza) ou contencionista (alternativa à marginalidade social) historicamente associado à profissionalização.

Para o atingimento desses objetivos, a Sefor pretendia, inicialmente, obter a adesão preferencial do “Sistema S”, especialmente do Senai e do

13 A despeito do nome da secretaria ser, inicialmente, de “formação profissional” e do plano ser de “qualificação profissional”, a Sefor optou pelo conceito de “educação profissional”. Aliás, o nome do Plano também mudou: no biênio 1996/97 foi chamado de Plano Nacional de *Educação Profissional* para, desde então, ser denominado Plano Nacional de *Qualificação do Trabalhador*. A retirada do termo *educação* foi devido à pressão do Ministério da Educação, cioso de seu presumido monopólio setorial.

Senac, que, no entanto, recusaram-na devido à definição prévia de suas *missões*, que priorizavam os trabalhadores já integrados na produção. Diante disso, as secretarias estaduais e municipais de trabalho foram induzidas a organizarem planos de qualificação, para os quais receberiam recursos, planos esses que deveriam ser homologados pelas respectivas comissões de trabalho/emprego.¹⁴ Os projetos resultantes desses planos foram implementados com recursos do FAT, mas executados de forma terceirizada, mediante licitações públicas. Além dos planos estaduais, a Sefor estabeleceu parcerias com organizações não governamentais, sindicatos de trabalhadores, fundações, universidades e outras entidades, com o mesmo propósito. Cada uma dessas entidades participa dos projetos com algum tipo de contrapartida, de caráter financeiro ou não.

A implementação dos Planos Estaduais de Qualificação é realizada por instituições locais de educação profissional, privadas ou públicas, pertencentes aos municípios, aos estados ou ao Governo Federal. As instituições privadas podem ter fins lucrativos ou não.

A supervisão dos PEQs fica sob responsabilidade das secretarias estaduais de trabalho ou organismos parceiros, devendo constar de acompanhamento por meio de visitas que visem orientar as ações planejadas, difusão de informações dos planos estaduais para a comunidade e a sistematização dos dados coletados, por meio de relatórios e criação de banco de dados. Os recursos financeiros para o acompanhamento e a supervisão provêm do FAT ou são recursos próprios das secretarias estaduais. Já o acompanhamento gerencial é realizado pela Sefor, por meio, também, de vistas e do desenvolvimento de programas nos estados, como seminários e oficinas de trabalho.

No biênio 1997/98, as universidades/fundações/institutos públicos usaram de 21% a 25% dos recursos, uma proporção elevada, quando se leva em conta a orientação predominante no Ministério da Educação de privilegiar as instituições privadas e as ditas comunitárias. Chama a atenção, também, a destinação de 20% a 24% dos recursos aos sindicatos de trabalhadores e suas centrais, proporção superior à dos "Sistema S", controlado pelo patronato, que foi de 17% a 18%. Quando comparamos os dados desse biênio com os de 1999, percebemos mudanças bastante significativas, que talvez possam ser atribuídas à reorientação, senão

14 As comissões funcionam em regime tripartite e paritário, com representantes do governo, dos trabalhadores e dos empresários. Elas têm papel chave no desenvolvimento das PPTR, pois são encarregadas da formulação, da gestão e da avaliação das políticas implementadas com os recursos do FAT.

política do ministério, depois da mudança de seu titular, pelo menos de sua operacionalização. Assim é que as universidades/fundações/institutos públicos receberam um volume de recursos proporcionalmente inferior à metade de 1999, ao passo que aumentou em medida equivalente a de seus homólogos privados e das ONGs. Cumpre mencionar que o segmento sindical dos trabalhadores e o “Sistema S” permaneceram em 1999 com a mesma participação relativa do ano anterior. No ano 2000, o aparato sindical dos trabalhadores recebeu o triplo dos recursos do patronal, incluído aí o “Sistema S”.

Nesse biênio, o Planfor atingiu uma proporção aproximada à composição da PEA de “residentes na área rural”, de “pessoas negras/pardas/índias”, sendo que a percentagem de mulheres com estas características étnicas superou um pouco o perfil da PEA. O Planfor ultrapassou significativamente a proporção observada na PEA no caso das mulheres das “pessoas sem renda” ou “com renda até um salário mínimo”. Por outro lado, essa proporção mostrou-se significativamente inferior no caso das “pessoas com menos de 7 anos de estudo”. Embora não houvesse dados disponíveis para comparação com o perfil da PEA, vale a pena mencionar que 15,2% dos destinatários eram “jovens em busca do primeiro emprego” e quase 10% do total eram constituídos de “jovens em situação de risco social”. Ademais, 58% eram “pessoas desocupadas”.

O MT estimou que todas as instituições de formação profissional do país¹⁵ atingiam cerca de 5 milhões de pessoas em 1995. A avaliação do Planfor estimou em 7 milhões de pessoas o número de atingidas, em 1998, pelas agências “tradicionais” mais as ativadas pelo plano, ou seja, o equivalente a 10% da PEA – metade da meta gradativa estabelecida. Para isso, o volume de recursos do FAT alocados no plano subiu de R\$ 28 milhões, em 1995, para R\$ 409 milhões, em 1998. Em 1999 foram gastos R\$ 356 milhões. Neste ano, 70% dos recursos foram destinados aos PEQs, e 30%, às parcerias. Nesses quatro anos foram empregados cerca de R\$ 1,4 bilhão, repassado às secretarias estaduais de trabalho (que, por sua vez, transferiram esses recursos às agências executoras dos projetos específicos) e às entidades parceiras, que atingiram, diretamente, cerca de 8,3 milhões de pessoas.

Apresentadas as linhas gerais da educação profissional no Brasil, tanto pela ótica do ensino regular, afeto ao Ministério da Educação, quanto

15 Abrangia o “Sistema S”, as escolas técnicas públicas e privadas, o ensino profissional “livre”, as ONGs, os sindicatos, as fundações e as universidades.

pela ótica das *campanhas*, afetas ao Ministério do Trabalho, vamos questionar, agora, sua consistência.

Seria de esperar, a partir das tendências observadas nas últimas cinco décadas, que houvesse uma certa divisão de trabalho entre o MEC e o MT, na medida em que primeiro atuaria na área da educação geral, enquanto que o segundo, na educação profissional. No entanto, o MEC tem priorizado o ensino fundamental para os jovens de 7 a 14 anos, que foi objeto do Fundef, o imaginativo mecanismo de redistribuição de recursos entre as redes estaduais e municipais, proporcionalmente ao alunado de cada uma delas. Mas, o MEC deixa em plano secundário a modalidade educação de jovens e adultos, para os maiores de 14 anos, que são justamente os destinatários preferenciais dos programas que integram o Planfor. Assim, o que poderia ser uma articulação entre dois ministérios, transforma-se numa desarticulação relevante, pois o grosso dos destinatários do Planfor fica desprovido de um programa de porte equivalente de educação geral. Infelizmente, programas (*campanhas*) como o "Alfabetização Solidária" não são suficientes para suprir o vazio deixado pelas políticas elaboradas e implementadas no eixo MEC/Secretarias Estaduais de Educação. Tampouco o componente "habilidades básicas" dos cursos é capaz de suprir adequadamente as profundas carências educacionais dos seus destinatários preferenciais.

Incongruência análoga foi verificada no âmbito das políticas de educação profissional do próprio Ministério do Trabalho. O que seria de se esperar, a partir da leitura dos textos de divulgação do "avanço conceitual", é que cada programa de educação profissional oferecesse, em alguma medida, habilidades básicas, específicas e de gestão. As habilidades básicas consistiriam naquilo que se entende por educação geral, enquanto que as demais estariam mais próximas ou coincidiriam com a educação propriamente profissional. Embora as habilidades básicas não se prestassem a substituir nem a suprir as deficiências de educação geral, aquelas convergiriam com esta. No entanto, as estatísticas mostram que são as habilidades específicas as que, de longe, mais são oferecidas. Constituem uma raridade os cursos que contemplam de modo adequado as três dimensões das habilidades.

Desse modo, acabam por ser, na prática, palavras vazias as que integram o discurso governamental e até mesmo a de membros do Conselho Nacional de Educação, de que a educação profissional deve se desenvolver sobre a educação geral, e será tão mais pertinente e proveitosa quanto esta for melhor e mais estendida.

Uma das conseqüências do contexto em que o Planfor atuou é a pequena importância do setor industrial em sua pauta de atividades, a

não ser enquanto fornecedora de desempregados em busca de condições que lhes permitam encontrar ocupação em outras áreas, o que em geral acontece nos serviços. Ademais, prevalecem no Planfor os serviços e as atividades rurais, sendo que estas últimas estão associadas a uma importante característica da economia da força de trabalho brasileira quando comparada às de outros países: a possibilidade de retorno ao campo, onde a capacidade de geração de emprego tem sido incomparavelmente superior à de setores industriais que têm se beneficiado dos mais generosos subsídios governamentais, como, por exemplo, a indústria automobilística.

Uma crítica que o antigo Pipmo recebeu tem sido estendida ao Planfor, que é a de propiciar a formação de uma reserva de força de trabalho de grandes dimensões e mais qualificada. Se bem que isso possa contribuir para a elevação da produtividade, influiria, também, no rebaixamento dos salários pagos aos trabalhadores, assim como na diminuição da criação de empregos.

Mas, além dessas críticas de caráter geral, outras têm sido direcionadas para os procedimentos internos ao Planfor, das quais vou apresentar as que me pareceram mais relevantes.

A concepção do planejamento da educação profissional “com foco na demanda” tem sido rejeitada como inadequada, já que demanda e oferta não deveriam ser tomadas como instâncias independentes nos processos econômicos. No dimensionamento de cursos de educação profissional deveria ser levado em consideração o movimento de cada setor econômico, cujas dinâmicas são distintas. De outra forma, poderia continuar existindo um fenômeno que tem sido observado: a procura recorrente de cursos, um depois do outro, de conteúdos não cumulativos, pelas mesmas pessoas. Esse fenômeno, não devidamente compreendido pela avaliação interna e externa, leva à suposição errônea da existência de uma demanda de dimensão e natureza muito diversa da efetivamente existente.

O conceito de empregabilidade tem sido outro alvo de críticas severas, pois ele traria embutida a idéia de que o desemprego é resultado da incapacidade de cada indivíduo em se empregar. Com isso, o conceito de empregabilidade dissimularia o fato de que o desemprego é o resultado da política econômica recessiva e da abertura da economia para a competição indefesa, levando à falência um grande número de empresas brasileiras. Neste caso, a estrutura descentralizada do Planfor permite que entendimentos do conceito de empregabilidade – que culpabilizam o próprio desempregado – persistam e se difundam no âmbito das entidades executoras, a despeito das orientações explícitas da Sefor/SPPE.

Convergente com esse viés dissimulador, a ênfase do Planfor na habilidade de gestão visaria formar pessoas que se empenhem na geração de oportunidades de ocupação para si próprias, já que os empregos formais estão cada vez mais difíceis de se obter. Na medida em que uma multidão de pequenos empresários – empresários de si próprios – deixem de engrossar as fileiras de desempregados, as políticas que os produziram deixariam de receber a pressão social e política, e, por isso mesmo, se tornariam mais fortes.

Por fim, a ênfase do Planfor em cursos de duração muito curta – visando ao desenvolvimento de habilidades específicas – revelaria um anacronismo, pois o que os empregadores têm manifestado como a principal deficiência da força de trabalho brasileira é a reduzida educação geral, de caráter escolar. Dito de outra forma, o que faltaria aos trabalhadores brasileiros não seria tanto a educação propriamente profissional, mas, sim, a educação geral, justamente o que o Planfor não tem oferecido, nem o Ministério da Educação tem priorizado. Neste sentido, a “ótica na demanda” estaria sofrendo de uma distorção essencial.

Argentina

Por ser o país onde ocorreu, pioneiramente, um processo de industrialização na América Latina, a Argentina foi onde mais cedo se desenvolveram iniciativas de educação profissional ligadas às atividades manufatureiras. Já no início do século XX, as entidades industriais argentinas organizaram instituições de educação profissional, tanto no interior dos próprios estabelecimentos fabris quanto fora deles. (Pronko, 2002) Neste caso, elas criaram e mantiveram financeiramente a Sociedade de Educação Industrial, a qual foi fundada em 1900,¹⁶ com estreitos laços institucionais com a União Industrial Argentina – UIA, a entidade corporativa do empresariado. Até o início da década de 1940, essas escolas funcionavam paralelamente às instituições mantidas pelo Ministério da Educação – escolas de artes e ofícios,¹⁷ assim como às escolas técnicas de ofícios (modalidades terminais de nível pós-

16 Em 1937, essa entidade mantinha 11 escolas profissionais gratuitas, com aproximadamente três mil alunos, todos maiores de 14 anos.

17 Essas escolas nada tinham a ver com as homônimas brasileiras – os liceus de artes e ofícios –, a não ser a inspiração francesa de seus nomes. Os liceus brasileiros, criados durante a vigência do escravagismo, eram mantidos por entidades beneficentes, sem articulação alguma com o sistema produtivo. A exceção foi o liceu paulista, que, já na terceira década republicana aplicou exitosamente o conceito de oficina-escola. (Cunha, 2000b).

primário), e às escolas técnicas industriais (modalidade de nível médio, terminal e propedêutico).¹⁸

Uma nova configuração da educação profissional foi definida no processo de ascensão de Juan Domingo Perón ao poder.¹⁹ Já como Secretário do Trabalho e Previdência Social, Perón se contrapôs aos interesses dos industriais em matéria de educação profissional, no que dizia respeito à redução da idade mínima de início do trabalho (de 18 para 14 anos). Contraopondo-se a esses interesses, Perón patrocinou toda uma legislação concernente à aprendizagem profissional, que incorporou demandas dos sindicatos de trabalhadores. A institucionalização da nova configuração foi definida pelos decretos 14.538, de 3 de julho de 1944, e 6.648, de 24 de março de 1945 (este modificando aspectos daquele). Se, de um lado, foi reduzida a idade mínima para ingresso no trabalho (a partir de 16 anos), na direção do que os industriais reivindicavam, outras medidas contrariaram diretamente suas expectativas. Neste sentido, foi criada a Comissão Nacional de Aprendizagem e Orientação Profissional – CNAOP, no âmbito do Ministério do Trabalho e Previdência, que logo incorporou representantes dos sindicatos de trabalhadores. Essa entidade tinha uma contrapartida no Ministério da Educação e Justiça, a Direção Geral de Ensino Técnico – DGET. A CNAOP regulamentou a aprendizagem dos menores de 16 a 18 anos, desenvolvida nas empresas, além da oferecida em suas próprias escolas-fábrica e colônias-escola.

As empresas deveriam enviar aprendizes em quantidade correspondente a uma proporção entre 5% e 15% do número de seus empregados para escolas que seriam financiadas por um tributo correspondente a 1% da folha de pagamento, prevendo-se uma isenção de 50% para as que oferecessem condições de aprendizagem em seu próprio âmbito.

As escolas estatais de aprendizagem constituíram o primeiro ciclo do sistema educacional encabeçado pela CNAOP, paralelo ao de educação geral. O segundo ciclo seria constituído pelo ensino técnico, ministrado em escolas técnicas, estatais e privadas. O terceiro ciclo, já em nível superior, seria ministrado pela Universidade Obrera Nacional, entidade estatal que outorgaria diplomas de engenheiro de fábrica.²⁰

18 Marcela Pronko transcreve dados de publicação da UIA, de 1941, que dizem ser de 16.600 a matrícula em todos os tipos de escolas profissionais pós-primárias, compreendendo 12,3% dos alunos do ensino secundário. Para mostrar a dimensão insuficiente dessa cifra, a publicação dizia ser de 25% essa proporção no Brasil, o que era uma óbvia superestimação.

19 Entre 1943 e 1946, ele assumiu, cumulativamente, os cargos de Secretário do Trabalho e Previdência Social, Ministro da Guerra e Vice-Presidente da República. Em 1946, ele assumiu a Presidência.

20 Para maiores esclarecimentos sobre essa instituição, remeto o leitor a Mollis (1991) e Pronko (2002).

O industriais argentinos reclamavam do alto custo que teria a manutenção do aparato estatal e da insuficiente isenção tributária, no caso em que as empresas oferecessem a aprendizagem industrial em seu próprio âmbito. Em agosto de 1945, uma comissão de industriais e técnicos do governo fez uma visita ao Senai, em São Paulo. Na volta, a revista da União Industrial Argentina defendeu, sem sucesso, que se fizesse em seu país uma versão da instituição brasileira, financiada pelas empresas, mas gerida diretamente por elas. (Pronko, 2002, p. 185)

A estrutura montada nos anos 1940 sofreu um abalo na década seguinte, quando o intento centralizador e anti-peronista levou a uma nova mudança no quadro institucional da educação profissional na Argentina. Em 1959, a lei 15.240 criou uma entidade autárquica, no âmbito do Ministério da Educação, o Conselho Nacional de Educação Técnica – Conet, que absorveu as atribuições da CNAOP e da DGET. O Conselho, com objetivos voltados para a formação de recursos humanos para o desenvolvimento econômico do país, tinha participação de empresários e de trabalhadores. Neste mesmo ano, a Universidade Obrera Nacional foi transformada na *Universidad Tecnológica Nacional*, perdendo seus elementos mais ostensivamente classistas e peronistas.

Esses novos marcos institucionais anteciparam o auge da industrialização argentina. As políticas econômicas da ditadura militar (1976/83), de clara orientação anti-industrialista (em contraste com brasileira) levaram à progressiva redução do volume da educação profissional no país, sem que, todavia, sua estrutura fosse alterada. Foi só durante a longa presença de Carlos Menem no poder, a partir de 1989, que esse quadro foi profundamente modificado.

A Lei Federal de Educação, 24.195/93, e a lei 24.049/93 promoveram mudanças drásticas no panorama da estrutura educacional, mediante a determinação de transferência das instituições federais para as províncias e para o Município de Buenos Aires. O resultado foi a desarticulação do antigo sistema de educação profissional afeto ao Ministério da Educação, agora sujeito a distintas jurisdições.

O novo aparato institucional federal passou a contar com o Conselho Nacional de Educação-Trabalho – CNET, e o Instituto Nacional de Educação Tecnológica – Inet, ambos criados em 1995, no âmbito do Ministério da Educação. O Conselho, presidido pelo ministro, é um organismo consultivo do Ministério da Educação, com participação multi-setorial. Sua secretaria permanente está a cargo do Inet. Os

membros do Conselho, no qual predomina a participação patronal, provêm dos organismos e das entidades seguintes:

- Membros do Estado
- Ministério da Educação
- Instituto Nacional de Educação Tecnológica
- Programa Nacional de Gestão Curricular e Capacitação
- Ministério do Trabalho, Emprego e Formação de Recursos Humanos
- Direção Nacional de Capacitação e Formação de Recursos Humanos
- Ministério da Economia
- Direção Nacional de Capacitação, da Secretaria da Pequena e Média Empresa
- Membros do Empresariado
- Associação dos Bancos Públicos e Privados da República Argentina
- Associação de Industriais Metalúrgicos da República Argentina
- Câmara Argentina da Construção
- Câmara de Comércio, Indústria e Produção da República Argentina
- Conselho Argentino da Indústria
- Confederação Argentina de Instituições Educativas Privadas
- Coordenação de Atividades Mercantis Empresariais
- Confederação Geral Econômica da República Argentina
- Confederação Geral da Indústria
- Conselho Intercooperativo Agropecuário
- Conselho Nacional de Institutos Técnicos Católicos
- Conselho Superior de Educação Católica
- Junta Coordenadora de Associações do Ensino Privado
- Coordenação das Indústrias de Produtos Alimentícios
- Confederação da Produção da República Argentina
- Confederações Rurais Argentinas
- Federação Agrária Argentina
- Federação de Institutos Agrotécnicos Privados
- Sociedade Rural Argentina
- União Argentina da Produção
- União Industrial Argentina

- Membros dos Trabalhadores
- Associação de Diretores de Ensino
- Associação do Magistério do Ensino Técnico
- Confederação Geral do Trabalho
- Confederação dos Trabalhadores da Educação da República Argentina
- Federação Argentina de Colégios Técnicos de Arquitetura, Indústria e Engenharia
- Foro Nacional de Profissionais Técnicos
- Sindicato Argentino de Docentes Particulares
- União Docentes Argentinos
- União do Pessoal Civil da Nação

Além de exercer a secretaria do Conselho Nacional de Educação-Trabalho, o Inet é a entidade que se propõe a vincular o sistema educacional com o trabalho e a produção, mediante a elaboração de políticas para a educação tecnológica e a assistência técnica, para o que absorveu as funções do Conet. O Inet recebeu, também, a atribuição de organizar a Rede Nacional de Formação Técnico-Profissional, para desenvolver formação específica, articulada com os diferentes níveis e ciclos do sistema educacional, além de administrar o regime do crédito fiscal (lei 22.317, de 1980).²¹ É também o Inet que representa a Argentina no âmbito do Mercosul, para efeitos de educação profissional.

Para tanto, o Inet conta com um Centro Nacional e os Centros Regionais de Educação Tecnológica,²² que oferecem cursos de duração reduzida,²³ difundem conhecimentos tecnológicos e efetuam sondagens sobre mudanças na produção concernentes à educação profissional. O CNET, por sua vez, dispõe de 15 Unidades de Gestão de Aprendizagem. O objetivo dessas unidades é oferecer serviços voltados para a educação profissional, inclusive a formação de profissionais do sistema educacional.²⁴

21 As empresas que patrocinarem projetos de instituições educacionais, públicas ou privadas, podem receber do Inet (depois de uma avaliação técnica) uma carta de crédito correspondente às despesas efetuadas, com a qual poderão abater débitos de impostos federais. O limite dos gastos abonados é de 8% para as pequenas e médias empresas e 0,8% para as grandes. Os objetivos são os de favorecer a educação profissional, em diversos níveis, assim como a retenção escolar.

22 Esses centros têm como objetivo a realização de pesquisas, a experimentação e o desenvolvimento de novas propostas em matéria de educação profissional e de utilização de novas tecnologias e recursos tecnológicos.

23 Como exemplo da oferta, menciono o curso gratuito sobre produção robotizada, com três módulos de 20 horas cada.

24 São unidades de atividades muito distintas, como, por exemplo, um centro de integração de manufaturas por computadores, para fins didáticos; uma unidade de aplicação de novas técnicas ao ensino de idiomas; e uma sala para teleconferências.

O resultado da transferência dos estabelecimentos federais para as instâncias inferiores da administração pública foi o principal fator da desorganização da educação profissional, cujo diagnóstico, do próprio Inet, é taxativo:

Na atualidade, nosso país conta com uma série de programas e projetos oferecidos por uma grande quantidade de instituições e inúmeras ofertas formativas desarticuladas entre si, que não constituem, em seu conjunto, um sistema de formação profissional. Pelo contrário, cada programa ou projeto, cada instituição, inclusive cada curso foi se cristalizando em uma espécie de segmento estanque. É possível afirmar, então, que se conta com uma massa de ofertas de formação para o trabalho, cuja pertinência institucional é ampla, cuja pertinência setorial é fortemente questionada e cuja qualidade educativa a liga a formações de segundo nível de duvidoso reconhecimento. (capturado em 15/06/2002 do portal www.inet.edu.ar/fp/documentos/documento_proyecto.htm)

Atualmente, a grande preocupação do Inet é promover um acordo geral sobre a formação profissional, além de um projeto de lei sobre essa matéria. Não menos importante foi sua atuação na configuração do ensino técnico, de que trataremos em seguida.

O destaque conferido ao ensino técnico, neste texto, corresponde a uma das principais atividades do Inet. Para melhor apresentá-lo, convém fazer uma pequena digressão.

Nos anos 80, a formação de técnicos na Argentina compreendia dois ciclos após a escola primária, com três anos de duração cada um. O ciclo básico, comum a todas as especialidades, oferecia, além das matérias de formação geral, contatos diretos com as diferentes atividades práticas. O ciclo superior oferecia, além da complementação teórica e científica, o desenvolvimento de uma especialidade profissional que habilitava o concluinte a atuar como técnico.²⁵ Os egressos deste ciclo da educação técnico-profissional poderiam prosseguir seus estudos em grau superior, em cursos relacionados com a especialidade correspondente.

O ciclo superior de formação de técnicos compreendia as seguintes especialidades: Administração de Empresas; Artesanato Aplicado; Veículos Automotores; Aerofotogrametria; Artes Gráficas; Construções; Computação; Construções Navais; Desenho de Interiores; Desenho e

²⁵ Os egressos do ciclo superior recebiam o título de técnico na especialidade cursada. Os das especialidades Construções e Eletricidade recebiam o título de "maestro mayor de obra" e de "eletromecânico", respectivamente.

Promoção Publicitária; Instrumentista no Controle de Processos Industriais; Joalheria; Mecânica; Mecânica Orientada para Máquinas Agrícolas; Eletricidade; Eletromecânica; Eletrotécnica; Geografia Matemática; Hidráulica; Indústrias de Alimentação; Indústrias de Alimentação Pesqueira; Metalurgia; Mineração; Ótica; Prótese; Petróleo; Publicidade; Química; Refrigeração e Ar Condicionado; Relojoaria; Telecomunicações.

Em 1980 começou a funcionar um sistema de articulação entre as escolas técnicas e as empresas para a formação de auxiliares técnicos, que evocava a prática alemã do sistema dual. Os alunos que tivessem concluído o ciclo básico da educação técnico-profissional podiam optar por esse sistema, com dois anos de duração, que consistia em dois dias por semana de frequência à escola e três dias nas instalações de empresas especialmente selecionadas para as atividades práticas formativas.

Os concluintes desse sistema dual recebiam o certificado de auxiliar técnico na especialidade cursada. Se quisessem, poderiam prosseguir os estudos no ciclo superior,²⁶ para alcançar o título de técnico, sendo que, para eles, a duração deste ciclo seria abreviada para dois anos.

A reforma da educação secundária, determinada pela Lei Federal de Educação 24.195, de 1992, determinou a duração da escolaridade obrigatória em 10 anos, compreendendo um ano de jardim da infância e 9 anos de educação geral básica. A estrutura do sistema educacional compreende cinco níveis progressivos, a saber: educação inicial, educação geral básica, educação polimodal, educação superior e educação quaternária. Não há menção direta na lei ao ensino profissional, a não ser no nível superior. A educação técnico-profissional está compreendida num dos regimes especiais, admitidos pela lei, que têm a finalidade de "atender às necessidades que não possam ser satisfeitas pela estrutura básica e que exijam outras ofertas específicas diferenciadas em função das particularidades ou necessidades do educando ou do meio".

As mudanças determinadas pela Lei Federal de Educação estão baseadas no julgamento de que na sociedade contemporânea não há limites precisos entre as funções que, até então, eram desempenhadas por diferentes tipos de escola. Conseqüentemente, impõe-se a

26 O ingresso não era automático, pois os estudantes deveriam demonstrar disporem das condições acadêmicas de promoção ao ciclo superior.

implantação de um mesmo núcleo de competências fundamentais para todos os alunos, expressos em parâmetros curriculares básicos. Daí a concepção do nível polimodal, com um enfoque que pretende integrar, em uma mesma oferta educacional, uma preparação equilibrada, com valor formativo e social equivalente, para todos os estudantes, abrangendo as seguintes funções: função ética e de cidadania; função propedêutica; e função de preparação para a vida produtiva. Essas funções, por sua vez, serão desenvolvidas mediante dois tipos de formação: a formação geral de base e a formação orientada, que desenvolverá, contextualizará e especificará os conteúdos da primeira, atendendo aos diferentes campos do conhecimento e da ocupação social e produtiva. Para tanto, cinco modalidades foram definidas:

- Modalidade Ciências Naturais, Saúde e Meio Ambiente
- Modalidade Economia e Gestão das Organizações
- Modalidade Humanidades e Ciências Sociais
- Modalidade Produção de Bens e Serviços
- Modalidade Artes, Design e Comunicação

Essas modalidades de educação polimodal não correspondem, necessariamente, a especializações dos estabelecimentos escolares, já que uma mesma instituição pode oferecer mais de uma modalidade aos alunos.

A educação polimodal tem seu contraponto nos trajetos técnico-profissionais – TTPs –, que oferecem uma formação especializada em uma ocupação social e produtiva. Estes trajetos poderão ser desenvolvidos nas mesmas escolas que oferecem a educação polimodal, mas em turnos diferentes, em instituições especializadas para atender aos alunos de vários estabelecimentos de uma mesma área geográfica; ou, ainda, em instituições estreitamente vinculadas às distintas atividades profissionais.

Como primeiro passo para a implantação dos TTPs, o Inet definiu os perfis profissionais dos técnicos, de acordo com as novas demandas e as necessidades da produção. Para isso, procedeu a consultas a empresários, sindicatos, profissionais e especialistas. O objetivo foi o de que cada trajeto conduza ao domínio de competências que propiciem ao técnico o exercício de sua profissão em situações concretas de trabalho, de modo a poderem responder às novas demandas e mudanças constantes que ocorrem nas áreas ocupacionais mais significativas.

Cada TTP compreende um conjunto de módulos, cuja aquisição propiciará ao aluno a obtenção do certificado de técnico no trajeto correspondente. Os alunos poderão cursar os módulos de um trajeto técnico-profissional durante a educação polimodal ou depois desta. Quando tiver concluído a educação polimodal e todos os módulos de um trajeto técnico-profissional, o aluno terá direito ao diploma de técnico. A idéia subjacente é a de que a formação técnica integral pretendida somente será alcançada através da articulação de ambos os níveis educacionais. Como os técnicos devem ter concluído o nível polimodal, antes ou durante os TTPs, todos eles se encontrarão em condições de postular o ingresso em cursos de nível superior, universitários ou não. No caso em que apenas parte dos módulos forem concluídos, será fornecido o certificado correspondente.

Os TTPs pretendem, então, ser uma oferta opcional complementar à educação polimodal, destinada a substituir a educação técnico-profissional que se fazia. O Inet projetou, inicialmente, 12 trajetos. São eles:

- Produção Agropecuária
- Gestão Organizacional
- Equipamentos e Instalação Eletromecânicas
- Indústrias de Processos
- Eletrônica
- Construções ("Maestro Mayor" de Obras)
- Construções (Técnico em Construções)
- Tempo Livre, Recreação e Turismo
- Informática Profissional e Pessoal
- Saúde e Ambiente
- Comunicação em Multimídia
- Aeronáutica

Alguns desses trajetos coincidem com as especialidades oferecidas pelas antigas escolas técnicas, como Produção Agropecuária ou Eletrônica. Outros, entretanto, são inovações no quadro da educação técnico-profissional argentina, como Gestão Organizacional ou Tempo Livre, Recreação e Turismo.

Existe uma certa correspondência entre as modalidades da educação polimodal e os TTPs, como o quadro abaixo permite perceber:

POLIMODAL (modalidades)	TTP
Ciências Naturais, Saúde e Meio Ambiente	Saúde e Meio Ambiente
Economia e Gestão das Organizações	Gestão Organizacional
Humanidades e Ciências Sociais	–
Produção de Bens e Serviços	Equipamentos e Instalação Eletromecânica Indústrias de Processos Eletrônica Construções Produção Agropecuária Aeronáutica
Artes, Design e Comunicação	Comunicação em Multimídia

Três TTPs não encontram correspondência direta nas modalidades da educação polimodal. O TTP Tempo Livre, Recreação e Turismo, assim como o de Informática, não têm correspondência alguma; e Comunicação em Multimídia tem correspondência apenas parcial em Artes, Design e Comunicação.

No que diz respeito ao foco deste texto, a reforma argentina pode ser sumarizada em quatro pontos: a inclusão de elementos profissionalizantes no ensino secundário (nível polimodal), de modo bastante especificado; dissociação entre o nível polimodal e os TTP, que constituem cursos distintos; exigência da conclusão de todo o nível polimodal para a obtenção do certificado de técnico; possibilidade de candidatura irrestrita dos técnicos aos cursos de nível superior. Apesar disso, portanto, da dissociação entre o ensino secundário e o ensino técnico-profissional, a segmentação poderá ser menor do que a prevalente antes da reforma que se encontra em processo de implantação, ao menos no que concerne à dimensão institucional da questão.

O Ministério do Trabalho e Seguridade Social, por sua vez, desenvolve atividades de educação profissional, por intermédio de sua Secretaria de Emprego e Capacitação *Laboral*. Essas atividades foram concentradas no Projeto Jovem, uma variante argentina do Projeto Chile Jovem.

O Projeto Jovem teve início em fins de 1993, contando com recursos do BID e do orçamento federal, assim como apoio institucional do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud. Seu objetivo geral é a educação profissional de jovens provenientes de famílias de baixa renda. A operação do projeto é totalmente separada

de sua direção. Periodicamente, a direção do projeto convoca instituições de educação profissional a participar de concursos públicos para a contratação de cursos em todo o país.

Os destinatários do projeto são jovens de 16 anos ou mais, pertencentes a setores sociais de baixa renda, com escolaridade inferior à secundária completa, desempregados ou subempregados, que não têm experiência profissional ou a têm reduzida. A meta inicial era atender a 170 mil jovens.

Os cursos que as instituições, tanto públicas quanto privadas, se propuserem a ministrar devem corresponder a demandas concretas das empresas, as quais devem se comprometer a oferecer estágios aos participantes. Os cursos financiados pelo projeto são todos intensivos e de caráter prático. Eles compreendem duas etapas. Na primeira, de 6 a 12 semanas de duração, realizada nos locais propostos pelas instituições selecionadas, os participantes adquirem os conhecimentos, as destrezas e as habilidades necessárias ao desempenho das respectivas ocupações. Na segunda fase, os destinatários do projeto consolidam sua aprendizagem em estágios nas empresas, que duram 8 semanas.

Embora seja difícil uma apreciação geral do campo da educação profissional argentina, devido à fragmentação institucional do aparato existente ao início da década de 1990 no âmbito do Ministério da Educação, assim como à forte e continuada crise econômica que se abate sobre o país, o Projeto Jovem foi uma espécie de contraponto federal, no âmbito do Ministério do Trabalho. É possível que a existência desse projeto, nacionalmente coordenado e financiado, assim como o protagonismo do Inet propiciem a remontagem de um sistema de educação profissional, ainda que fortemente descentralizado. Não é possível prever, todavia, qual será o lugar do setor público na configuração que vai emergir dessa remontagem.

Chile

A estrutura educacional chilena compreende oito anos de escolaridade obrigatória, num segmento chamado educação básica, dividido em três níveis, a saber: 1º nível (quatro primeiras séries), 2º nível (5ª e 6ª séries) e 3º nível (7ª e 8ª séries). A educação média, que se segue à educação básica, tem quatro anos de duração, em duas modalidades: a científico-humanística e a técnico-profissional, ambas propedêuticas ao ensino superior (em universidades, institutos profissionais e centros de formação técnica).

O papel que o Estado assumiu, no Chile, na educação profissional dos trabalhadores diretamente ligado à produção foi o de fomentar e cuidar da qualidade dos programas privados. Sua participação direta resumiu-se a difundir informações para que os mecanismos de mercado funcionassem de modo espontâneo, além de intervir para corrigir os efeitos negativos de suas distorções.

No quadro da educação profissional chilena, duas entidades se destacam: o Inacap e o Sence. Em seguida, são apresentadas as características de cada uma.

O Instituto Nacional de Capacitação Profissional – Inacap foi criado em 1960,²⁷ ligado a um órgão estatal, a Corporação de Fomento à Produção – Corfo. Seis anos após foi transformado em instituição de direito privado, sem fins lucrativos, embora continuasse a depender financeiramente da Corfo. No período que vai de 1967 a 1976, o Inacap criou centros de educação profissional em diversas regiões do país.

Em 1976, o decreto-lei 1.446 estabeleceu o Estatuto da Capacitação e do Emprego, com normas abrangentes de formação profissional, a qual deveria ser ministrada por organismos técnicos de execução, entre os quais estaria o Inacap. A partir de 1980, essa entidade passou a ter os recursos governamentais progressivamente reduzidos, de modo que, ao fim da década, a cobrança de serviços passou a ser a fonte principal de seu orçamento. O processo de privatização do Inacap se completou em 1989, quando entidades empresariais chilenas assumiram a direção do instituto.

A legislação determinou que as empresas industriais ficavam obrigadas a empregarem trabalhadores menores como aprendizes. Estes, que já deveriam ter concluído o ensino elementar, receberiam pelo menos 60% do salário mínimo, em contratos de aprendizagem com duração máxima de dois anos, durante os quais estariam acompanhados por instrutores, das próprias empresas. O número de aprendizes contratados, em cada empresa, deveria ser equivalente a 10% do total de empregados.

A reforma do ensino superior chileno propiciou aos institutos profissionais e aos centros de formação técnica o oferecimento de cursos também nesse nível. Em decorrência, o Inacap passou a outorgar, também, o título de técnico superior em engenharia de execução.

O Serviço Nacional de Capacitação e Emprego – Sence – é um órgão governamental do Ministério de Trabalho e Previdência, cujo

27 Inicialmente, Serviço de Cooperação Técnica – SERCOTEC.

financiamento provém de um incentivo tributário para as empresas ministrarem educação profissional a seus empregados e de recursos orçamentários. Além da elaboração de políticas para o setor, a atuação do Sence compreende os programas de educação profissional nas empresas e os programas públicos. Os programas do Sence são desenvolvidos por organismo técnicos de execução, em geral privados, que para isso são credenciados. O Inacap é um deles.

Os programas do Sence de educação profissional nas empresas são desenvolvidos por iniciativa delas próprias, para o que recebem incentivos de isenção tributária. Ao declarar os impostos, as empresas podem reaver os gastos com a educação profissional dos trabalhadores, até 1% da quantia devida.²⁸

O Programa de Aprendizagem nas Empresas, do Sence, tem o objetivo de promover o emprego e a formação de jovens como operários qualificados, mediante projetos de duração de dois a três anos, com alternância de atuação no local de trabalho e em centros de educação profissional.

O Programa Chile Jovem, criado em 1991, está sob a responsabilidade do Sence e do Fundo de Solidariedade e Investimento Social, do Ministério do Planejamento, contando com recursos do BID e do orçamento nacional. O objetivo do programa é melhorar as possibilidades de inserção no mercado de trabalho de jovens pertencentes a famílias de baixa renda e contribuir para sua integração social. O programa se desenvolve sob diversas modalidades, inclusive a aprendizagem com alternância e a habilitação para a criação de microempresas agrícolas.

Os destinatários do programa são jovens de baixa renda, com idade entre 16 e 24 anos (podendo incluir parcela de 25 a 30 anos), que se encontram sem trabalho, subempregados, inativos ou buscando trabalho pela primeira vez, que não freqüentam escola, a não ser no período noturno. O número de vagas abertas pelos diversos cursos do programa chegou a 190 mil, no período 1991/2000.

O Projeto Chile Jovem foi a expressão mais acabada do modelo de mercado de educação profissional centrado na demanda, que se pretendia instituir no país. Ao invés de se reformar as instituições de educação profissional existentes ou de se criar novas, o que o projeto

28 A legislação determina limites tanto para os gastos dedutíveis quanto para os beneficiários dos cursos, com o objetivo de manter os custos dentro de certos limites, assim como o de favorecer os estratos de mais baixa qualificação.

pretendeu gerar foi um verdadeiro mercado de serviços formativos, orientados para a população de baixa renda, e que não era atingida pela atuação direta do Sence.

Os serviços de educação profissional eram contratados pelo Ministério do Trabalho mediante licitações públicas, segundo critérios de seleção e mecanismos de financiamento por ele definidos. Os organismos técnicos de execução (entidades privadas credenciadas pelo Sence) deveriam identificar a demanda, definir um curso e apresentar-se para a licitação. Assim, a execução propriamente dita da educação profissional ficou separada do financiamento e da avaliação. A demanda comprovada de educação profissional tornou-se o principal critério de seleção das solicitações de financiamento, seguida do conteúdo dos cursos, da capacidade comprovada de ministrá-los, assim como do custo. Finalmente, a disposição das empresas de oferecer vagas para estágio foi tomada como indicador da demanda efetivamente existente de educação profissional.

Passemos, agora, a focalizar a educação média e a formação de técnicos.

Ao início do conturbado governo da Unidade Popular (1970/73) não se empreendeu no Chile uma reforma educacional que alterasse a estrutura então existente. Os esforços do governo concentraram-se na ampliação da oferta educacional e na democratização da gestão do sistema. Foi mantida a estrutura do decreto nº 27.952, de dezembro de 1965, que fixava em quatro anos a duração da educação média, com duas modalidades: a humanístico-científica e a técnico-profissional.

Pouco antes do golpe militar, em 1973, o presidente Allende pôs em discussão uma reforma profunda na estrutura educacional, motivada por duas ordens de fatores. Em primeiro lugar, a convicção dos dirigentes do sistema educacional de que não seria possível sustentar a expansão do acesso se mantida a estrutura existente, especialmente a dualidade do nível médio: de um lado as escolas gerais-propedêuticas, de outro os liceus técnico-profissionais. Em segundo lugar, a disposição dos partidos de sustentação do governo, situados à esquerda no espectro político, desejosos de anteciparem a construção do Socialismo no campo da educação.

Nasceu, então, a proposta da Escola Nacional Unificada, que, no nível médio pretendia superar a antiga dicotomia entre educação geral e educação profissional, mediante as concepções marxiana de politecnia

e gramsciana de escola unitária, que realizaria a síntese da teoria com a prática, contribuindo para a superação da divisão entre o trabalho intelectual e o trabalho manual. Essa proposta sofreu, todavia, uma forte crítica por parte da oposição política e ideológica ao governo da Unidade Popular, razão pela qual seu projeto foi posto de lado.

O governo saído do golpe militar de 1973 não empreendeu mudanças estruturais no campo educacional, concentrando-se na interdição de práticas, de materiais e de pessoas considerados ameaçadores à nova ordem política.

A década de 1980 começou, para o Chile, com profundas reformas educacionais, que fez do país o laboratório internacional de reforma do campo educacional nos termos da ideologia neoliberal. Mas, em 1981, independentemente desse quadro, foi tentado o estabelecimento de uma ponte entre a educação geral e a técnico-profissional no nível médio: depois de dois anos de curso comum, haveria dois anos de cursos diversificados, nos quais a modalidade geral e propedêutica se separaria das modalidades técnico-profissionais. Essa tentativa foi abandonada seis anos depois, retornando-se à separação anteriormente existente, não só de cursos como, também, de escolas propedêuticas e técnico-profissionais no nível médio.

A orientação privatista e descentralizadora do governo militar, no sentido de transferir ao setor privado e às municipalidades as escolas até então geridas e financiadas pelo governo nacional, atingiu também as instituições de educação técnico-profissional.²⁹ Aos empresários que se dispusessem a investir no ensino técnico-profissional foram conferidas as mesmas facilidades para a criação de escolas de educação básica e média, de caráter geral.

Pela Lei Orgânica Constitucional de Ensino, 18.962, de março de 1990 (promulgada ao fim do governo Pinochet), a educação média manteve a antiga divisão em duas modalidades, ambas ministradas em instituições denominadas liceus: a educação média humanístico-científica, com quatro anos de duração, em dois ciclos, e a educação técnico-profissional. Esta compreendia cinco ramos: comercial, industrial, técnico, agrícola e marítima. A duração da educação média

29 Em 1980, todos os 75 liceus técnico-profissionais públicos foram transferidos à administração de corporações formadas por empresários privados especialmente para esse fim. Esses liceus receberam recursos públicos mediante convênio, como dotações globais por estabelecimento, fixadas anualmente, e não mediante número de alunos, como as demais escolas.

técnico-profissional era de três ou quatro anos, mas existia um ciclo terminal de dois anos para adultos. O curso completo propiciava ao aluno o título de técnico de nível médio na especialidade seguida.

A plataforma do governo civil iniciado no Chile em março de 1990, acionando um processo de transição para a democracia, não se propôs a alterar a arquitetura educacional montada pelos governos militares na década anterior. Mas, recusando-se a aprofundar a política privatista e descentralizadora dos militares, o governo da *concertación* preferiu intervir sobre processos que ocorriam no interior da estrutura educacional, em especial a qualidade da educação e a equidade na distribuição social dos seus resultados.

O segundo governo civil (1994/2000) que se seguiu à ditadura militar elevou a educação a prioridade número um, e empreendeu, entre outras providências, a constituição de um Comitê Técnico sobre a Modernização da Educação. O relatório desse comitê e da Comissão Nacional para a Modernização da Educação, que lhe deu prosseguimento, ficou conhecido como Relatório Brunner, nome do ministro da educação, seu integrante.

Dentre as recomendações apresentadas estava a da reforma da educação média como “uma tarefa impostergável”. Ela consistiria na retomada das linhas gerais do intento de reforma de 1981/87, mas de um modo aprofundado. Em linhas gerais, o Relatório Brunner recomendou o término do dualismo entre o ensino “acadêmico” e o ensino técnico, o fim da idéia de uma educação profissional que se pretenda terminal e a conseqüente implantação de uma estrutura educacional na qual a diversidade não seja sinônimo de segmentação. Como resultado, os liceus técnico-profissionais deixariam de existir, de modo que os cursos que ministram passassem a constituir opções para os alunos, ao lado do ensino “acadêmico”, mantendo-se abertas as possibilidades de mudança entre elas.

No entanto, o Relatório admitiu que os liceus tivessem orientação predominante para um ou outro lado, sem exclusividade. Para os cursos “acadêmicos”, o novo currículo deveria procurar estender a todos a educação para o trabalho. Como exemplo, é mencionada a possibilidade de oferecimento de cursos ou seminários de iniciação à atividade empresarial e de familiarização com as operações comerciais básicas. Para os cursos técnico-profissionais, as alternativas deveriam ser mais amplas do que o desenvolvimento de habilidades específicas, que logo

poderiam tornar-se obsoletas, deixando-se que maior especialização fosse obtida no âmbito das próprias empresas. O intento de se acabar com a idéia de “educação terminal” levaria a que os currículos buscassem pôr os alunos em condições de seguir aprendendo ao longo de sua vida, assim como de seguir estudos superiores.

A reforma curricular da educação média que se empreendeu, imediatamente após a divulgação do Relatório Brunner, estabeleceu que ela deveria abranger dois anos iniciais com o objetivo de desenvolver a formação geral, comum a todos os alunos, e dois anos seguintes, com o objetivo de ministrar uma formação diferenciada. A formação geral deveria superar o dualismo acadêmico/profissional, de modo a articular uma preparação orientada tanto para o trabalho quanto para o estudo. Com relação à antiga concepção científico-humanista, a formação geral seria distinta, pois buscaria orientar-se para a vida prática. Com relação à antiga concepção técnico-profissional, ela seria diferente no que concerne a sua preocupação em desenvolver capacidades gerais e transferíveis, aplicáveis a domínios e desempenhos práticos, mas que possibilitassem um aprendizado em nível superior. Em conseqüência, o leque de dispersão das opções técnico-profissionais passou de 400 especialidades para 44.

Depois de um parecer favorável do Conselho Superior de Educação, foi definido o período 1999/2002 para a progressiva implantação das especialidades para a educação técnico-profissional. O quadro abaixo apresenta essas especialidades, grupadas por setor econômico.

SETOR ECONÔMICO	ESPECIALIDADE
Madeireiro	Florestal Processamento da madeira Produtos da madeira Celulose e papel
Agropecuário	Agropecuário
Alimentação	Elaboração industrial de alimentos Serviços de alimentação coletiva
Construção	Edificação Acabamento de construções Montagem industrial Obras viárias e infra-estrutura Instalações sanitárias Refrigeração e climatização
Metalmecânico	Mecânica industrial Construções metálicas Mecânica automotriz Matrizaria Mecânica de manutenção de aeronaves

Além dos conteúdos próprios de cada especialidade e dos conteúdos transversais do conjunto do currículo da educação média, foram definidas, também, experiências e oportunidades de aprendizagem, que as instituições escolares deveriam propiciar aos alunos, de modo que as seguintes capacidades específicas fossem aprofundadas:

- 1 – Executar trabalhos de planejamento e controle de qualidade;
- 2 – Conhecer e aplicar princípios básicos de gestão;
- 3 – Manejar tecnologia computacional no nível de usuário, conforme os requisitos da especialidade;
- 4 – Ler, interpretar e elaborar informes técnicos;
- 5 – Preservar e respeitar o meio ambiente e utilizar racionalmente a energia;
- 6 – Exercitar o condicionamento físico e o cuidado com a saúde;
- 7 – Aplicar normas de prevenção de riscos para resguardar a própria vida e a alheia; e
- 8 – Compreender e aplicar a legislação trabalhista e social.

Uma experiência que não encontra similar na América Latina foi a incorporação chilena do modelo dual da educação profissional alemã para a formação de técnicos.³⁰ Trata-se do Programa de Formação do Ensino Médio Técnico-Profissional Dual – Foprod, desenvolvido pelos Ministérios do Trabalho e da Educação. Contando com a assistência técnica da Agência Alemã de Cooperação Técnica, o programa teve início em 1991, com 78 liceus, municipais e privados.

Desses liceus, estavam inseridos no programa os alunos do 3º e do 4º anos da educação média, que optaram pelo regime de aprendizado em alternância. Esta consistia em diferentes ritmos, como, por exemplo, três dias no liceu e dois dias na empresa; ou, então, uma semana no liceu e uma semana na empresa. O liceu manteve seu papel de propiciar aos jovens a formação geral, inclusive a compreensão tecnológica requerida para o domínio dos processos produtivos. A empresa que realiza acordo com o liceu compromete-se a receber um ou mais aprendizes, respeitando sua condição de aluno. A aprendizagem se efetua nela segundo um Plano de Aprendizagem, conforme sua realidade própria, e se desenvolve sob a direção de um de seus empregados, que assume o papel de “professor-guia”. O liceu, por sua vez, nomeia “professores-tutores”, que recebem o encargo de acompanhar grupos de aprendizes e de apoiar os “professores-guias”, além de velar pelo processo dual.

A iniciativa do liceu é o elemento estratégico do regime dual. É ele que deve tomar a iniciativa de estabelecer acordos com as empresas próximas, de definir perfis de aprendizagem suscetíveis de aprendizagem em regime dual, de qualificar seus próprios docentes para atuar nele como tutores e como apoiadores dos seus correlatos nas empresas, além da supervisão geral do processo.

Uma avaliação desenvolvida pelo Foprod, em 2000, sugeriu que o programa havia obtido resultados superiores aos dos alunos da educação média técnico-profissional. Os alunos em regime dual obtiveram o título de técnico em proporção superior ao dos que seguiram o regime apenas escolar. Por outro lado, sua expectativa de continuar estudos superiores não sofreu redução, nem a efetivação de sua intenção de continuar os estudos. A proporção de egressos da educação técnico-

30 Com efeito, a aprendizagem profissional em regime de alternância teve início na América Latina com a criação do Senai, no Brasil, e visava apenas a formação de trabalhadores diretamente ligados à produção. As instituições similares ao Senai, criadas em outros países da América Latina, também limitaram a alternância à formação de operários. Vale registrar que quando o Senai desenvolveu a formação de técnicos, a partir da década de 1970, o regime de alternância não foi empregado, de modo que todo o processo de educação profissional realizava-se no interior da unidade escolar, seguida de estágio na produção.

profissional em regime dual que seguiam cursos universitários era o dobro da média do conjunto dos egressos.³¹

Pelo que foi exposto acima, é possível perceber que o campo educacional chileno segue aprofundando a privatização da educação profissional para a formação dos trabalhadores diretos. Mas, no que diz respeito à educação média, a despeito dos subsídios aos empreendimentos privados de ensino, o processo de mudança é mais complexo. Com efeito, pode-se assinalar três momentos em que foram feitas tentativas de eliminação ou atenuação da tradicional separação entre a educação geral-propedêutica e a educação técnico-profissional. No governo Allende pretendeu-se a concepção da escola unificada; no governo Pinochet, a diferenciação de cursos, após um tronco comum. Ambas as tentativas foram abandonadas, mas a segunda foi retomada, ao fim dos anos 90, com uma modificação relevante, qual seja, a da introdução de conteúdos profissionalizantes nas alternativas gerais-propedêuticas da educação média; e a formatação da alternativa técnico-profissional destituída de função "terminal". O resultado esperado das alterações em curso, é que os concluintes da educação média (de qualquer modalidade) não encontrem restrições de caráter legal nem pedagógico ao prosseguimento dos estudos em nível superior.

Semelhanças e diferenças

Os itens precedentes permitem constatar a quase simultaneidade na montagem de sistemas de aprendizagem profissional para trabalhadores menores, no Brasil e na Argentina. Neste país foi criado um sistema estatal, enquanto que, naquele, um sistema *sui generis*, que apresentava componentes estatais e privados. Em ambos, os cursos de aprendizagem foram financiados por tributos recolhidos pelas empresas, calculados à base de 1% do valor dos salários pagos, prevendo-se isenções para as que mantivessem seus próprios centros de educação profissional. Nos dois países, as empresas deveriam enviar para as escolas de aprendizagem um contingente de trabalhadores menores que variava entre 5% e 15% do número de empregados. A interação entre quadros governamentais e dirigentes sindicais patronais não deve ser descartada para explicar essa

31 Apesar desse número expressivo, a avaliação não foi conclusiva, pois não se dispunha de dados sobre o desempenho dos estudantes. Assinala, todavia, que os alunos em regime de alternância queixavam-se sobretudo da falta de tempo que o regime especial de aprendizagem acarretava para o estudo das matérias científicas e humanísticas.

semelhança e contemporaneidade de políticas, malgrado as diferenças de *status* público X privado. Aliás, a visita de uma comissão argentina mista patronal-governamental a São Paulo, em 1945, já mencionada, é um indicador eloqüente *dessa insuspeita interação*.

A replicação da dualidade escolar na estrutura do Estado, tão expressiva no Brasil, teve seu contraponto posterior na Argentina e no Chile, países em que órgãos especializados na educação profissional foram criados no âmbito dos Ministérios do Trabalho, concorrentes ou não com seus homólogos dos Ministérios da Educação.

Wilson (1991) analisou o impacto da transferência de elementos do “modelo Senai” para outros países da América Latina e do Caribe. Para isso, selecionou quatro elementos: o currículo de educação profissional, o sistema de financiamento, a autonomia institucional, assim como a variedade e a flexibilidade dos programas educacionais. O autor concluiu que 19 países da região incorporaram, em alguma medida, um ou mais desses elementos, adaptando-os às condições nacionais. O Sena, da Colômbia, e o INA, da Costa Rica, são os que mais se assemelham ao Senai. Aliás, o primeiro, criado em 1957, recebeu a colaboração direta de quadros do Senai, enviados a Bogotá pela OIT, empenhada na difusão desse modelo.

No Chile, diferentemente do Brasil e da Argentina, a aprendizagem foi tratada como matéria das empresas, limitando-se o Estado a regular os parâmetros contratuais. Mas, Chile e Brasil tiveram a aprendizagem controlada mais de perto pelos empregadores do que a Argentina, o que tem sido apontado, ao menos no caso brasileiro, como razão do sucesso dos seus sistemas nacionais de aprendizagem industrial e comercial. Além disso, a aprendizagem controlada pelo empresariado mas realizada *fora* das empresas, permitiu que as de pequeno e médio porte, além do trabalho por conta própria, se beneficiassem desse tipo de educação profissional – mais difícil de ocorrer no caso chileno.

Na Argentina, mormente no período peronista, cumpre assinalar a presença de representantes do aparato sindical dos trabalhadores nos órgãos estatais voltados para a educação profissional, coisa completamente estranha ao Senai e ao Senac. O protagonismo sindical dos trabalhadores foi um decisivo fator na atuação estatal na aprendizagem profissional. Recentemente, as centrais sindicais brasileiras têm reivindicado a participação na gestão das entidades do “Sistema S”. A Central Única dos Trabalhadores – CUT, em particular, reivindica a gestão tripartite e paritária (governo + trabalhadores +

empresários) dessas entidades. O ponto de partida de sua argumentação, nova no cenário político brasileiro, é o entendimento de que os recursos financeiros gerados pelas contribuições compulsórias que as mantêm constituem um fundo público, que, por isso mesmo, não pode ter gestão privada. Para essa argumentação, a composição e paritária do Codefat oferece importante modelo e apoio.

Diante dessa ameaça a seu status *sui generis*, o “Sistema S”, particularmente o Senai, desenvolveu estratégias de sobrevivência que incluem o fim de seu financiamento via tributo calculado sobre a folha de pagamento das empresas e a conseqüente extinção dos cursos de aprendizagem profissional. A tendência é que a entidade ofereça cursos a clientes pagantes, individuais e institucionais, públicos e privados.

Além da dimensão institucional, a pedagógica merece ser mencionada. As séries metódicas ocupacionais, originadas dos cursos de aprendizagem profissional das ferrovias paulistas, nos anos 30, foram adotadas pelo Senai e pelo Senac. Daí, se difundiram para outros países da região. Nessa difusão, foi de grande importância a atuação do Centro Interamericano de Pesquisa e Documentação em Educação Profissional – Cinterfor,³² órgão da Organização Internacional do Trabalho, criado em 1961, com sede em Montevidéu. Com base na metodologia do Senai, aquela entidade elaborou as Coleções Básicas do Cinterfor, contendo séries metódicas para ocupações cujo perfil foi considerado comum aos países da região.

Vejamos, agora, os elementos que teriam determinado, recentemente, políticas educacionais dos países latino-americanos, semelhantes umas às outras, para, em seguida, focalizar os elementos distintos, no que concerne à educação profissional.

Antes de tudo, os determinantes econômicos. Eles resultam da incorporação de novas tecnologias, que mudam muito rapidamente, na produção de bens e serviços, bem como nas organizações públicas e privadas, das quais a informática é a mais generalizada. Isso não quer dizer que o desenvolvimento tecnológico seja autônomo. Ao contrário, a incorporação de novas tecnologias à produção depende de iniciativas políticas em matéria econômica, tomadas tanto pelo Poder Público quanto pelas empresas (notadamente as multinacionais), iniciativas essas que, por sua vez, induzem o desenvolvimento tecnológico.

32 O CINTERFOR recebeu a missão de promover a cooperação permanente entre as entidades dos governos dos países da América Latina e do Caribe encarregadas da educação profissional, mediante a difusão de informações, a assistência técnica e a realização de pesquisas.

A abertura dos mercados e o fim das políticas nacionais protecionistas têm levado muitos países latino-americanos a reformarem suas políticas educacionais com vistas a aumentar a produtividade dos trabalhadores a fim de enfrentar a competição internacional em condições menos desvantajosas – quiçá mais vantajosas. Os modos de enfrentamento dessa nova situação têm revelado surpreendentes semelhanças.

A propósito, ao analisar as encruzilhadas da reforma educacional na Venezuela nos anos 90, Ramón Casanova (in Bomeny, 1998) projetou para toda a América Latina a tendência, por ele identificada, de homogeneização das referências intelectuais e técnicas trazidas pela difusão dos modelos dos organismos internacionais. Tal homogeneização teria produzido resultados semelhantes nos diferentes países da América Latina, a despeito das peculiaridades nacionais.

Essa homogeneização das referências intelectuais e técnicas teria sido produzida pelo forte protagonismo de agências financeiras internacionais no campo educacional, em especial o Banco Internacional de Reconstrução e Fomento, ou Banco Mundial – Bird, e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

Desde o início da década, o Banco Mundial tem feito recomendações explícitas a respeito da educação técnico-profissional, entendida como um elemento estratégico de mudança da estrutura educacional. Neste sentido, seu documento de política sobre Educação Técnica e Formação Profissional (1992) contém um item destinado à “separação da educação e da capacitação”, no qual utiliza um tom direto, raramente empregado pelos formuladores das reformas educacionais em cada país, ainda que busquem o mesmo objetivo.

Para o Bird, a educação e a *capacitação* demandariam coisas diferentes dos sistemas, das instituições, dos instrutores e dos administradores. Embora essenciais para a produtividade, elas seriam difíceis de se administrar eficazmente dentro dos mesmos formatos institucionais. A clara separação entre a educação e a capacitação traria vantagens para ambas, já que permitiria aos educadores e aos instrutores concentrarem-se em suas missões próprias. No caso destes últimos, eles poderiam desenvolver as qualificações técnico-administrativa e técnico-especializada necessárias para vincular a *capacitação* mais estreitamente à economia.

Além dessa orientação geral, o Bird faz recomendações específicas a respeito da organização de cada sistema educacional, como a de se concentrar a formação profissional de modo intensivo ao fim da

educação secundária. Isso permitiria aos estudantes escolherem entre as diversas ocupações pouco tempo antes da procura de emprego, com maior maturidade e maior conhecimento do mercado de trabalho, o que poderia melhorar a equidade educacional, a motivação discente e a flexibilidade dos trabalhadores.

No que concerne o formato institucional, o Banco Mundial chega a recomendar a retirada das escolas técnico-profissionais do âmbito do ministério da educação de cada país. Caso a vinculação ministerial seja indispensável, essas escolas deveriam ser beneficiadas pela flexibilização dos programas e dos procedimentos burocráticos.

Ademais, os relatórios do Bird sobre cada país, assim como seus documentos gerais a respeito da política educacional, não enfatizam a educação técnico-profissional, manifestando uma atitude negativista diante da instituição escolar, julgada pela agência como inadequada para a qualificação da força de trabalho, além de mostrar uma preocupação para com a possibilidade de se gerar insatisfação social devido à existência de desempregados com certificados e diplomas.

Daí a preferência pelo que a própria agência financeira internacional chama de “modelo latino-americano de formação profissional” – sem eufemismos, o modelo Senai. Com destaque na configuração, o documento citado faz a elegia do modelo que, originário do Brasil nos anos 40, foi incorporado por outros países da região, com diversas adaptações:

Em 1987, os institutos de formação profissional (IFP) de 12 países latino-americanos matricularam mais de três milhões de pessoas, cifra que equivale a 37% da matrícula total na educação secundária³³ nesses mesmos países. Os IFP se destacam por suas relações dinâmicas com os empregadores, uma formação de alta qualidade e boa capacidade de reação a situações econômicas competitivas e que mudam com rapidez. Os IFP são independentes dos sistemas de educação formal; são financiados mediante impostos³⁴ sobre as folhas de pagamento das empresas; são dirigidos pelos representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do Estado. A autonomia facilitou a flexibilidade para atender às necessidades dos empregadores; a estabilidade do financiamento por meio de impostos sobre as folhas de pagamento fomentou a autonomia e a qualidade da capacitação; e a direção tripartite fortaleceu a responsabilidade. Os IFP se especializam em atender

33 Esse termo significa, aqui, tão somente educação pós-primária ou após o ensino geral obrigatório.

34 No Brasil, ao invés de impostos, o financiamento dessas instituições se dá mediante *contribuições*, tributos de natureza fiscal distinta.

às necessidades de sub-setores e indústrias específicas, tais como têxteis e produtos petroquímicos, freqüentemente com assistência financeira das associações industriais. Os IFP diversificaram seus serviços para satisfazer às necessidades em mudança. O aperfeiçoamento de trabalhadores em serviço representa agora dois terços da matrícula. O adestramento é ministrado nos locais de trabalho, e é oferecida assistência para desenvolver a capacidade de adestramento por empregadores grandes e pequenos. Mediante contrato são oferecidos serviços de consultoria em administração e assistência para a introdução e adaptação de novas tecnologias. O plano de financiamento mediante impostos sobre a folha de pagamento está mudando. No Brasil, os empregadores podem reter uma parte dos impostos para usar na contratação direta de serviços, aumentando assim sua responsabilidade. No Chile, o subsídio dos IFP, baseado em sobretaxas, foi substituído por um sistema de contratação competitiva dos serviços nos setores público e privado. Na Colômbia, os responsáveis por essas políticas estão considerando a possibilidade de eliminar o imposto sobre a folha de pagamento e obrigar os IFP a competirem pela obtenção de recursos públicos, depois de 20 anos de desenvolvimento institucional satisfatório. (Bird, 1992, p. 52)

Além do mais, a estratégia do Banco Mundial para a educação privilegia o setor privado como protagonista na educação técnico-profissional em todo o mundo. É o que expressa o trecho seguinte, extraído de um contexto fortemente prescritivo:

Individualmente ou em grupo, os empregadores oferecem treinamento em serviço para seus trabalhadores, ou, então, contratam esse treinamento com firmas especializadas. Grupos de empregadores e associações profissionais estão envolvidos no estabelecimento de padrões de contribuição financeira para a qualificação profissional, assim como no estabelecimento dos resultados desejáveis de aprendizagem no setor educacional em geral. (Bird, 1999, p. 21)

Em seu artigo sobre o estado da arte da reforma da educação técnico-profissional na América Latina, David Wilson (sd) assinala aquela orientação do Bird como fazendo parte de uma concepção "econocêntrica" das agências financeiras internacionais, muito difundida na região. Na década de 90, essa concepção teria se expressado por três vetores nas mudanças observadas da educação técnico-profissional na América Latina: descentralização, setorização e privatização.

A descentralização consiste em diminuir a atuação das instâncias superiores do Poder Público na gestão dos sistemas nacionais de educação técnico-profissional substituídas por entidades de caráter regional ou local, não estatais, preferencialmente. A *setorização* consiste na fragmentação das iniciativas de educação técnico-profissional conforme cada setor da economia, determinada pelas frações do mercado de trabalho, abandonando-se as políticas gerais de formação. A *privatização* consiste na transferência da administração das instituições públicas de educação

técnico-profissional para empresários, com a participação ou não de trabalhadores e do Estado, além do que aquelas agências denominam de “diversificação das fontes de financiamento”. Esta é entendida como a substituição do financiamento público pelo privado, seja mediante a venda de produtos e serviços às empresas, seja mediante o pagamento do aprendizado pelos próprios alunos, diretamente ou via financiamento.

Em adição a essas tendências, Wilson assinala a de “diferenciação para cima” da educação técnico-profissional na América Latina, desde o nível secundário até o pós-secundário para técnicos e tecnólogos. Ele aponta, ainda, que essas mudanças todas teriam sido determinadas pela globalização da economia, com o conseqüente abandono das políticas protecionistas e a abertura dos mercados nacionais a uma competição internacional cada vez mais acirrada. Para enfrentar a competição num mercado progressivamente mais globalizado, os governos dos países latino-americanos decidiram, entre outras providências, modificar os modos como qualificam sua força de trabalho, em especial para a indústria e os serviços, que, por sua vez, passam a utilizar tecnologias mais sofisticadas, exigentes de trabalhadores dotados de diferentes qualificações e/ou competências.

Pois bem, a descentralização, a setorização e a privatização da educação técnico-profissional, processos de que o Chile teria sido o laboratório latino-americano, encontraram respaldo, senão incentivo, nas recomendações e nos financiamentos das agências financeiras internacionais. A “diferenciação para cima”, por sua vez, teria sido resultado da própria lógica de aumento da qualificação da força de trabalho. Para ilustrá-la, Wilson menciona os cursos pós-secundários desenvolvidos no Brasil. O Senai teria sido a instituição pioneira na oferta desse tipo de curso, e estaria, uma vez mais, apontando o caminho a ser seguido por suas congêneres da região.³⁵

Wilson assinala, também, a existência de uma tendência de mudança de orientação da educação técnico-profissional latino-americana, no sentido de substituição da formação monovalente pela polivalente. Para isso, a experiência japonesa tem sido incorporada por alguns países, de modo a privilegiar a capacitação feita nas próprias empresas, e de acordo com um sistema de “rotação do trabalho”. Mesmo quando as instituições de educação técnico-profissional mantêm sua forma escolarizada, a

35 Mais adiante voltaremos a esse ponto.

inserção prévia na produção tem sido enfatizada pelo uso de instalações-piloto que servem, também, a outros propósitos, como, por exemplo, a pesquisa tecnológica.

No meu entender, no que se refere à estrutura educacional dos países latino-americanos, o protagonismo do Bird e do BID tem produzido resultados indiretos e diretos. Os projetos de financiamento à educação apresentados a essas agências financeiras abrem caminho para que suas recomendações sejam diretamente incorporadas às políticas educacionais nacionais. Isso se dá de dois modos: mediante a atuação direta e presencial de assessores desses bancos ou mediante a atuação de especialistas nacionais formados segundo as orientações assumidas pelas instituições financeiras – um caso peculiar de afinidades eletivas.

De um modo ou de outro, a orientação do Bird e do BID tem funcionado como um reforço ou como um incentivo de mudança, no sentido da segmentação. Ela é um reforço no caso em que a segmentação torna-se a tônica do sistema educacional, com escolas propedêuticas ao ensino superior nitidamente apartadas das escolas profissionais (voltadas à formação de trabalhadores diretamente ligados à produção). Por outro lado, a orientação dessas agências é um incentivo à mudança naqueles países que, por distintas razões, elaboraram e implementaram políticas de redução ou supressão da segmentação e, agora, reverterem esse processo.

A tendência observada nos três países latino-americanos focalizados neste texto foi de profundas mudanças na *educação intermediária*, isto é, na que compreende processos e instituições educacionais situados entre o ensino obrigatório e o ensino superior.

Projetos de eliminação da segmentação desse nível do sistema educacional, por distintas motivações, já haviam sido tentados na década de 70, em alguns países, mediante medidas radicais. No Brasil, em 1971, a contenção da demanda de ensino superior levou à profissionalização universal e compulsória no ensino de 2º grau. No Chile, em 1973, a concepção da educação politécnica foi evocada em apoio à Escola Nacional Unificada. Ambos os projetos fracassaram.

No Brasil, a profissionalização universal e compulsória no ensino de 2º grau sucumbiu diante da carência de recursos materiais e humanos, assim como diante da resistência dos estudantes, dos empresários e dos administradores das instituições educacionais. No Chile, a oposição político-ideológica ao governo da Unidade Popular rejeitou a proposta da escola única, que teve de ser abandonada, em meio à crise que

culminou no golpe militar. Nesses dois países, retornou-se, de algum modo, à dualidade entre a educação geral-propedêutica e a educação técnico-profissional.

Nos anos 90, as reformas na *educação intermediária* manifestaram-se em três tipos de medidas, observadas nos três países focalizados: (i) no adiamento do momento em que os alunos optam entre cursos de caráter geral-propedêutico e cursos de natureza técnico-profissional; (ii) na inclusão de conteúdos de caráter profissionalizante no currículo do ensino geral-propedêutico; e (iii) na outorga de certificados aos técnicos que possibilitem o prosseguimento dos estudos em nível superior.

A inclusão de elementos profissionalizantes no currículo do ensino secundário, mesmo nos cursos de caráter nitidamente geral-propedêutico tem sido justificada pela necessidade de que a preparação dos jovens para o prosseguimento dos estudos em nível superior não deve estar separada de uma preparação tecnológica básica, que esteja voltada para sua inserção no mundo do trabalho. Mas, em certos países, esse caráter profissionalizante na educação geral-propedêutica está mais especificada do que em outros. Na Argentina, caso de maior especificação, o nível polimodal inclui modalidades em grande parte já sintonizadas com as especialidades dos trajetos técnico-profissionais.

No que diz respeito às relações entre os cursos gerais-propedêuticos e os cursos técnico-profissionais, dois tipos de soluções têm sido encontradas.

No Chile, procurou-se a diferenciação de cursos após um tronco comum, mantendo-se um currículo integrado, isto é, a formação dos técnicos se faz em cursos que abrangem a educação geral. Na Argentina e no Brasil, as reformas recentes determinaram a dissociação entre os cursos polimodal (no primeiro país) ou médio (no segundo) e os trajetos (ou cursos) técnico-profissionais. Nestes dois países, os currículos dos cursos técnico-profissionais estão completamente separados dos cursos de caráter geral-propedêutico, de modo que aqueles podem ser feitos ao mesmo tempo ou depois destes, mas sempre como cursos distintos. Essa dissociação, inicialmente prevista no Brasil como possível exclusividade do curso técnico, foi corrigida posteriormente à determinação de todo um sistema paralelo de ensino profissional. De todo modo, na Argentina e no Brasil, a legislação determina, na feição atual, que o certificado de técnico somente seja outorgado aos egressos dos cursos técnico-profissionais que tenham também concluído o ensino de caráter geral-propedêutico (polimodal ou médio, respectivamente).

Uma tendência geral observada nos países focalizados é no sentido da modularização dos cursos técnico-profissionais, apresentada, de um modo geral, como um imperativo da flexibilização, entendida como solução para a articulação dos currículos com o mundo do trabalho e a adaptação do currículo às características individuais dos alunos.

Essas medidas correspondem, de um modo geral, à orientação das agências financeiras internacionais mencionadas ao início deste item: o Bird e o BID. Mas, no Brasil, essa orientação tem se revelado mais marcante, ao menos em dois aspectos. A retirada da educação técnico-profissional do âmbito da administração do sistema educacional não ocorre apenas no nível federal, mas tem sido realizada, também, no âmbito estadual. É o que ocorre com a transferência das redes de escolas técnico-profissionais das secretarias da educação para as de ciência e tecnologia, como acontece em São Paulo, no Rio de Janeiro e no Ceará. A transferência das escolas públicas para o setor privado não tem sido objeto de medidas concretas, mas as da rede pública têm sido instadas a incluírem empresários nos seus conselhos, além do que o Plano de Expansão do Ensino Profissional prevê expansão da rede escolar apenas no “segmento comunitário”, entendido como resultante da parceria entre o setor público e o setor privado ou exclusivamente privado.

Comparando-se, ainda, a política voltada para a educação técnico-profissional nos três países, o Brasil é o que revela o mais forte impulso de “diferenciação para cima” (na expressão de Wilson). Mesmo que a origem de tal impulso tenha sido identificada no Senai,³⁶ ele é mais importante no âmbito da rede federal, onde as escolas técnicas industriais foram todas transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica – Cefets, cuja característica distintiva é a de oferecerem cursos para a formação de tecnólogos, já em nível superior, cursos esses que constituem prioridade do Ministério da Educação no que concerne à destinação de recursos para expansão.

O Chile, que foi o laboratório das políticas educacionais orientadas pelo neoliberalismo, tornou-se, nos anos 90, nos governos da *concertación*, um exemplo de tentativa no sentido da retomada de antigas aspirações liberais e socialistas, isto é, da concepção de escolas que juntem ou até mesmo integrem os estudos acadêmicos e profissionais.³⁷ Enquanto isso,

36 Essa identificação foi equivocada, pois os cursos de curta duração tiveram início na Escola Técnica Federal “Celso Suckow da Fonseca”, hoje Cefet-RJ, antes que o Senai viesse a oferecer seus equivalentes no setor têxtil.

37 Essa reorientação lembra as escolas profissionais-secundárias instituídas por Anísio Teixeira no Distrito Federal (Rio de Janeiro), em 1932, experiência que foi suprimida pelo Estado Novo e sua política educacional de inspiração fascista.

o Brasil e a Argentina assumiram o lugar do Chile como laboratórios daquelas medidas, pela ênfase na apartação entre o ensino médio/polimodal e o ensino técnico-profissional.

Cabe ainda acrescentar que, a despeito da semelhança de vários elementos nas reformas educacionais do Brasil, da Argentina e do Chile, não se deve esquecer a força das especificidades nacionais na determinação de sua implantação. Por isso, o grau de sucesso das medidas tomadas poderá não ser o mesmo, o que propiciará situações nas quais os formatos da *educação intermediária*, efetivamente realizados nesses países, venham a ser bastante distintos das imagens projetadas, nos anos 90, pelos formuladores das respectivas reformas.

No que concerne o financiamento, há uma semelhança notável. O governo do Brasil primeiro e o do Chile, depois, ofereceram às empresas incentivos fiscais para os gastos com educação profissional de seus próprios empregados. A renúncia fiscal, vigente no Brasil por 15 anos (1975/90), foi um retumbante fracasso, cujas razões valeria a pena cotejar com o caso chileno. No Brasil, sob a alegação de se promover uma mais direta e mais ajustada adequação entre a oferta e a demanda de educação profissional, foram acionados mecanismos de favorecimento das grandes empresas, tendentes à geração de capital de giro adicional às custas do Estado, vale dizer, subsidiado por toda a população. No que diz respeito, especificamente, à educação profissional, os projetos empresariais caracterizaram-se pelo imediatismo, a negligência para com a qualidade e os preços pagos. Considerando-se que a renúncia fiscal correspondia a um custo lançado sobre toda a sociedade, a crítica brasileira recusou o argumento de que a suposta elevação da produtividade no interior das empresas beneficiadas por tais subsídios (principalmente as multinacionais) revertesse para o conjunto da economia.

O último ponto a focalizar, neste tópico, é o da educação profissional para as populações desfavorecidas.

Neste ponto, Argentina e Chile se assemelham fortemente. Aliás, o Projeto Jovem argentino foi inspirado no Chile Jovem, ambos financiados parcialmente pelo BID. Ambos os projetos são expressão da concepção da articulação entre o Estado financiador e regulador (em menor medida, avaliador) e o mercado proponente e executor, compreendendo na execução instituições públicas e privadas, em igualdade de condições. No Brasil, embora se verifique posição similar do Estado no financiamento e na avaliação, assim como na indução a

entidades públicas e privadas como executoras, existe forte diferença no que concerne o papel das instâncias inferiores do Estado – estados e municípios – na identificação da demanda de educação profissional, que não foi, como se fez naqueles países, deixada ao sabor das sinalizações empresariais. No Brasil, a educação profissional para a geração de renda tem sido um dos vetores fortes do Planfor, assim como uma abertura do leque de destinatários maior do que nos Projetos Jovem, pois além dos demandantes de primeiro emprego, as mulheres, os negros e os índios, além de outros segmentos sociais em situação de risco são incluídos como prioritários para a escolha dos cursos a serem oferecidos. Ainda uma diferença substancial vale a pena ser mencionada: o Ministério do Trabalho tem evocado a participação de instituições universitárias, principalmente as públicas, na avaliação do Planfor, na consultoria e em outras atividades, o que contradiz o viés anti-estatal dominante, ao que parece, na Argentina e no Chile. Ademais, é marcante a transferência de recursos financeiros ao aparato sindical dos trabalhadores, para o desenvolvimento de educação profissional, que supera por ampla margem as destinadas às entidades do patronato, inclusive o Senai e o Senac.

Imputações e prescrições

Neste item, vamos focalizar propostas de apartação da educação geral da educação profissional que, originadas do Brasil, ganharam chancela internacional para prescrição a outros países, particularmente da América Latina.

Ao início dos anos 70, o economista do Instituto de Planejamento Econômico e Social – IPEA, da Secretaria de Planejamento da Presidência da República Federativa do Brasil, Cláudio de Moura Castro, realizou pesquisas sobre a *educação profissional*, com a colaboração de colegas da mesma instituição. Em *Ensino técnico – desempenho e custos* (1972), resultado da colaboração com Milton P. de Assis e Sandra F. de Oliveira, Castro calculou os custos de diversos tipos de instituições de formação profissional, inclusive de duas escolas técnicas situadas no Rio de Janeiro – a Escola Técnica “Celso Suckow da Fonseca” e a Escola Técnica Federal de Química.

Com base em questionários aplicados a uma amostra de alunos de ambas as escolas técnicas, Castro concluiu que elas tinham no corpo discente proporcionalmente mais alunos filhos de pais trabalhadores

manuais do que a média das escolas de 2º grau (comparação efetuada com dados de outras pesquisas). Para ele, isso mostrava que as escolas técnicas constituíam um apelo importante para os filhos de operários e que a educação técnica era vista como meio seguro de ascensão social. No entanto, mostrou-se decepcionado com as expectativas expressas pelos alunos diante do caminho escolhido para ascensão social: 86% deles disseram que desejavam trabalhar como técnicos para poderem financiar os estudos superiores. Para articular ambos os resultados, Castro supôs que a escola técnica fosse um lugar onde a orientação dos filhos dos operários era reconvertida para ocupações não manuais pelo próprio ensino e/ou pelos colegas, filhos de pais que exerciam essas valorizadas ocupações. O estudo concluiu que os altos custos das escolas técnicas, mais do que o dobro do ensino comum de 2º grau, não se justificavam diante do percurso pretendido pelos alunos.

Em *Mão-de-obra industrial no Brasil (1974)*, produto da colaboração com Alberto de Mello e Souza, Castro divulgou o estudo realizado em alguns estabelecimentos escolares bem diversos (escolas técnicas, centros de formação profissional do Senai, ginásios orientados para o trabalho e escolas "acadêmicas"), no Rio de Janeiro e em São Paulo, no qual mediu a rentabilidade do investimento, segundo os cânones da teoria do capital humano. Vejamos suas proposições sobre o tema deste texto.

As escolas técnicas, atendendo a um mercado próspero e em expansão, oferecem um ensino de boa qualidade e ganharam, já há alguns anos, equivalência³⁸ com o ensino acadêmico, o que contribui para criar uma situação difícil. O curso torna-se uma alternativa altamente atraente para quem quer seguir carreiras universitárias. O ensino é suficientemente bom, preparando para o vestibular tão bem quanto a escola comum (se não melhor). O mercado é relativamente fácil e as condições bastante convenientes para quem deseja financiar um curso universitário com seu próprio trabalho. (...) Por outro lado, o técnico muito rapidamente atinge um teto de rendimento. De um lado isso atesta a pertinência da formação recebida, mostrando que o desempenho esperado desse profissional pode ser atingido sem demora. Mas, uma vez atingido o teto, há grande perda de estímulo. (...) A conjugação desses fatores leva o técnico a aspirar à carreira universitária. Não há boas estatísticas a respeito do número de técnicos que entraram para a universidade. (...) Tudo indica que entre 25 a 50% dos graduados da rede federal entram na universidade. Do lado das empresas, tal evasão gera efeitos perniciosos. As chefias de pessoal consideram muitas vezes os técnicos como mão-de-obra 'transitória'; não

38 O autor se refere à "lei de equivalência", de 1953, que permitiu aos egressos das escolas profissionais a candidatura aos cursos superiores, independentemente da especialidade obtida no nível médio. Essa lei continha, no entanto, algumas exigências, que só foram completamente suprimidas em 1961.

estando certos de poder contar com eles, não os colocam em posições em que uma súbita demissão fosse comprometer os planos de produção. Pelas mesmas razões, têm também certa relutância em investir na continuação de seu treinamento seja on the job, seja em cursos. (Castro, 1974, p. 71)

Como “prova” do acerto de seu raciocínio, o economista mencionou o que considerou o acerto de uma grande empresa que visitou, ao formar ela própria seus técnicos, a partir de ginásios a quem ministrava, em serviço e em centros de formação profissional, os conhecimentos que considerava essenciais aos futuros empregados, sem nenhuma “sobra” nem equivalência que lhes permitisse prosseguir os estudos em nível superior. As principais preocupações da empresa eram as de selecionar os futuros técnicos num ambiente social que já se conformou com o exercício de ocupações manuais; afastá-los dos valores e das aspirações gerados pelo sistema educacional (tendentes à continuação dos estudos e desprezo pelas ocupações manuais); e oferecer um curso que não lhes propiciasse a candidatura aos cursos superiores. Num livro cheio de julgamentos, a conclusão ilustra bem a posição defendida:

Não cabe fazer julgamento aqui da iniciativa dessa firma, sob um prisma de justiça social. Isto nos desviaria dos objetivos deste trabalho. Citamos o fato, não como exemplo a ser imitado³⁹ mas como indicação concreta da crise de identidade dos participantes de um curso que tenta equilibrar-se no divisor de águas de duas subculturas coexistentes em nossa sociedade. (Idem, p. 73)

Baseado, então, nos dados citados, nas extrapolações e nos julgamentos não assumidos a respeito da justeza da solução ideal de um ensino técnico não propedêutico, Castro fez uma avaliação da política de profissionalização universal e compulsória no 2º grau, conforme determinava a lei 5.692/71. Disse ele:

Por trás da nova reforma educacional brasileira há uma questão ideológica bastante delicada. Em suas linhas fundamentais, trata-se do modo de estruturar o sistema educacional. Podemos pensar em duas opções fundamentais. Em uma delas haveria um sistema único por onde todos passam; de acordo com os méritos e interesses individuais, a cada um são dadas condições de acesso a níveis cada vez mais altos. Em linhas gerais, esse caso poderia ser ilustrado pelo sistema norte-americano. No outro caso, há inúmeras ramificações ao longo do sistema; métodos objetivos de seleção são utilizados nas bifurcações do sistema para que sejam escolhidos aqueles que vão entrar nos ramos terminais (programas profissionalizantes) e aqueles que vão continuar até a próxima encruzilhada. O sistema inglês ilustra bem este caso. (Idem, p. 349)

39 Veremos, mais adiante, que o desenvolvimento do pensamento de Castro levou-o a sugerir essa solução, 20 anos depois, não como exemplo a ser seguido, até mesmo com sanção legal.

O sistema norte-americano não poderia funcionar no Brasil por causa de vários fatores: as aspirações educacionais muito elevadas, reforçadas pela facilidade (em termos de esforço pessoal e de custo financeiro) de um indivíduo para adquirir graus escolares mais elevados, além de faltarem aos alunos e seus pais as informações quanto às probabilidades concretas de cada um na competição escolar. Em consequência, a escola e a sociedade alimentariam aspirações irrealistas.

Além do mais, o economista revelou-se um entusiasmado diletante da Sociologia, ao refletir e tirar conclusões a respeito do ethos da escola secundária brasileira e seu caráter de classe.⁴⁰ A escola secundária brasileira (a de 2º grau com veleidades profissionalizantes) seria dominada pelos valores da classe média e alta, que valorizam as atividades intelectuais e menosprezam as ocupações manuais. Como, então, ela poderia ministrar ensino profissional? Para o economista, o ensino profissionalizante que se pretendia generalizar era manual e não intelectual, distinção que ele, aliás, replicou em vários de seus trabalhos posteriores. Até mesmo os filhos dos operários passariam a desvalorizar o trabalho manual depois de estudarem nas escolas secundárias. Daí a suposição de que os jovens brasileiros não estariam culturalmente preparados para estudarem numa escola aberta, do tipo norte-americano⁴¹:

Nossas investigações levam-nos a perguntar se por permitir um melhor aproveitamento do potencial recebido pela escola média, o modelo inglês com as suas bifurcações não se ajustaria melhor ao momento histórico brasileiro do que o americano. Talvez em uma ou duas décadas a situação seja diferente. Hoje, parece-nos mais legítimo reconhecer a necessidade de ramificações sucessivas do sistema, ao invés de optar por uma doutrina de maior igualdade, mas onde a forte interação entre o *ethos* da escola e a natureza dos cursos profissionalizantes daria aos de origem mais baixa oportunidades concretas ainda mais reduzidas. (Idem, p. 392)

Os cursos de aprendizagem do Senai foram citados como modelos: escolha profissional precoce e educação geral dosada na medida da necessidade direta e imediata do ofício e do mercado. Nada de equivalência que permita progredir nos estudos. O exemplo mais valorizado é o de um curso técnico sem esse nome, realizado em convênio por empresa industrial, uma exceção no sistema brasileiro.

40 Apesar de sua experiência nos EUA, o economista não faz análise similar para a escola norte-americana.

41 A atribuição à situação norte-americana como modelo não apropriado revela-se, também, na comparação com as estatísticas de atitudes: enquanto que 56% dos alunos do fim do curso secundário nos EUA pretendiam fazer um curso superior, 97% dos brasileiros manifestavam a mesma atitude. Ao contrário dos brasileiros, os norte-americanos estariam com atitudes coerentes com um sistema educacional aberto, mas onde nem todos querem ou podem progredir.

Não é, portanto, uma conclusão inconseqüente descobrir que esse subsistema paralelo de treinamento dá melhores resultados do que o sistema acadêmico. (Idem, p. 394)

Para Castro, o ensino secundário brasileiro teria dois grandes problemas a resolver. O primeiro seria acabar com a pretensão de oferecer cursos de caráter ao mesmo tempo propedêutico e profissional aos mesmos alunos, na mesma escola, como determinou a lei 5.692/71 para todo o ensino de 2º grau. Eles não fariam bem uma coisa nem outra. As escolas técnicas, principalmente as da rede federal, teriam até conseguido preparar bem os alunos para o vestibular, mas os técnicos formados não encontravam emprego, porque as grandes empresas, de origem norte-americana, não previam essa categoria profissional em seus quadros, ou, então, porque os técnicos permanecem no emprego pouco tempo, reorientando-se para cursos universitários. Por isso, as escolas técnicas encontravam-se em crise:

A equivalência acadêmica é, possivelmente, o dilema mais sério desse curso. Sem ela, o curso perderia os seus atrativos para uma grande maioria de alunos. Com ela, o curso transforma-se em propedêutico para a universidade. (Idem, p. 396)

O economista não tinha dúvida de que o “sistema inglês” era o mais adequado para o Brasil, ou seja, ensino acadêmico para uns e ensino profissional para outros, os que, oriundos da classe operária, não tivessem se contaminado com os valores das classes médias e alta, que desconsideravam as “ocupações manuais”.

Depois de publicar os estudos sobre o ensino técnico e profissional, Castro ocupou um importante cargo no Ministério da Educação,⁴² após o que assumiu um posto na Organização Internacional do Trabalho, em Genebra, de onde se transferiu para o Banco Mundial e, posteriormente, para o Banco Interamericano de Desenvolvimento, ambos em Washington.

No governo Fernando Henrique Cardoso, Castro encontrou a oportunidade para pôr em prática as idéias que defendeu já ao início da década de 1970. Ainda quadro do BID, ele prestou assessoria a seu ex-colega de agência Paulo Renato Souza, que se tornara Ministro da Educação do Brasil, desde 1995. Vamos rastrear a divulgação de suas propostas.

42 Diretor-geral da Coordenação do Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior – CAPES, órgão do MEC voltado para o credenciamento dos programas de pós-graduação no país e apoio financeiro aos programas e aos bolsistas brasileiros no exterior.

O nº 2 da série Textos para Discussão (abril de 1997), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Inep, órgão do MEC, trouxe um texto de Castro, denominado “O secundário: esquecido em um desvão do ensino?”, que deve ter circulado entre os dirigentes do MEC bem antes disso.⁴³ A proposição que orientou a pergunta-título do artigo é a da necessidade de se estabelecerem distintas soluções no ensino médio para alunos diferentes em termos de origem social e de motivação profissional. A tendência brasileira seria a de pretender estabelecer uma solução única – a profissionalização universal e compulsória da lei 5.692/71. Esta teria incorporado uma caricatura da *comprehensive high-school* norte-americana.

O autor partiu do pressuposto de que é impossível juntar no mesmo currículo o ensino “acadêmico” com o profissional, sobretudo nas ocupações industriais. O *ethos* do currículo “acadêmico” mata a profissionalização porque não pode conviver com “a graxa e a serragem”. No entanto, as ocupações “de escritório”, além de não conflitarem com o *ethos* “acadêmico” podem se aproximar dele sem perda para nenhum dos lados.

Mas, a solução que Castro defendeu como a mais apropriada é a que estaria sendo muito aceita na Europa: rejeitar o ensino de 2º grau meramente propedêutico tanto quanto “a velha opção profissionalizante”, em proveito de cursos secundários aplicados ou mais voltados para certas áreas, como as comerciais, as artísticas, as biológicas, as industriais. A idéia não seria a de profissionalizar, mas, sim, “vestir” os mesmos conteúdos acadêmicos (ciências, matemática, comunicação escrita) com “roupagens” daquelas áreas. E exemplifica: aprende-se matemática aplicada nos negócios; física, estudando máquinas ferramentas; ler e escrever, redigindo relatórios e lendo manuais de computador. Mesmo reconhecendo que alguns dos Cefets brasileiros já fazem isso, o autor defendeu que o mesmo objetivo pode ser atingido com igual êxito “sem a parte profissionalizante”. O objetivo seria a mesma formação geral, só mudariam as “roupas”, que são aplicadas.⁴⁴

43 Oliveira (1995) inclui em sua bibliografia referência a título homônimo, do mesmo autor, editado pelo BID, em Washington, em 1996. A disparidade cronológica talvez se deva ao atraso na publicação da revista com o artigo de Oliveira, até porque ele cita outro autor, com referência incompleta, com data também de 1996. O texto de Castro diz ter se beneficiado de um “longo diálogo” com Oliveira, assim como de suas sugestões a uma versão anterior, que deve ter sido a editada em Washington, em 1996.

44 Castro se mostra favorável, também, à adoção no currículo do ensino médio brasileiro de uma disciplina denominada Tecnologia, que estaria sendo experimentada nas escolas de certos estados dos EUA. Ela seria uma mistura de ciência, tecnologia, economia e uso de ferramentas manuais. O autor menciona, também, a “proximidade” entre os cursos técnicos (desprovidos das disciplinas de cultura geral) e a situação vigente nas escolas do sistema norte-americano, que oferecem cursos noturnos profissionalizantes para quem já concluiu a educação geral no período diurno.

A grande tarefa seria livrar o ensino médio da finalidade única de preparação para o vestibular, mantendo-se, no entanto, “acadêmico” e com a finalidade prática de preparar o aluno a viver no mundo atual, eliminando o enciclopedismo do currículo e trazendo-o mais para perto do mundo real.

Para Castro, deveria ser enterrada “de uma vez por todas” a idéia de uma escola que, ao mesmo tempo, profissionalize e prepare para os cursos superiores. Se essa idéia já foi enfraquecida, pela dissolução da lei 5.692/71, ela permaneceria viva nas escolas técnicas industriais. É, pois, para elas, que o autor dedicou a maior parte de sua reflexão, no sentido de promover um “divórcio amigável” entre o ensino “acadêmico” e o profissional.

As escolas técnicas industriais teriam se transformado em “caminhos privilegiados para o ensino superior”, desde os anos 1960. Esse caminho seria um problema porque não faria sentido ministrar um ensino caríssimo “a quem nada mais quer do que estudar Direito. Mesmo para os que vão para Engenharia, não parece ser um bom uso dos dinheiros públicos que ocupem uma vaga que poderia ser melhor aproveitada por alguém que vai diretamente para uma ocupação técnica.” (Castro, 1997, p. 18)

A solução radical de estancar a “sangria” provocada pelos cursos superiores seria a eliminação pura e simples da parte geral “acadêmica” do currículo das escolas técnicas. Como alguns Cefets já teriam modificado o caráter do seu currículo “acadêmico”, no sentido defendido pelo autor, essa eliminação seria prejudicial para eles. Castro preferiu, então, a maneira mais imediata e mais fácil de separar o certificado “acadêmico” do certificado profissional. As escolas técnicas deveriam ser encorajadas a eliminar a parte geral do currículo, mas não seriam obrigadas a isso. À separação dos certificados, corresponderia a separação entre os dois currículos. Aliás, solução desse tipo já estaria em vigor em certas escolas técnicas federais e no Senai, que oferecem a parte propriamente profissional de um curso técnico para quem já concluiu o 2º grau.

Com a matrícula separada na parte profissional do curso técnico, Castro esperava que o número de alunos pudesse ser, aí, multiplicado por nove se as oficinas e laboratórios fossem empregados em três turnos, independentemente da sincronia com as disciplinas de caráter geral. Para isso, a gestão dos estabelecimentos de ensino precisaria ser radicalmente alterada. Seus diretores deveriam adotar a figura do “vendedor agressivo de serviços de alta qualidade”, aproximando-se das empresas, de modo a ajustar os cursos às necessidades atuais do mercado de trabalho. Tanto quanto possível, os cursos técnicos seriam ministrados “sob medida” das necessidades das empresas locais.

Vejamos, agora, como Castro divulgou as idéias que desenvolveu no Brasil para todos os países, em especial aos da América Latina. É preciso deixar claro que, neste texto, nos limitamos a articular as imputações e prescrições publicadas na imprensa de divulgação aberta. Permanecem fora da análise os textos institucionais, bem como a atuação de Castro no âmbito dos organismos internacionais – a OIT, o Bird e o BID – e seus projetos na região.

O Cinterfor publicou em 2002 o livro de *Formación Profesional en el cambio de siglo*, de autoria de Claudio de Moura Castro, Klaus Schaak e Rudolf Tippelt. O livro foi disponibilizado na página da entidade, o que facilitou sobremaneira sua divulgação. Os dois últimos autores, esclareceram, na introdução, que os textos que integraram o livro foram escritos por Castro, alguns deles em colaboração com outros especialistas no assunto, inclusive Torkel Althman e Aimée Verdisco. Mas, eles não deixam dúvidas sobre o papel preponderante de Castro na produção da obra. Aliás, vamos encontrar no livro suas idéias de três décadas atrás. Vamos resumir, abaixo, as imputações e prescrições do autor em questão.

As escolas “acadêmicas” geram um *ethos* muito poderoso, originado nos níveis mais altos e prestigiosos da sociedade, particularmente quando a maioria de seus estudantes é oriunda da classe média, nas quais esses valores são mais fortes. Esse *ethos* é tão forte que impede qualquer atividade que requeira um conjunto divergente de valores. Promover programas vocacionais a partir dessa atmosfera tão carregada pode se converter em uma proposta fracassada. Mesmo os estudantes provenientes das classes trabalhadoras, que entram na escola secundária, podem ser infectados por esse “vírus anti-manual”. (p. 38)

As escolas técnicas, cujos certificados permitem a candidatura aos cursos superiores, são vítimas da força desses valores. O que acontece, freqüentemente, com os cursos técnicos, é que as disciplinas científicas e tecnológicas sobrevivem bem, porque os preconceitos contra elas são débeis ou insignificantes. Mas, a parte prática colapsa debaixo do peso do preconceito e do entorno hostil. Assim, os cursos técnicos acabam se convertendo em escolas secundárias comuns com pinceladas de cultura tecnológica. (p. 41) Quando elas oferecem educação de alta qualidade, os estudantes abandonam toda sua formação técnica e optam por seguir estudando nas instituições mais elitistas de nível superior. É urgente a reforma dessas escolas. (p. 330)

A reprodução social perfeita é o modelo de adequação econômica prescrito, mas, lamentavelmente para Castro, incompreendido pela

esquerda. Isso, porque os programas mais exitosos tendem a ser os operados por sistemas especialmente dedicados à educação profissional, ou, então, as escolas especializadas do sistema regular. (p. 40) Um sistema escolar, otimamente desenhado para preparar estudantes para seus trabalhos futuros, fecha o acesso às posições superiores, exceto a uns poucos. Na prática os candidatos efetivos às carreiras mais prestigiosas provêm de famílias que já estão nessas posições. Dessa forma, o sistema transmite os valores adequados para cada ocupação e confirma a estratificação social da geração precedente. Há, aqui, um dilema prático e moral para os planejadores dos sistemas educativos. (p. 43)

Castro diz que as políticas educacionais que se originam em considerações éticas preferem um sistema que mantenha todos os alunos no mesmo âmbito, enquanto permaneçam na escola. Para ele, esta é a prescrição usual da esquerda. Os planificadores mais "ortodoxos", ao contrário, insistem em soluções que, explicitamente ou não, levam a um certo grau de segregação "física". Castro, que não dissimula seu alinhamento com esses "ortodoxos", admite uma composição entre a segregação e a progressão educacional: a separação entre as escolas profissionais e as escolas "acadêmicas" propedêuticas, mas com a possibilidade de retorno ao "circuito acadêmico", sem perdas desnecessárias de tempo. Para ele, esta é a teoria, ou, melhor dizendo, a regra administrativa do jogo. Satisfaz a esquerda e os educadores! (p. 43)

Tudo somado, é preciso reconhecer a coerência de Castro ao longo do tempo. Dos anos 1970 ao início da década de 2000, ele manteve a imputação à escola "acadêmica" da responsabilidade pela difusão do vírus anti-trabalho manual e pró-demanda de ensino superior, o que levaria ao fracasso a escola técnica, por guardar o valor propedêutico, acima de tudo. Manteve-se coerente, também, na prescrição do retorno à dualidade escolar vigente nos países capitalistas antes da entrada das massas no campo educacional.

Conclusão

O objetivo geral deste texto é o de contribuir para uma análise inclusiva da educação na América Latina, de modo a abranger a educação geral-propedêutica e a educação profissional, geralmente abordadas separadamente.

Como objetivo específico, foram analisadas a formação recente dos sistemas de educação geral e de educação profissional no Brasil, na Argentina e no Chile, de modo a ressaltar a dualidade educacional neles prevalecente ou em processo de atenuação. Foi dada ênfase, também, no intercâmbio explícito de soluções, de modo que ficou clara a difusão do modelo Senai para outros países latino-americanos, assim como a similaridade entre a apartação da educação geral e do ensino técnico no Brasil e na Argentina.

Foi possível constatar a quase simultaneidade na montagem de sistemas de aprendizagem profissional para trabalhadores menores, no Brasil e na Argentina. Neste país foi criado um sistema estatal, enquanto que, naquele, um sistema *sui generis*, que apresentava componentes estatais e privados. Em ambos, os cursos de aprendizagem foram financiados por tributos pagos pelas empresas, calculados à base de 1% do valor dos salários, prevendo-se isenções para as que mantivessem seus próprios centros de educação profissional. Nos dois países, as empresas deveriam enviar para as escolas de aprendizagem um contingente de trabalhadores menores que variava entre 5% e 15% do número de empregados. A interação entre quadros governamentais e dirigentes sindicais patronais não deve ser descartada para explicar essa semelhança e contemporaneidade de políticas, nos dois países, malgrado as diferenças de status público X privado.

No Chile, diferentemente do Brasil e da Argentina, a aprendizagem profissional dos menores foi tratada como assunto próprio das empresas, limitando-se o Estado a regular os parâmetros contratuais. Mas, Chile e Brasil tiveram a aprendizagem controlada mais de perto pelos empregadores do que a Argentina, o que pode ser apontado, ao menos no caso brasileiro, como razão do sucesso atribuído aos seus sistemas nacionais de aprendizagem industrial e comercial. Além disso, a aprendizagem controlada pelo empresariado mas realizada *fora* das empresas, permitiu que as de pequeno e médio porte, além do trabalho por conta própria, se beneficiassem desse tipo de educação profissional – mais difícil de ocorrer no caso chileno.

O texto chama a atenção, também, para uma questão que vem ocupando a agenda educacional dos países latino-americanos nos últimos anos: a educação profissional para as populações desfavorecidas. Neste ponto, Argentina e Chile se assemelham fortemente, já que têm projeto com muitos pontos coincidentes, ambos financiados parcialmente pelo

BID.⁴⁵ Eles são expressão da concepção da articulação entre o Estado financiador e regulador (em menor medida, avaliador) e o mercado proponente e executor, compreendendo na execução instituições públicas e privadas, em igualdade de condições. No Brasil, embora se verifique posição similar do Estado no financiamento e na avaliação, assim como na indução a entidades públicas e privadas como executoras, existe forte diferença no que concerne o papel das instâncias inferiores – estados e municípios – na identificação da demanda de educação profissional, que não foi, como se fez naqueles países, deixada ao sabor das sinalizações empresariais. No Brasil, a educação profissional para a geração de renda tem sido um dos vetores fortes do Planfor, assim como uma abertura do leque de destinatários maior do que nos Projetos Jovem, pois além dos demandantes de primeiro emprego, as mulheres, os negros, os índios e outros segmentos sociais em situação de risco são incluídos como prioritários para a escolha dos cursos a serem oferecidos. Ainda uma diferença substancial vale a pena ser mencionada: o Ministério do Trabalho brasileiro tem evocado a participação de instituições universitárias, principalmente as públicas, na avaliação do Planfor, na consultoria e em outras atividades, o que contradiz o viés anti-estatal dominante, que prevalece na Argentina e no Chile. Ademais, é marcante a transferência de recursos financeiros ao aparato sindical dos trabalhadores, para o desenvolvimento de educação profissional, que supera por ampla margem as destinadas às entidades do patronato, inclusive o Senai e o Senac.

Por fim, o texto enfatiza a difusão de soluções discriminatórias (educação geral X educação profissional) como as induzidas pelas agências financeiras internacionais, em especial o Banco Mundial. Mas, sem embargo dessa indução, foi destacado o protagonismo de um intelectual orgânico: Cláudio de Moura Castro, que desde o início da década de 1970 defende tais soluções, num âmbito cada vez mais amplo. Para ele, naquela época quanto recentemente, a educação profissional precisa ser ministrada separadamente da educação geral – de preferência em sistemas distintos – por causa da suposta “contaminação” inevitável de um “vírus” oriundo das classes médias, que menospreza o trabalho manual, em proveito da valorização do ensino superior. A publicação de livro desse autor pelo Cinterfor, em 2002, é motivo de preocupação, por causa da chancela institucional dessa importante agência internacional na América Latina.

45 Como já vimos, os Projetos Jovem argentinos e chilenos diferem em tudo (menos nas fontes de financiamento) do Projeto Escola Jovem brasileiro, este voltado para o ensino médio regular em escolas públicas.

Bibliografia

- Anais do Seminário Nacional sobre Avaliação do Planfor: uma política pública de educação profissional em debate, *São Carlos, 4 e 5 de março de 1999, São Paulo, Unitrabalho, 1999.*
- BAUDELOT, Christian e Establet, Roger (1972), *L' école capitaliste en France, Paris, Maspero.*
- BOMENY, Helena M.B., org. (1998): Ensino básico na América Latina: experiências, reformas, caminhos, *Rio de Janeiro, Eduerj/Preal.*
- BIRD (1992): Educación técnica y formación profesional – documento de política, *Washington, DC.*
- (1999): Educational Sector Strategy, *Washington, DC.*
- BRIASCO, Irma e Valdés, Cifuentes (2001), *La formación profesional en Iberoamérica, Madrid, OEI.*
- CASANOVA, Ramón. (1998), “As encruzilhadas da reforma educativa dos anos 90: uma revisão dos problemas da mudança institucional”, in Bomeny (1998).
- CARNOY, Martin. (1998) “A transformação do papel da educação secundária em países altamente desenvolvidos e na América Latina: da elite à massa para a escolarização universal”, in Seminário Internacional Políticas Públicas do Ensino Médio, *São Paulo, Consed.*
- CASTRO, Cláudio de Moura (1997), “O secundário: esquecido em um desvão do ensino?”, *Textos para discussão MEC/Inep (Brasília), v. 1, nº 2, abril.*
- , Assis, Milton Pereira de, e Oliveira, Sandra Furtado de (1972), *Ensino Técnico – desempenho e custos, Rio de Janeiro, Ipea/Inpes.*
- , e Mello e Souza, Alberto de (1974), *Mão-de-obra industrial no Brasil – mobilidade, treinamento e produtividade, Rio de Janeiro, Ipea/Inpes.*
- , Schaack, Klaus e Tippelt, Rudolf. (2002), *Formación profesional en el cambio de siglo, Montevideo, OIT/Cinterfor.*
- Cox, Christian. (1997), *A reforma da educação chilena, Rio de Janeiro, Preal/FGV.*
- (sd), *La reforma del curriculum, Santiago de Chile, Ministerio de la Educación.*
- Comité técnico asesor del diálogo nacional sobre la modernización de la educación chilena, *Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (1995), Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI, Santiago de Chile, Edit. Universitaria.*
- CUNHA, Luiz Antônio (1980), *Uma leitura da teoria da escola capitalista, Rio de Janeiro, Achiamé.*

- _____ (1991), *Educação, Estado e Democracia no Brasil, São Paulo/Brasília/Niterói, Cortez/FLACSO/Brasil/Eduff.*
- _____ (1998), "Ensino médio e ensino profissional: da fusão à exclusão", *Tecnologia & Cultura (Rio de Janeiro)*, ano 2, nº 2, julho/dezembro.
- _____ (2000), *O ensino profissional na irradiação do industrialismo, São Paulo/Brasília, Editora da Unesp/FLACSO/Brasil.*
- _____ (2001), "Os Ministérios da Educação e do Trabalho na educação profissional", in *Sílvia C. Yamoulas (org.)*, *Atuais tendências na educação profissional, Brasília, Paralelo 15/FLACSO/Brasil.*
- FAUSTO, Ayrton, Garcia, Cid e Ackermann, Werner, orgs (2000). *Planejando com Foco na Demanda do Mercado de Trabalho, São Paulo, Editora da Unesp.*
- FERRETTI, Celso J. (1997), "Formação profissional e reforma do ensino técnico no Brasil: anos 90", *Educação e Sociedade (Campinas)*, nº 59, agosto.
- _____ (2000), "Mudanças em sistemas estaduais de ensino em face das reformas no ensino médio e no ensino técnico", *Educação e Sociedade (Campinas)*, nº 70, abril.
- _____ e Silva Junior, João dos Reis (2000), "Educação profissional numa sociedade sem empregos", *Cadernos de Pesquisa (São Paulo)*, nº 109, março.
- FOGAÇA, Azuete (1999), "Educação e qualificação nos anos 90: o discurso e o fato", in *Dalila A. Oliveira e Marisa R. T. Duarte, orgs*, *Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica, Belo Horizonte, Autêntica.*
- Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho (1997)*, *Relatório Global: Avaliação da Política Nacional de Educação Profissional – Análise dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional, 1996, primeira parte, Brasília.*
- KUENZER, Acacia (1998), "A reforma do ensino técnico no Brasil e suas conseqüências", *Ensaio – Avaliação e Políticas Públicas (Rio de Janeiro)*, vol. 6, nº 20, julho/setembro.
- LEITE, Elenice Monteiro (1979), *O papel do Senai no processo de formação de mão-de-obra, São Paulo, Senai/DR-SP.*
- _____ (1996), *El rescate de la calificación, Montevideo, OIT/Cinterfor.*
- LLOMOVATE, Sílvia (1998): "La reforma educativa en Argentina: el vínculo educación-trabajo", *comunicação apresentada no Seminário Trabalho, Formação e Currículo, São Paulo, PUC/SP, 24 e 25/8/98, mimeo.*
- LOPES, Stenio (1992), *Senai – 50 anos, retrato de uma instituição brasileira, Campina Grande, s. ed.*

- Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (1991), Observações sobre o Relatório: "Brasil – Issues in Secondary Education" – Report nº 7723-BR, Brasília, março.*
- Ministério da Educação (1995), Planejamento Político-Estratégico 1995/1998, Brasília.*
- Ministério do Trabalho (1995a), Questões Críticas da Educação Brasileira, Brasília, MTb.*
- Ministério do Trabalho (1995b), Orientação para Elaboração do Plano de Trabalho 96/99 – Qualificação Profissional, Brasília, MTb/Sefor (mimeo).*
- Ministério do Trabalho (1996a), Planfor – Termo de Referência dos Projetos Especiais: Avaliação, Acompanhamento e Cadastro de Executores, Brasília, MTb/Sefor (mimeo).*
- Ministério do Trabalho (1996b), Termo de Referência dos Programas de Educação Profissional, Brasília, MTb/ Sefor.*
- Ministério do Trabalho (1996c), Habilidades: Uma Questão de Competências?, Brasília, MTB/Sefor (mimeo).*
- Ministério do Trabalho (1997a), Programa de Qualificação de Comissões Estaduais de Emprego – Termo de Referência, Brasília, MTb/Sefor (mimeo).*
- Ministério do Trabalho (1997b), Políticas Públicas de Emprego e Renda: Ações do Governo, Brasília, MTb/Assessoria de Comunicação Social.*
- Ministério do Trabalho (1997c), Planfor 1996/99 – Avaliação Gerencial 1996, Brasília, MTb/Sefor.*
- Ministério do Trabalho (1997d), PEQs 1996 – Perfil da Clientela e Avaliação de Foco dos Programas, Brasília, MTb/Sefor.*
- Ministério do Trabalho (1997e), Avanço Conceitual – Termo de Referência, Brasília, MTb/Sefor.*
- Ministério do Trabalho (1998a), Balanço 1995/98 e Perspectivas 1999/2002, Brasília, MTb/ Sefor (mimeo).*
- Ministério do Trabalho (1998b), Planfor – Avaliação Gerencial 2º Ano do Triênio, Brasília, MTb/Sefor*
- Ministério do Trabalho (1998c), Planfor – Catálogo de Projetos: Experiências Inovadoras, Brasília, MTb/Sefor.*
- Ministério do Trabalho (1998d), Planfor – A Experiência para Jovens e Adolescentes, Brasília, MTb/Sefor (cadernos temáticos).*
- Ministério do Trabalho (1998e), Planfor – Educação e Trabalho: Um projeto para Jovens e Adultos de Baixa Escolaridade, Brasília, MTb/Sefor (cadernos temáticos).*

- Ministério do Trabalho (1998f)*, Planfor – Catálogo de Produtos, Brasília, MTb/SEFOR.
- Ministério do Trabalho e do Emprego (1998g)*, O que está acontecendo com os treinandos dos PEQs? – Síntese de resultados do acompanhamento de egressos em 1996/1997, Brasília, MTE/SEFOR (mimeo).
- Ministério do Trabalho e do Emprego (1999a)*, Guia do Planfor 1999-2002, Brasília, MTE/Sefor (mimeo).
- Ministério do Trabalho e do Emprego (1999b)*, Avaliação Gerencial 1995/98 – Balanço de um Projeto para o Desenvolvimento Sustentado, Brasília, MTE/SEFOR.
- Ministério do Trabalho e do Emprego (2000a)*, Guia de Avaliação – PEQS e PARQS, Brasília, MTE/SPPE (mimeo).
- Ministério do Trabalho e do Emprego (2000b)*, Planfor – Relatório de Avaliação Gerencial 1999, Brasília, MTE/SPPE.
- Ministério do Trabalho e do Emprego (2000c)*, Planfor – Termo de referência para educação e qualificação profissional de trabalhadores rurais submetidos a regime de trabalho escravo e degradante ou potencialmente vítimas dessas situações, Brasília, MTE/SPPE.
- MOLLIS, Marcela (1991), “La historia de la Universidad Tecnológica Nacional: una universidad para hombres y mujeres que trabajan”, Educação e Sociedade (Campinas), no. 39, agosto.
- MORAES, Carmen Sylvia Vidigal de (1994), “O Sistema Nacional de Educação Tecnológica e a cefetização: questões a serem resolvidas pelos educadores”, Educação e Sociedade (Campinas), nº 49, dezembro.
- OLIVEIRA, João Batista Araújo e (1995), “Repensando o ensino de segundo grau: subsídios para discussão”, Ensaio – avaliação e políticas públicas em educação (Rio de Janeiro), vol. 3, nº 8, julho/setembro.
- Planejamento Político-Estratégico 1995/1998, Brasília, Ministério da Educação, 1995.
- PRONKO, Marcela (2002), Entre o mito e o esquecimento: as propostas de criação de universidades do trabalho na Argentina e no Brasil na primeira metade do século XX, Tese de Doutorado em História apresentada ao Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal Fluminense, Niterói.
- Reestruturação dos modelos de formação profissional no Senai – Documento Consulta, Rio de Janeiro, Senai/Departamento Nacional/Assessoria de Planejamento, agosto de 1994.
- SALM, Claudio e Fogaça, Azuete (1999), “A propósito do seminário sobre educação, força de trabalho e competitividade”, in Velloso, João Paulo dos Reis e Albuquerque, Roberto

- Cavalcanti de, orgs*, Um modelo para a educação no século XXI, Rio de Janeiro, José Olympio.
- SUCKOW DA FONSECA, Celso (1961), História do ensino industrial no Brasil, Rio de Janeiro, Escola Técnica Nacional, 2 vols.
- UFSCar – Fundação Unitrabalho (1998). Avaliação do Plano Nacional de Formação Profissional – Relatório de Análise das Avaliações dos PEQs/97, parte I, São Carlos, UFSCar/FAI (mimeo).
- VOGEL, Arno e Yamoulas, Sílvia C., orgs (2001). Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático – A qualificação dos Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil, São Paulo, Editora da Unesp.
- WEINBERG, Pedro Daniel (2002), “Modernización de la formación profesional en América Latina y el Caribe”, in Ayrton Fausto e Sílvia C. Yamoulas, orgs, Idéias sociais e políticas na América Latina e Caribe – estudos comparados sobre PPTR, Brasília, Intertexto/FLACSO/Brasil.
- WILSON, David N. (1991), “A comparative study of the transfer of the Senai model of apprenticeship training from Brazil to other Latin American nations”, in Cláudio M. Castro e David N. Wilson orgs, Innovations in educational and training technologies, Geneva/Turim, Bird/OIT.
- ____ (s.d.): Reforma de la educación vocacional y técnica en América Latina, Santiago de Chile, PREAL.
- The World Bank, Brazil – Issues in Secondary Education, Sector Memorandum, Washington DC, novembro 1989 (Report n° 7723-BR), 2 vols.

Debate

Pergunta:

Meu nome é Carlos. Sou da Secretaria de Trabalho do Rio de Janeiro. Neste painel, em que a gente pôde compreender um pouco da história e tendências da Formação Profissional, tenho duas perguntas. A primeira é como está sendo discutida a Certificação por Competências, se ela está sendo uma discussão estanque, país por país, ou se está havendo uma discussão articulada entre os países. A minha segunda pergunta é: o que é que nós temos na nossa história a respeito do intercâmbio da Educação Profissional? Se há algum registro de intercâmbio de trabalhadores que saem com o apoio, ou subsídio, de um país dentro da América Latina para fazer uma formação em outros. Nós temos esse exercício em termos de Educação Profissional? Obrigado.

Pergunta:

Eu sou Evandro, presidente do Conselho Estadual do Trabalho do Maranhão, representando a CUT. Estamos discutindo sobre integração e eu acredito que temos também que começar a fazer uma integração a respeito do Brasil. Nós temos uma realidade que é o Sul e Sudeste, e uma realidade que é o Norte e o Nordeste. Por exemplo, no Maranhão, de uma população de 5 milhões e oitocentas mil pessoas, a metade é analfabeta e a maioria é chamada de “analfabeto funcional”, ou seja, possuem em média quatro anos de escolaridade. A política de qualificação profissional que está vinculada a uma política pública de trabalho e renda, ainda mantém a mesma estrutura do percurso histórico que o prof. Luiz Antônio Cunha falou, da dicotomia entre educação básica e qualificação profissional. Esta política, da forma como está sendo estruturada, desenvolvida hoje pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador, tem sido igual à da Constituição de 37, para os pobres e desprovidos. Como o trabalhador não tem um nível de escolaridade, e hoje o mercado exige cada vez mais competências do trabalhador, estão se fazendo cursinhos compensatórios, no sentido de que esses trabalhadores não venham a ser inseridos no mercado de trabalho formal, mas apenas que trabalhem “fazendo bicos” para poder sobreviver. Nesse sentido, gostaria que o prof. Luiz Antônio colocasse onde é que a gente supera a política de qualificação profissional atual nessa dualidade, nessa dicotomia.

Ainda nesse sentido, gostaria de comentar também a experiência do projeto Integrar da CUT. Vou tentar ser breve. É uma experiência da Confederação dos Metalúrgicos. Eles tentam dar uma educação de forma integral, partindo de uma metodologia diferenciada que leve em consideração o respeito e conhecimento da realidade do trabalhador, adquirido no dia-a-dia. Parte-se de um processo onde se concilia tanto a Educação Fundamental quanto a Educação Profissional de forma articulada e integrada, no sentido de que o trabalhador tenha acesso ao conhecimento produzido pela humanidade assim como também uma especialização para que ele consiga se inserir no mercado de trabalho. O que é importante é a metodologia aplicada. É uma metodologia modular, e ela pode ser interrompida, dependendo da realidade de cada trabalhador, e depois continuada. O trabalhador começa a compreender a partir da sua realidade. O que se leva em consideração é o conhecimento que o trabalhador tem adquirido no dia a dia, articulando-o com o conhecimento produzido pela humanidade.

Nassim Mehedff (coordenador):

Cabe ressaltar que a maioria dos 15 mil trabalhadores do Integrar no Brasil, senão a totalidade, é de pessoas analfabetas que não terminaram o Ensino Fundamental. Acredito que o Programa Integrar da CUT já está começando a ter influência, inclusive, em outras situações de definições metodológicas e curriculares, dentro até de algumas Escolas Técnicas, de forma a integrar essas duas coisas.

Estou explicando isso porque há uma questão histórica, factual no Brasil. Quando se diz que a Educação Profissional não pode ser substituta, que tem de ser complementar à Educação Básica, observamos um grave problema no Brasil. É que, dos jovens de 16 a 28 anos de idade, hoje, no Brasil, 68% não passaram de 4 anos de escolaridade. Desse 68%, mais da metade nunca estiveram na escola. Estou falando do Brasil inteiro. Portanto, estamos lidando com uma questão complicada, emergencial, factual, que não será resolvida fazendo esse pessoal voltar para a escola. Mesmo porque a experiência do supletivo no Brasil não é das melhores. Agora é que o ensino supletivo começa a perceber que isso pode significar uma forma de integração (como é o Projeto Integrar) para quem não teve escolaridade completa, junto com a educação profissional de inserção no mercado de trabalho. E aí nós temos uma experiência importante de educação de jovens e adultos. Mas temos que considerar isso emergencialmente. Então, tenho que dizer,

do ponto de vista de planejamento estratégico, e de desejo da sociedade, que é fundamental que o sistema educacional considere educação básica até o fim do 2º grau, e não só até o fim da escola primária, e depois disso toda a questão da educação profissional em seus vários matizes. Mas se tem aí a questão emergencial que mencionei. Então, tem que se criar alternativas de integração dessas pessoas. Eu não classifico isso como política compensatória, classifico isso como política de integração, universalizada, na medida em que esteja trabalhando a qualificação profissional com elementos de cidadania. Por isso é que acho interessante o Projeto Integrar. O Projeto Integrar não faz todo mundo voltar para a escola, mas ele coloca uma determinada situação em que é possível completar o ensino regular com qualificação profissional. Agora, fazer com que isso ecoe nos tradicionais Conselhos Estaduais de Educação é difícil! Falo isso com toda a tranqüilidade porque sou pedagogo e já fui membro de Conselho Estadual de Educação.

Algum dia, este país vai ter toda a sua população economicamente ativa com educação básica até o fim do 2º grau completo, e aí sim vamos poder, na plenitude, trabalhar um conceito de Educação Profissional. Mas isso não nos tira a obrigação de já definir teoricamente qual é o projeto de sociedade para a Educação Profissional em determinadas situações. Daí toda a questão da educação de jovens e adultos que é uma situação muito complicada de se discutir hoje no Brasil.

Pergunta:

Sou Robson do Ceará. Considero importante o colega do Maranhão tocar nesse assunto, porque nós entendemos que tem que haver essa diversidade de atuação da Educação Profissional, como foi dito pelo Pedro Daniel Weinberg, essa oportunidade da Educação Profissional ser ampla, ser aberta e ter dado oportunidade de participação aos diferentes grupos da sociedade como um todo.

Antes de pedir a palavra, a companheira do Amazonas estava querendo conhecer a experiência de trabalho com deficientes que nós fazemos no Ceará, e de como estamos chegando junto aos assentamentos rurais nessa discussão de Educação Profissional. Tem sido uma oportunidade muito rica e acredito que essa política tem puxado as outras. A Educação Profissional, o Planfor, tem puxado outras políticas. No nosso Estado, a gente sente a força, o respeito, a credibilidade que essa política tem junto aos governos e às entidades

sociais. É uma mudança radical de como a coisa está sendo conduzida ao longo dos anos. Gostei muito da palestra do prof. Julio Godio e do texto que ele distribui aqui. Ele fala em agências de desenvolvimento interministeriais. Acho essa idéia interessantíssima, porque as políticas têm que chegar junto. O prof. Luiz Antônio fala da política na área da Educação, mas essa discussão gera uma briga de força. Ao ouvir a sua palestra, parecia que estava com o Secretário de Ciência e Tecnologia aqui ao meu lado, cobrando que o Planfor fosse todo direcionado para os alunos do Ensino Médio. Mas a amplitude e as demandas da Educação Profissional ocorrem de maneira diversificada, em tempos diferentes. Nós não podemos limitar essa discussão à questão do atendimento de uma política que há 8 anos vem sendo conduzida pelo Ministro Paulo Renato. A participação do Proep e o PEC nos Estados têm se encontrado em momentos diferentes e de formas diferentes, sem haver um entendimento que tem que começar entre os Ministérios para depois descer de uma forma articulada para que a população seja beneficiada. Há uma lavagem de mão, cada um faz o seu e, no final, as coisas se encontram muito mais pelas ações das pessoas que das instituições. Queria deixar essa pergunta aqui para a mesa.

Pedro Daniel Weinberg:

Trataré de ser muy breve. El tema de la certificación de competencias es un tema complicado. Desgraciadamente, en América Latina, en varios países empezando por Brasil, Argentina y Uruguay, ha sido muy estéril y no existen avances en la posibilidad de un acuerdo entre todas las instituciones que creen que tienen la responsabilidad. Pido disculpas por hablar de Brasil, pero quiero contar la experiencia de Brasil para que ustedes me entiendan. INMETRO cree que tiene las incumbencias de dar la certificación, el Ministerio del Trabajo cree tenerlas también, el Ministerio de Educación, a través de la SEMTEC, también cree. Y ahí hay una disputa entre trabajadores y empresarios, donde no se discuten instrumentos sino se discuten más bien los usos de la certificación. Esto no ha permitido avanzar demasiado. Sí ha habido enormes avances en la formación de competencias y en la certificación de competencias desde algunas instituciones de formación profesional que otorgan un certificado equivalente al de los alumnos que han asistido a sus cursos, pero no son el tipo de certificados por competencias que se está tratando de generalizar. Es tan dramático el caso de la certificación que lo puedo ilustrar con el caso de México. México había creado un organismo, el

CONOCER, donde se asentaba el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo, las cámaras empresariales y los sindicatos, teniendo un consejo tripartito paritario. Hoy en día está en vías de extinción y lo que era el CONOCER pasa a la Secretaría de Educación Pública. O sea, lo que se había avanzado, hoy retrocede. Pero de todas maneras quiero decirles que muchas instituciones de FP están avanzando en la formación y certificación de competencias.

Con respecto a la segunda pregunta, no existen experiencias de intercambio de trabajadores, pero si hay interesantes experiencias, donde los trabajadores se movilizan de un país a otro y donde son formados por centro de formación de otros países. A nivel global de política en las instituciones, no es significativo lo que se está haciendo en esa materia.

Luiz Antônio Cunha:

O projeto da sociedade foi definido por este governo. Estava com muita clareza na proposta de governo do candidato Fernando Henrique Cardoso nas eleições de 1994, quando ele distinguia claramente nas suas políticas de educação, entre o Capítulo de Educação e o Capítulo de Emprego, e já anunciava aí a divisão de trabalho ministerial que existe. O Ministério da Educação se orientava para os integrados ou imediatamente integráveis no mercado de trabalho, com as redes de ensino, não que o Ministério tinha, mas que estavam afetas a ele pelos Sistemas Estaduais de Educação, maiores ou menores, conforme o mercado de trabalho que assim foi herdado, produzido historicamente. De outro lado, estava o Ministério do Trabalho que iria atuar sobre os "inempregáveis" ou "dificilmente empregáveis", ou que, se tivessem atividade de geração de renda, seria fora do mercado de trabalho, a não ser que tivessem que produzi-lo eles próprios.

Então, essa divisão de trabalho foi muito claramente definida e foi desenvolvida com muita clareza. Foram definidos recursos. No caso brasileiro, distinto de outros países da América Latina, o interessante é que, no caso dos dificilmente incorporáveis, ou inincorporáveis, os recursos foram próprios, através da fantástica máquina de transferir recursos do PIS e do PASEP para o FAT. Aí sim, se fizeram programas para apoio aos integráveis e, para estes, se conseguiu um empréstimo internacional com forte contrapartida nacional. O Proep, para o Ensino Profissional, voltado especialmente para a rede das Escolas Técnicas, num valor de 500 milhões de dólares, e o programa do Ensino Médio,

no valor de 1 bilhão de dólares, metade do orçamento brasileiro, e metade financiado pelo Bird também. Esse é um projeto mais recente. Então, essa divisão de trabalho ministerial não foi produzida por esse governo, ela foi potencializada. Ela tem as suas contrapartes históricas.

Agora, é preciso ver que essa divisão de trabalho ministerial tem as suas contrapartidas estaduais. O Rio de Janeiro e São Paulo transferiram as redes de Escolas Técnicas para outras Secretarias. Houve uma apartação desses sistemas. Estou pensando nisso apenas agora, mas no plano internacional, há divisões desse tipo também. A Unesco não está separada da OIT, também? Então, a perspectiva de ultrapassar essas divisões que são muito antigas, é longínqua, não está próxima. As políticas educacionais estão, de alguma maneira, articuladas, senão pela vontade, por determinismos muito antigos, como as políticas econômicas. Este governo definiu isso com muita clareza (não quer dizer que eu goste disso), com muita arte, com muita articulação e com muita consistência, política econômica e política educacional. Quando se dizia "não há dúvida que o desenvolvimento econômico será excludente", isso está na proposta de 94 de FHC, coordenada por Paulo Renato Souza, que veio a ser o Ministro da Educação. Esse desenvolvimento será excludente por determinações que a própria proposta supõe naturalizadas, e cada vez mais se empregará menos gente. As vantagens comparativas que o Brasil dispunha no cenário internacional, que é uma produção a partir de força de trabalho de baixo preço, cada vez será menos importante para o mercado internacional. Portanto, é preciso arranjar alguma maneira de mostrar uma atividade do Estado e compensar, de alguma forma, desvantagens objetivas, já que toda a produção é voltada para uma incorporação de força de trabalho, com valor agregado cada vez mais agregado, cada vez mais produtivo, cada vez mais polivalente, e formado pelos sistemas integrados ligados, de alguma maneira, ao Ministério da Educação e aos correlativos sistemas estaduais e até municipais, e aos Conselhos Estaduais de Educação que, pela sua ineficiência, podem estar mostrando uma fantástica eficiência. Lembro-me aqui o título de um livro que é "A Produtividade da Escola Improdutiva". Não cabe nesse caso, mas o título é muito adequado a isso que estou mencionando aqui. Pela sua ineficiência, esses Conselhos Estaduais podem estar mostrando uma enorme eficiência que, infelizmente, é a reprodução social que segue o seu curso.

E isso tem uma contrapartida, no meu entender, perversa. Na campanha eleitoral, o tema "Educação" aparece recorrentemente nos

debates, nas propostas de governo, como aparece também na manifestação dos empresários. É um tema cada vez mais amplo e, no entanto, ele aparece como uma espécie de mecanismo de transferir para o campo da educação soluções “que não podem ser tomadas nos campos próprios”, como por exemplo, a do desenvolvimento excludente, como por exemplo, a da conseqüente precarização das condições de trabalho e o conseqüente definhamento da massa salarial, da quantidade crescente de desempregados. E transfere-se para a educação as soluções. Portanto, esse é o entendimento social cada vez mais amplo e, infelizmente, cada vez mais próximo, do consenso: A Educação será a solução para todos os nossos males. E aí a Educação Profissional tem desempenhado um papel muito importante, porque na consciência social aparece como uma solução que está próxima do problema do emprego.

Parte III

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

Expositores:

Maria Carmen Ferreira

Javier Ferrer Dufol

Graciela Bensusán

Norma Samaniego

Potencialidades y límites de los procesos de integración regional y de la armonización de políticas sociales – MERCOSUR

Maria Carmen Ferreira Harreguy

I) Introducción

La creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como miembros plenos – y actualmente Bolivia y Chile como miembros asociados – ha sido uno de los eventos más significativos de los últimos años en América Latina. En él se concentran importantes fuerzas productivas y sociales con alto grado de actividad económica e intercambio comercial por el considerable desarrollo industrial, la concentración de población y las características de sus mercados de trabajo.

La integración regional es un proceso dinámico y multidimensional que si bien comienza enfatizando los aspectos comerciales y económicos, rápidamente produce efectos en todas las áreas sociales.

Las nuevas reglas que se van creando referidas tanto al comercio intrarregional como con terceros países, van produciendo múltiples cambios, creando problemas y beneficios en todas las áreas que hacen a la sociedad en su conjunto: laborales, culturales, políticas, sociales, productivas.

Dichas repercusiones determinan la necesidad de crear instituciones que las atiendan y que desarrollen determinadas actividades para disminuir los efectos negativos que se van generando,

solucionar los problemas nuevos a medida que van apareciendo, fomentar y potenciar los aspectos e impactos positivos y, en definitiva, afianzar el proceso iniciado mediante la necesaria profundización de la integración en todos los ámbitos.

Si bien en un principio el MERCOSUR se abocó a los aspectos específicamente económicos de la integración, muy prontamente se tomó conciencia de la necesidad de fomentar la creación de un espacio sociolaboral de la integración.

Esta ineludible “dimensión social de la integración” a su vez determina la necesidad de dotar al proceso de integración de una institucionalidad más compleja, con órganos especializados en la materia, de carácter técnico algunos y de impulso político otros, donde además sean oídos, participen e interactúen todos esos actores del mundo laboral.

En el proceso de creación de ese espacio social del MERCOSUR, pueden señalarse dos períodos claramente diferenciados: un primer período de génesis de incipientes políticas convergentes en materia social, que se extiende desde la firma del Tratado de Asunción hasta diciembre de 1994 y un segundo período de afianzamiento o consolidación de las mismas que continúa al día de hoy.

II) El tratado de asuncion

Con la firma del Tratado de Asunción, en marzo de 1991, los cuatro países signatarios asumieron el compromiso de constituir un Mercado Común que debería estar conformado al 31 de diciembre de 1994.

El Tratado que dio origen al MERCOSUR constituye en lo esencial un Tratado marco que establece el proceso hacia la conformación y consolidación de un mercado común.

Dicho Tratado estableció las bases para ese proceso gradual de transición que regiría desde su entrada en vigencia y hasta el 31 de diciembre de 1994 cuando se establecerían su estructura institucional definitiva, las atribuciones de sus órganos y su sistema de adopción de decisiones.

Para este período de transición, el Tratado estableció ambiciosos objetivos generales a cumplir en sus primeros cuatro años de vigencia:

- 1) La eliminación progresiva, lineal y automática de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias que gravaran el comercio intrarregional.

- 2) El establecimiento de un arancel externo común para el comercio con los terceros países y la adopción de una política internacional común con relación a terceros países o agrupaciones de Estados.
- 3) La implantación de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países.
- 4) La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Parte: en materia de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transporte y comunicaciones y otras que aseguren condiciones adecuadas de competencia.
- 5) La armonización de sus legislaciones en las áreas pertinentes para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

Para dar cumplimiento a esos objetivos el Tratado establece una estructura orgánica provisoria que deja la administración y ejecución del Tratado y de los acuerdos y resoluciones específicas que se adopten en su marco jurídico a cargo de dos órganos: Consejo Mercado Común y Grupo Mercado Común, que actúan por consenso y con la presencia de todos los Estados Parte.

El Consejo Mercado Común (CMC) es el órgano superior y tiene a su cargo la toma de decisiones y la conducción política del proceso de integración. Está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas y por lo menos dos veces al año debe sesionar con la presencia de los Jefes de Estado de los cuatro países miembros.

El Grupo Mercado Común (GMC) es el órgano ejecutivo, con facultades de iniciativa y al que corresponde proponer las medidas necesarias para dar cumplimiento a las decisiones adoptadas por el Consejo. Está integrado por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía y Finanzas y de los Bancos Centrales de los 4 países miembros, pudiendo según los casos convocar al sector privado.

Asimismo el Tratado encomendó al Grupo Mercado Común, la instalación de 10 Subgrupos de Trabajo, a efectos de coordinar las políticas económicas y sectoriales.

Dentro de los Subgrupos establecidos expresamente por el Anexo V del Tratado de Asunción no estaba previsto un subgrupo especial para la coordinación de políticas en el área sociolaboral.

III) La aparición de la dimensión sociolaboral

Con frecuencia se señala que el Tratado de Asunción no contiene casi referencias a objetivos sociales ni hace mención a temas laborales, salvo una referencia accesoria al empleo al regularse las cláusulas de salvaguardias a regir durante este primer período de transición.

Sin embargo el Preámbulo del Tratado de Asunción, de importancia relevante al momento de interpretar el mismo, da pautas rectoras sobre las que se sustentan los objetivos del acuerdo, señalando como fines últimos del proceso de integración iniciado “acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social”, “mejorar las condiciones de vida de sus habitantes” y “lograr una unión más estrecha entre sus pueblos”.

La falta de referencias específicas al campo social y la carencia de previsiones referidas a políticas sociales y laborales, así como de órganos especializados en estas áreas, de ningún modo podía significar que el tema quedara olvidado o pospuesto en la agenda de negociaciones y es así que antes de transcurridos dos meses de la firma del Tratado de Asunción, los Ministros de Trabajo de los cuatro países, reunidos en Montevideo en mayo de 1991 suscribieron una Declaración de particular trascendencia, que fue el impulso para el desarrollo futuro de la dimensión sociolaboral del MERCOSUR.

En esa Declaración de los Ministros de Trabajo se establecen las bases para una futura política social de carácter regional, al señalarse la necesidad de:

- I) Atender los aspectos laborales y sociales del MERCOSUR para asegurar que el proceso de integración venga acompañado de un efectivo mejoramiento en las condiciones de trabajo en los cuatro países.
- II) Promover la creación de subgrupos de trabajo con el cometido de avanzar en el estudio de las materias vinculadas a su cartera.
- III) Estudiar la posibilidad de suscribir un documento que contemple las ineludibles cuestiones laborales y sociales que traerá consigo la puesta en marcha del Mercado Común del Sur.
- IV) Mejorar el conocimiento recíproco de los regímenes propios vinculados al empleo, seguridad social, formación profesional y relaciones individuales y colectivas de trabajo, comprometiéndose a prestar toda la cooperación necesaria a esos efectos.

Como consecuencia directa de la acción de los Ministros de Trabajo, en la reunión de Foz de Iguazú de diciembre de 1991, el Grupo Mercado Común mediante la Resolución N° 11/91, llenando el vacío dejado por el Anexo V del Tratado de Asunción, creó el Subgrupo de Trabajo No 11 (SGT 11) de Relaciones laborales, Empleo y Seguridad Social.

Dicho subgrupo como todos los demás existentes se constituyó como un órgano auxiliar del GMC sin potestades decisorias, elevando Recomendaciones a su superior (GMC) para que éste las recogiera – de considerarlo oportuno – en una Resolución de carácter obligatorio.

En forma inmediata el Subgrupo resolvió su integración tripartita, donde participaran conjuntamente con los Gobiernos, delegados de las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores de los cuatro países.

El tripartismo adoptado para este Subgrupo de trabajo fue la primera experiencia en este sentido, dentro de la organización institucional del MERCOSUR y fue el único de estas características en esta primera etapa de transición.

Conforme al Reglamento del GMC, los actores sociales participan en el Subgrupo, únicamente en las reuniones de trabajo preparatorias, quedando reservada para los gobiernos la etapa decisoria donde se adoptan las Recomendaciones a ser elevadas al GMC.

Si bien formalmente esto es así, en la práctica su participación se ha dado tanto en las etapas preparatoria como decisoria de cada reunión regional del Subgrupo. Los delegados gubernamentales han acordado darle un funcionamiento muy flexible en ese aspecto, teniendo como objetivo siempre el agotamiento de la búsqueda del consenso tripartito, y sólo en oportunidades excepcionales las Recomendaciones adoptadas han surgido de un acuerdo de los Coordinadores gubernamentales que integran el Subgrupo.

El Subgrupo con su integración tripartita comenzó a reunirse a mediados de 1992 y acordó la creación de ocho comisiones técnicas también de carácter tripartito, con el fin de analizar los diversos temas del área laboral, las que prepararían los trabajos a analizar por el Subgrupo en las materias inherentes a su esfera de actuación.

Dichas comisiones fueron:

- Comisión 1: sobre relaciones individuales de trabajo y costos laborales.

- Comisión 2: sobre relaciones colectivas de trabajo.
- Comisión 3: sobre empleo y migraciones laborales.
- Comisión 4: sobre formación profesional y reconocimiento de aptitudes profesionales.
- Comisión 5: sobre seguridad e higiene en el trabajo.
- Comisión 6: sobre seguridad social.
- Comisión 7: sobre sectores específicos y
- Comisión 8: sobre Principios.

Durante este período para dar cumplimiento a los objetivos establecidos en el Tratado de Asunción, el Consejo Mercado Común, con la presencia de los Presidentes de los cuatro países, acordó en 1992 en la ciudad de Las Leñas, un Cronograma de Actividades a cumplir por sus diversos órganos e instituciones.

Con relación al SGT N° 11, en general, se previeron tres etapas a cumplir durante el período de transición:

- a) un diagnóstico y análisis comparativo de los regímenes jurídico-laborales existentes en cada uno de los países integrantes,
- b) la posterior identificación de aquellas asimetrías que pudieran perjudicar o demorar la libre circulación de los factores de producción o distorionar la sana competencia entre las fuerzas productivas de los países,
- c) la elaboración de propuestas y su remisión al GMC. Dichas propuestas como es lógico, debían estar destinadas – según pautas dadas por el Tratado de Asunción – a la armonización de sus legislaciones y a la implementación de las acciones y políticas necesarias para consolidar la libre circulación de los factores productivos inherente a todo mercado común y a una integración regional con justicia social tendiente al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la región.

Los resultados obtenidos en esta etapa, si bien suponen un importante y necesario avance en el conocimiento recíproco de las realidades nacionales, no producen resultados concretos visibles en materia de armonización.

En general los trabajos de las Comisiones se circunscribieron a analizar las normas y políticas nacionales en las diferentes áreas de su competencia y en algunos casos se llegó a detectar las principales asimetrías existentes entre los países, pero no se realizaron propuestas concretas de armonización o convergencia de las mismas.

Puede destacarse como avance interesante la elaboración de un proyecto de Reglamento que regula la libre circulación de trabajadores del MERCOSUR, que no logró su aprobación en el ámbito del Subgrupo, dado el entencimiento de los plazos para conformar el mercado común, del cual es pilar la libre circulación de los factores de producción.

Asimismo pueden señalarse como logros alcanzados en materia normativa el afianzamiento del concepto de "igualación hacia arriba" como pauta rectora de las futuras propuestas armonizadoras y el consenso respecto a la necesidad de establecer un piso mínimo de derechos laborales.

A esos efectos la Comisión N° 1 elaboró y consensuó un documento de derecho comparado que identifica las principales asimetrías de los ordenamientos jurídicos laborales de los cuatro países, que detectó las similitudes y diferencias de las normas laborales que regulan las relaciones de trabajo de carácter individual.

Asimismo la Comisión N° 8 de Principios comenzó el análisis de propuestas de algunas líneas de trabajo tendientes a la armonización de normas laborales

Esta Comisión de Principios, por su contenido, se convirtió en la Comisión de mayor relevancia dentro del Subgrupo, ya que justamente tenía asignada la proposición de instrumentos de construcción del espacio social del MERCOSUR y su principal tarea era la definición y posterior consagración de las normas fundamentales a regir en esa dimensión social.

A esos efectos a lo largo de este primer período de transición inició tres líneas de acción, que fueron el germen de la futura Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.

– La primera tarea encarada fue el estudio de la situación de los cuatro países en cuanto a la ratificación de Convenios Internacionales de Trabajo, con el objetivo de ratificar un elenco homogéneo de los mismos, lo que contemplaba simultáneamente la idea de consagrar un nivel mínimo de protección y un cierto grado de armonización de normas fundamentales.

La Comisión llegó a un consenso sobre una lista de 34 Convenios a ser ratificados en común por los países del MERCOSUR y posteriormente acordó dos listas de 8 y 10 Convenios, que en forma sucesiva – y conforme a su importancia – deberían ser ratificados, en forma inmediata y en el corto plazo respectivamente, recomendando que a tales efectos los países debían asumir el compromiso de adoptar las medidas internas que correspondieran.

De la lista consensuada, los primeros 8 Convenios seleccionados por consenso, por regular derechos fundamentales de los trabajadores, fueron:

CIT N° 29. Trabajo forzoso

CIT N° 98. Negociación colectiva

CIT N° 100. Igualdad en materia salarial

CIT N° 105. Trabajo forzoso

CIT N° 111. No discriminación en materia de empleo y ocupación

CIT N° 144. Consulta tripartita

CIT N° 151. Condiciones de trabajo en la administración pública

CIT N° 154. Fomento de la negociación colectiva.

Los siguientes 10 Convenios a ratificar en forma simultánea por los países eran los N°s 1, 77, 78, 81, 95, 97, 136, 139, 155 y 162.

Si bien la Recomendación no fue objeto de tratamiento expreso por el GMC ni objeto de una Resolución al respecto, el consenso logrado sirvió de guía para las decisiones internas de los países.

Así por ejemplo en Uruguay el acuerdo logrado en este Subgrupo fue recogido por la Comisión tripartita nacional creada en cumplimiento del CIT N° 144, la que recomendó por consenso – y posteriormente aprobó el Parlamento de ese país – la ratificación de los Convenios N°s 29 referido a trabajo forzoso y 162 referido a asbesto que, de ambas listas, eran los dos únicos pendientes de ratificación por Uruguay.

– De similar forma se continuó con el análisis de otros Tratados, Declaraciones y Pactos Internacionales que consagran derechos fundamentales de carácter social y laboral, acordándose una lista común de instrumentos a ser ratificados por los países de MERCOSUR.

Los instrumentos seleccionados fueron:

- Declaración Universal de Derechos Humanos

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
- Carta Internacional Americana de Garantías Sociales
- Carta de la Organización de los Estados Americanos
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Este último (Protocolo de San Salvador de 1988) no había sido ratificado por Uruguay, y que procedió a someterlo a la aprobación parlamentaria, en cumplimiento de este acuerdo.

– Por último se inició la búsqueda del consenso para elaborar y aprobar un instrumento de carácter regional que estableciera los derechos laborales fundamentales a regir en el MERCOSUR, denominado en principio Carta Social o Carta de Derechos Fundamentales en Materia Laboral.

IV) La integración desde el protocolo de ouro preto

A medida que transcurría el tiempo y se cumplía el programa de liberalización comercial progresivo y automático, la competencia cada vez más abierta entre las empresas de diferente tamaño, tecnología y grado de integración vertical comenzó a provocar desequilibrios comerciales dentro de la región.

Como consecuencia de esto aparecieron diversos reclamos tendientes a modificar los plazos definidos en el Tratado de Asunción de modo de evitar la generación de problemas a nivel nacional que afectaran empresas y sectores productivos.

Ello determinó que en enero de 1994 los Presidentes de los cuatro países se reunieran en la Cumbre en la ciudad de Colonia (Uruguay) y decidieran que, si bien se mantendría el objetivo de construir un mercado común, los plazos para su conformación deberían adecuarse a términos más razonables y acordes a las realidades de la región.

Se acordó entonces redefinir el proceso de integración, reafirmando la voluntad de trascender una simple zona de libre comercio, crear una unión aduanera parcial a partir de 1995 y un mercado común en un período más extenso de tiempo que no quedó expresamente establecido.

En agosto de 1994 se acuerdan las principales decisiones que pautarán las actividades de este segundo período de transición, que comenzó a regir con la firma del Protocolo de Ouro Preto en diciembre de 1994.

El Protocolo de Ouro Preto trajo como consecuencia profundas modificaciones en aspectos institucionales del MERCOSUR, que repercutieron en el ámbito social y laboral.

1. Aspectos institucionales

En primer lugar se creó el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) que es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales, donde no participan los gobiernos.

Este es un órgano de carácter consultivo integrado por representaciones paritarias de organizaciones de empleadores y trabajadores y por un tercer sector donde tiene voz otras organizaciones sociales intermedias: cooperativas, profesionales, consumidores, microempresas, organizaciones ambientalistas, etc.

En segundo lugar se modificó la integración interna del Grupo Mercado Común, al dividirse sus atribuciones con la nueva Comisión de Comercio (CCM) creada formalmente por el Protocolo de Ouro Preto.

En tercer lugar se creó con carácter definitivo y como órgano principal del MERCOSUR la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), que es el órgano de carácter consultivo deliberativo, que formula propuestas de armonización legislativa.

En esta breve reseña de la evolución institucional del MERCOSUR, donde se pretende dar una visión general de la gradual conformación de los órganos encargados del ámbito sociolaboral, corresponde mencionar, como hitos posteriores a Ouro Preto:

- 1) La mantenimiento del Subgrupo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social (como SGT 10), con su integración tripartita tal como fuera concebida originalmente.

Su continuidad debe destacarse especialmente, dado que la necesidad de su permanencia una vez creado el FCES, donde estarían representados los actores sociales, fue objeto de sucesivos análisis y evaluaciones.

2) La institucionalización definitiva de las Reuniones de Ministros de Trabajo, por Decisión N° 1/95 del Consejo Mercado Común que recogía la Decisión No 5/91, pero que tuvo como consecuencia darle un nuevo y fuerte impulso al accionar de los Ministros.

3) Y en 1999 la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR como órgano encargado del seguimiento y de la promoción de los derechos consagrados en la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.

2) La nueva estrategia en el area sociolaboral

La decisión política adoptada de consagrar en lo inmediato una unión aduanera imperfecta, pero ratificando el compromiso de avanzar hacia el objetivo final del mercado común, tuvo importantes repercusiones en la actuación del Subgrupo N° 11.

Los Coordinadores del SGT N°11 entendieron conveniente suspender los trabajos de las Comisiones Técnicas, para adecuar los plazos de la integración social a la integración económica y replantearse la naturaleza y objetivos del Subgrupo y su futura dinámica.

Fue así que en diciembre de 1994 en Reunión gubernamental de coordinadores se realizó una reflexión sobre lo actuado hasta el momento, destacándose la importancia de la etapa de conocimiento mutuo de sus respectivas realidades y de sus diferencias más relevantes y se redefinieron temas y prioridades.

Como resultado de los acuerdos logrados se modificó sustancialmente la forma de actuación del Subgrupo y sus estrategias futuras.

En primer lugar se entendió que las tareas de investigación, análisis y diagnóstico que habían centrado la actividad del Subgrupo hasta esa fecha debían ser sustituidas o complementadas por otras que trascendieran el plano puramente técnico y analítico, para convertir al Subgrupo en un instrumento operativo idóneo, que nutriera de insumos concretos al GMC para apoyar sus decisiones en los temas sociolaborales.

En segundo lugar, y para ese fin, era necesario priorizar temas específicos acordes con los avances y requerimientos de la integración.

Para ello y sin perjuicio de mantener en su agenda de discusión las materias definidas al inicio, se encararían en forma gradual y progresiva temas puntuales de dichas áreas para tratarlos en profundidad y obtener un resultado concreto a ser elevado al GMC. En síntesis: tratar simultáneamente un menor abanico de materias, pero hacerlo con mayor

profundidad, a efectos de concentrar los esfuerzos y lograr la obtención de resultados concretos a corto plazo, que a su vez estimularan la continuidad de otras acciones.

En tercer lugar, ello requería reformular su mecanismo de funcionamiento, con el objetivo de hacerlo más flexible, adaptable y ágil.

En tal sentido se resolvió – posteriormente en forma tripartita – concentrar los trabajos en tres Comisión Técnicas.

En cuarto lugar y en conocimiento de que se crearía un nuevo órgano del MERCOSUR donde estarían representados los diferentes sectores e intereses de la sociedad, se ratificó expresamente la necesidad de mantener y fortalecer el carácter tripartito del Subgrupo.

Por último se resolvió continuar profundizando la coordinación del Subgrupo con los restantes órganos del MERCOSUR que actuaban en sus diferentes ámbitos, dada la fuerte interacción que existía entre sus decisiones.

3) El Subgrupo de Trabajo N° 10

3.1. Organización y objetivos

A partir de la firma del Protocolo de Ouro Preto se inició el segundo período de transición para la consolidación futura del mercado común, que se caracteriza por importantes avances en materia sociolaboral, sea desde el punto de vista institucional como de los acuerdos logrados para la armonización de normas y políticas laborales.

En un primer período el Subgrupo de Trabajo No 10 fue el órgano más dinámico para este desarrollo, que había quedado conformado por tres Comisiones Técnicas, que sustituyeron las ocho anteriores.

Las Comisiones Técnicas, que se mantienen en la actualidad, son:

Comisión No 1: Relaciones de Trabajo, que incluye las tareas encaradas en materia de armonización de normas laborales de derecho individual y colectivo.

Comisión No 2: Empleo, Migraciones y Formación Profesional, que tiene a su cargo las tres áreas que la denominan.

Comisión No 3: Salud y Seguridad Laboral, Seguridad Social e Inspección de Trabajo, que asumió materias ya a estudio anteriormente y agregó el tema de inspección de trabajo.

Al reiniciarse la actividad del Subgrupo de Trabajo No 10 sus integrantes tenían algunas directivas generales respecto a los objetivos a cumplir y a las formas de hacerlo.

El Consejo Mercado Común por Decisión N° 9/95 había aprobado el denominado Programa MERCOSUR 2000 donde se establecían los objetivos a cumplir hasta el año 2000 en los diversos ámbitos de actuación de todos sus órganos.

Este Programa marcó un punto de inflexión en el proceso de integración, pues allí se consagra el objetivo estratégico de profundizar la integración mediante la consolidación y perfeccionamiento de la Unión Aduanera, así como de establecer líneas de acción que permitieran la profundización del proceso de integración en todos sus ámbitos, dando el marco para el impulso de políticas sociales y laborales regionales.

Las directivas generales en materia laboral establecidas en el Programa MERCOSUR 2000, que pautaron las decisiones del SGT 10 para mejorar las condiciones de vida y de trabajo fueron dos: a) el examen de acuerdos sobre derechos laborales y sociales y b) una mayor cooperación para el cumplimiento y control de las normas laborales nacionales.

Estos objetivos planteados en el Programa MERCOSUR 2000, coincidían totalmente con planteos efectuados en la órbita del Subgrupo, donde reiteradamente se había resaltado la necesidad no sólo de lograr acuerdos sobre derechos laborales y sociales sino de alcanzar mecanismos que aseguraran la "vigencia efectiva interna" de esas futuras normas y de las normas nacionales que regían en los respectivos países.

Esto último justamente fue lo que había determinado la inclusión en la agenda del Subgrupo 10 del tema de las inspecciones de trabajo, no analizado en el anterior período.

Con estas directivas y lo antes reseñado respecto a las nuevas estrategias diseñadas por los Coordinadores, se elevó la propuesta de pauta negociadora del Subgrupo 10, la que fuera aprobada por Resoluciones nros. 115/96 y 153/96 del GMC.

3.2. Las prioridades del subgrupo

Si bien la pauta negociadora aprobada fue muy amplia, porque estratégicamente se entendió que no podía suprimirse ninguna de las áreas que habían estado en algún momento en la Agenda del Subgrupo, éste internamente priorizó cronológicamente aquellos temas que debía tratar cada Comisión.

Los criterios de selección para ello fueron varios:

- En primer lugar el impacto que tendría para la consolidación de la

dimensión social del MERCOSUR, la obtención de determinados resultados o productos concretos de especial trascendencia. A ese respecto se encomendó a la Comisión N°1 la elaboración de un instrumento de carácter regional que consagrara los derechos fundamentales en materia laboral y acordara un mecanismo de seguimiento del cumplimiento de los mismos, sin perjuicio de seguir trabajando los temas normativos desde diferentes ópticas.

– En segundo lugar se entendió adecuado priorizar aquellos temas, donde ya existían avances sustantivos, que permitirían obtener un resultado a corto plazo.

Era importante dar señales que ratificaran por una parte el interés real de los gobiernos y actores sociales en avanzar en la consolidación de la dimensión social de la integración y por otra parte demostrar que el trabajo tripartito y el logro de consensos aunque difícil, lento y engoroso es fructífero y permite avances que garantizan un amplio apoyo y compromiso social.

También era importante obtener resultados concretos que incentivaran y alentaran futuras acciones, porque se percibía cierto desaliento ante la falta de productos visibles.

Por tales consideraciones se resolvió recomenzar dentro del ámbito de la Comisión N° 3 con las actividades ya iniciadas tendientes a la elaboración del Tratado Multilateral de Seguridad Social.

– En tercer lugar – y dentro del ámbito de la Comisión N° 3 – se acordó trabajar simultáneamente en el tema inspecciones de trabajo, por considerar que se habían descuidado hasta la fecha acciones tendientes a mejorar la vigencia efectiva de las normas nacionales y que las directrices en tal sentido del Programa MERCOSUR 2000 requerían acciones rápidas al respecto.

– Por último, – dentro del ámbito de la Comisión N° 2 – se priorizó en el tiempo el tema empleo, y dentro de éste, la implementación de un Observatorio de Mercado de Trabajo de carácter regional. Este Observatorio fue considerado como un paso previo necesario para la futura coordinación o armonización de acciones en materia de empleo y formación profesional.

Como veremos a continuación, al referirnos a los resultados obtenidos, la estrategia seguida fue inteligente y se lograron los objetivos propuestos.

En todas las áreas seleccionadas se trabajó en forma acelerada y responsable, habiéndose obtenido a la fecha resultados concretos y

alentadores, que a su vez permitieron la selección de nuevas líneas de trabajo en las que se comienzan a vislumbrar avances significativos.

3.3.Los resultados obtenidos

A los efectos de este estudio, elegimos un criterio meramente cronológico, como forma de presentación de los resultados obtenidos en los tres primeros temas, dejando para el final aquél que nos parece más relevante desde el punto de vista político y laboral.

A) Tratado multilateral de seguridad social

En agosto de 1993, cuando el análisis de las disimilitudes y homogeneidades de los sistemas de seguridad social, en fase de profundos cambios a nivel nacional, llevó a la conclusión de que era imposible la armonización de las normas nacionales, se resolvió elaborar un acuerdo regional de seguridad social.

El fortalecimiento del ámbito multilateral surgía como un instrumento para:

- 1) la generalización gradual y progresiva de los principios incorporados en los múltiples tratados bilaterales existentes entre los cuatro países del MERCOSUR,
- 2) el aseguramiento de niveles mínimos armonizados de protección en la materia,
- 3) el afianzamiento de mecanismos de coordinación entre los organismos competentes que garantizara en la práctica los derechos y principios consagrados,
- 4) el fomento de la libre circulación de los trabajadores de la región.

Luego de años de trabajo y consultas permanentes entre los países y sectores, se elaboró en forma tripartita el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social y el Reglamento Administrativo para la Aplicación del Acuerdo.

El proyecto de Tratado elaborado fue aprobado el 14 de diciembre de 1997 por el Consejo Mercado Común, con el compromiso de los Estados Parte de iniciar los trámites de aprobación legislativa del mismo.

Este Tratado tiene como objetivos la armonización regional de niveles mínimos de protección en materia de seguridad social y el

afianzamiento de mecanismos de coordinación entre los organismos nacionales competentes que garantizara en la práctica los derechos y principios consagrados.

a) Los derechos consagrados a nivel regional por el Acuerdo son:

1) La igualdad de trato entre nacionales de los cuatro países en cuanto al conjunto de derechos otorgados por las normas de seguridad social, referidas a prestaciones contributivas pecuniarias y prestaciones de salud.

El reconocimiento de la igualdad de trato, supone la asimilación del extranjero al nacional en cuanto al conjunto de derecho otorgados por las normas de la seguridad social.

2) La conservación de los derechos adquiridos, garantizándose la exportación de las prestaciones generadas en el país de origen cuando el trabajador o sus derechohabientes pasan a residir en otro país de la región.

La exportación de las prestaciones generadas en el país de origen garantiza que éstas no puedan ser objeto de extinción, suspensión o reducción por el cambio de residencia dentro de los países de la región.

3) La conservación de los derechos en curso de adquisición, permitiéndose al trabajador sumar los períodos trabajados sucesivamente en cualquiera de los países del MERCOSUR, estableciéndose que el pago de las prestaciones se dividirá entre cada país proporcionalmente a los períodos trabajados en cada uno de ellos.

La totalización de los períodos computados pretende reconstruir la unidad de la carrera profesional del trabajador migrante en relación a la seguridad social, superando los obstáculos derivados de que el trabajador esté sucesivamente sujeto a diversas legislaciones.

El Acuerdo establece expresamente que los derechos reconocidos serán aplicables también a los trabajadores afiliados a regímenes de jubilaciones y pensiones de capitalización individual, a cuyos efectos los Estados deberán establecer mecanismos de transferencia de esos fondos – aún cuando sean privados – a los fines de la obtención de las prestaciones que correspondan.

b) Los mecanismos de coordinación establecidos refieren a:

1) La colaboración administrativa entre los organismos gestores de la seguridad social garantiza la cooperación entre los organismos

gestores de la seguridad social, encargados de la aplicación del Acuerdo, a efectos de facilitar y agilizar los procedimientos tendientes al cobro de las prestaciones y de asegurar algunos derechos, especialmente de carácter procedimental.

2) La creación de una Comisión Multilateral Permanente para asegurar el cumplimiento efectivo de las disposiciones contenidas en el Acuerdo, integrada hasta por 3 miembros de cada Estado parte, con cometidos de control o seguimiento, asesoramiento, propuestas de modificaciones y ampliaciones e incluso como organismo de solución de las controversias originadas en la interpretación o aplicación del Acuerdo a través de negociaciones directas.

Este instrumento, el primero tendiente a la armonización de derechos y a la coordinación de acciones en materia de seguridad social, elaborado en forma tripartita y aprobado por el órgano decisorio de mayor jerarquía del MERCOSUR, aún no ha adquirido carta de ciudadanía como derecho objetivo obligatorio para los Estados Parte.

En el MERCOSUR las normas de derecho derivado no tienen carácter supranacional, ni son en consecuencia de aplicación directa, inmediata y prevalente como en la Unión Europea.

El Acuerdo Multilateral, por su naturaleza jurídica de Tratado, requiere para entrar en vigencia la ratificación de los cuatro Parlamentos de los países miembros.

A la fecha – ratificado por Brasil y Uruguay – falta la ratificación de los Parlamentos de Argentina y Paraguay para que el Acuerdo, – incorporado a todos los ordenamientos jurídicos nacionales- entre en vigencia en forma simultánea en el MERCOSUR.

B) Observatorio del mercado de trabajo

El tema del empleo fue objeto de tratamiento recurrente, en tanto constituía – y constituye actualmente – la preocupación fundamental de los Ministerios de Trabajo, pero fue recién a partir de 1996 cuando se logró el consenso para el diseño institucional y operativo de un observatorio regional de situaciones de empleo.

Se consideró que la creación de un Observatorio permanente del mercado de trabajo, como espacio de investigación del presente y de prospectiva del futuro, era una condición necesaria para que los

Gobiernos y las organizaciones de trabajadores y empleadores conocieran sus características y tendencias estructurales y luego poder adoptar regionalmente decisiones políticas y estratégicas convergentes y adecuadas a los nuevos requerimientos, canalizando así el proceso de integración económica y social hacia metas sustentables.

El objetivo general del observatorio es facilitar la toma de decisiones referentes al mercado de trabajo, fomentando la producción, recolección, análisis y difusión de información relativa al empleo, las migraciones laborales, la formación profesional, la seguridad social y las normas regulatorias, así como las políticas y programas que traten a nivel nacional o regional esas materias.

Los objetivos específicos son, entre otros:

- 1) Consolidar y sistematizar información producida en el ámbito del Mersosur por entidades públicas y privadas que realicen investigaciones al respecto, buscando aprovechar las capacidades ya instaladas.
- 2) Desarrollar relevamientos e investigaciones, que permitan al Subgrupo generar diagnósticos y propuestas técnicas.
- 3) Crear, mantener y divulgar una base de datos comparables entre los países del MERCOSUR, de consulta abierta para cualquier interesado.
- 4) Relacionarse con instituciones que realicen actividades similares.
- 5) Analizar las repercusiones sobre el empleo de decisiones políticas, proyectos y programas llevados adelante por organizaciones públicas y privadas y simultáneamente proporcionar a éstas el resultado de los estudios realizados al respecto.

El observatorio tiene una estructura funcional integrada por un Consejo Gestor y una Secretaría Técnico-Ejecutiva:

El Consejo Gestor es un órgano tripartito y paritario, integrado por tres representantes por cada país integrante del MERCOSUR, propuestos por sus respectivos sectores, que depende del Subgrupo de Relaciones Laborales, empleo y seguridad social y es el órgano que planifica y decide sobre las acciones a realizarse desde el Observatorio.

La Secretaría Técnico-Administrativa está integrada por un representante de cada país miembro del MERCOSUR y cumple tareas de coordinación y ejecución técnico-administrativa.

En mayo del año 2000 se realizó el lanzamiento de la página Web en Internet del observatorio, en su sitio www.observatorio.net.

Este banco de datos de carácter público y abierto, consta de información muy rica y variada:

1. Institucional: con los antecedentes y actas del observatorio y del Subgrupo N°10.
2. Estadística. Sobre demografía, macroeconomía, actividad, empleo, subempleo, desempleo, salarios, productividad, ingresos económicos, Está previsto incorporar otros insumos proporcionados por las restantes Comisiones en materia de formación profesional y seguridad social. Así como el enfoque de género y de grupos de edades a las variables integrantes del banco de datos.
3. Normativa jurídica en materia laboral: nomencladores jurídicos elaborados por la Comisión No 1.
4. Políticas de empleo: caracterización de los programas realizadas en cada país en materia de políticas activas y pasivas de empleo.
5. Índice bibliográfico, de las publicaciones con contenido en integración, empleo, mercado de trabajo, etc.

Dispone de links o conexiones con instituciones oficiales, estadísticas y académicas de la subregión, del resto de América y de Europa.

La información del mercado laboral, cuenta aún con problemas de comparabilidad, por provenir de fuentes diversas, aunque se están haciendo coordinaciones con los sectores técnicos del MERCOSUR que trabajan en el área de estadísticas para armonizar las mismas.

C) Coordinación en materia de inspecciones de trabajo

Uno de los objetivos planteados por el Programa MERCOSUR 2000 fue mejorar el cumplimiento de las normas laborales nacionales dentro del territorio del MERCOSUR.

Dada la imposibilidad de armonizar o unificar los sistemas de control existentes a nivel nacional, se implementaron mecanismos permanentes de intercambio, cooperación y coordinación, con el objetivo de mejorar el conocimiento recíproco de los métodos de trabajo de cada uno, evaluarlos y optimizar así los sistemas de control nacionales mediante el enriquecimiento mutuo dado por las respectivas experiencias.

Las actividades acordadas fueron:

1) La institución de mecanismos permanentes de intercambio de informaciones y estadísticas en el área de inspección del trabajo entre los países del MERCOSUR, con vistas a asegurar el cumplimiento de las legislaciones laborales nacionales.

A estos efectos se consensuó una planilla sobre datos estadísticos que se completa e intercambia anualmente.

2) El intercambio de experiencias prácticas y la cooperación entre los servicios inspectivos que contribuyan al mejoramiento del desempeño de la inspección de trabajo. A esos efectos se selecciona en forma tripartita un sector de actividad relevante y se realizan por los inspectores de trabajo de los cuatro países del MERCOSUR, visitas inspectivas conjuntas en empresas del sector seleccionado, con la presencia de representantes de empleadores y trabajadores.

La selección se realiza teniendo presente especiales problemas de cumplimiento en un sector de actividad, sea por las condiciones de seguridad e higiene del mismo que provocan una siniestralidad importante, o por existir porcentajes preocupantes de incumplimiento a otras normas que establecen derechos de los trabajadores o regulan los aportes a los sistemas de seguridad social.

El objetivo de estas inspecciones conjuntas es la riqueza del intercambio de procedimientos, conocimientos y metodologías de trabajo, con operativos prácticos que reproducen in situ – en una empresa y con inspectores de los 4 países – la realidad de una verdadera inspección.

Una vez realizados los operativos de un sector en los cuatro países, se realiza una reunión regional de evaluación general, de la cual surgen sugerencias para adoptar aquellas prácticas nacionales que demostraron ser las más adecuadas a los efectos de un efectivo control del cumplimiento de las normas laborales.

3) Otros mecanismos de coordinación y cooperación en el ámbito de las inspecciones de trabajo, capaces de mejorar el cumplimiento de las normas laborales.

Así en oportunidad de realizarse los operativos conjuntos se aprovecha la presencia de inspectores de trabajo de los cuatro países

para sensibilizarlos e informarlos sobre temas de especial trascendencia, que merecen un tratamiento inspectivo diferenciado, como por ejemplo la necesidad de integrar el enfoque de género o la problemática del trabajo infantil.

Del mismo modo al haberse constatado preocupación por las condiciones de trabajo en el transporte de cargas por carretera, se elaboró una encuesta común para conocer las realidades del sector, cuyos datos fueron relevados – por los propios inspectores de trabajo – en forma simultánea en puestos de frontera de los cuatro países, los que posteriormente fueron evaluados.

D) Nomencladores nacionales

Con una pauta metodológica común, los países elaboran y actualizan en forma anual información normativa nacional referida a los institutos del derecho laboral individual, con una metodología común para facilitar su comparabilidad, la que es divulgada por intermedio de la página Web del Observatorio del Mercado de Trabajo.

E) La declaración sociolaboral del mercosur

La Declaración Sociolaboral del MERCOSUR es sin lugar a dudas el producto de mayor interés en materia de armonización normativa dentro del proceso de integración de la región y tiene enormes potencialidades para impulsar la consolidación de su dimensión social y el desarrollo futuro de políticas sociales convergentes, motivo por el cual merece un análisis especial de su proceso de gestación y contenidos.

V) La declaración sociolaboral del MERCOSUR

1. Introducción

La consagración de un piso mínimo común de derechos a regir dentro de una región puede obtenerse desde tres diferentes enfoques, que no son sustitutivos sino complementarios unos de otros, y que suponen diferentes metodologías para la armonización de normas laborales dentro de un proceso de integración.

Esos 3 métodos de trabajo complementarios son:

a) subir del nivel normativo nacional al regional, y proponer la armonización de algunas normas nacionales, de modo tal de ir

encauzando la actividad legislativa hacia la obtención de mayores y homogéneos niveles de protección laboral, teniendo en cuenta que los regímenes jurídicos internos serían controlados por los respectivos sistemas nacionales de inspección del trabajo.

b) bajar del nivel internacional al regional y proponer la ratificación conjunta por los cuatro países de Convenios Internacionales de Trabajo y de otros Pactos, Tratados o Protocolos Internacionales o Americanos, teniendo también presente que los mismos serían objeto de seguimiento en cada país del MERCOSUR, por los mecanismos específicos previstos en cada uno de ellos.

c) trabajar directamente en un instrumento regional, con un mecanismo propio de control o seguimiento.

Este último enfoque fue el elegido en la agenda para iniciar los trabajos de la Comisión No 1, porque se evaluó – correctamente – que un documento consensuado tripartitamente, tenía muchas posibilidades de ser aprobado en los niveles de decisión política del MERCOSUR y tuvo por resultado la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.

2. Antecedentes

Como expresáramos anteriormente, ya la Comisión N° 8 del Subgrupo 11 había estudiado la viabilidad de implementar una Carta de Derechos Sociales en materia laboral, la que – en principio – debía recogerse en un Protocolo Adicional al Tratado de Asunción a ser ratificado por cada Estado parte.

A tales efectos se constituyó una subcomisión tripartita que analizó diversas propuestas presentadas en su seno, pero terminada la primer fase de transición aún no se habían superado las etapas de negociaciones.

En 1995 y 1996 el nuevo Subgrupo 10 retomó el tema e incluyó en su pauta negociadora la “continuación del estudio de la Carta de Derechos Fundamentales en materia laboral”. Ante la falta de consensos respecto al sistema de seguimiento de la Carta, se establecieron dos posibles vertientes: “su posibilidad de control” o “su eficacia”, para que elevado al GMC, éste resolviera entre ambas posibilidades.

El GMC no se expidió, desechando la pauta propuesta en todo lo que hacía relación a contenidos normativos de la dimensión social.

Es entonces, que tratando de conciliar posiciones muy diferentes existentes entre los gobiernos y sectores representados, el Subgrupo acuerda una propuesta más general, que no hace referencia a una Carta sino a la dimensión social del MERCOSUR.

Esta nueva pauta negociadora propuesta por el SGT 10 fue aprobada por el GMC (Resolución 153/96 de 13/12/96), en los siguientes términos:

“Tarea – Análisis de la dimensión social del proceso de integración. Diversas alternativas para su formulación institucional.

Justificación – Necesidad de contar con un instrumento que oriente la convergencia y/o concurrencia de los objetivos sociales.

Acción – Elaboración de un plan de actividades con la finalidad de cumplir con esa tarea. Para ello las delegaciones prepararán propuestas que deberán tener en consideración los trabajos ya realizados por el Subgrupo”.

En 1997 el Subgrupo N° 10 constituyó un Grupo Ad Hoc tripartito, con el cometido de “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”.

Dicha comisión trabajó a lo largo de casi dos años y a fines de 1998 se consensuó el instrumento que luego fuera aprobado y firmado por los Jefes de Estado de los Países Miembros como “Declaración Sociolaboral del MERCOSUR”, el 10 de diciembre de 1998.

3. Ejes de las negociaciones

Durante el período previo a la aprobación de la Declaración, tres fueron los ejes de las negociaciones:

a) Contenido concreto de los derechos a consagrar: Para iniciar la discusión cada sector y país aportó una lista de los derechos que entendía ineludible consagrar, la cual fue decantada en el correr de las negociaciones hasta quedar consensuado un elenco de derechos fundamentales.

Dado que algunos derechos propuestos no habían obtenido consenso de todos los participantes, se acordó que el instrumento que los contuviera iba a ser de carácter dinámico y abierto, de modo tal que con el avance del proceso de integración y de la consolidación de la dimensión social, se pudieran alcanzar nuevos acuerdos e ir completando el contenido de la Declaración.

El paso siguiente fue dotar de contenido concreto a cada uno de los derechos a consagrar. Para ello cada sector y país presentó una propuesta, tomando como insumos los textos constitucionales y legales de los cuatro países, los convenios internacionales de trabajo y demás instrumentos internacionales o regionales relacionados.

Por último se diseñó una tabla comparativa con todas las propuestas presentadas y se negoció y acordó – discutiéndose extensamente, en algunos casos – el contenido y la redacción de cada artículo.

O sea que es el primer instrumento de estas características elaborado en forma totalmente tripartita, resultado de una prolongada y compleja negociación en la que participaron Gobiernos y representantes de los empleadores y de los trabajadores de los cuatro países integrantes del MERCOSUR.

b) Mecanismo de control o seguimiento del cumplimiento de los derechos consagrados. Si bien desde el inicio de las negociaciones hubo acuerdo en que el órgano encargado del seguimiento del instrumento a aprobar debía ser tripartito, con una instancia regional y otra nacional, de carácter promocional y no sancionatorio, existían discrepancias en cuanto a la ubicación institucional del mismo, jerarquía y los mecanismos de toma de decisiones a establecer.

A tales efectos se elevaron los disensos en consulta al GMC, quien a su vez los derivó al Foro Consultivo Económico y Social. Este órgano recomendó por consenso que debería ser un órgano directamente auxiliar del GMC, al que se elevarían sus recomendaciones, las que deberían ser adoptadas por consenso de los sectores que lo compondrían y que su eficacia debería quedar limitada al carácter consultivo, “colaborando así en el proceso de toma de decisiones del GMC”.

Asimismo el Foro aconsejó que debería quedar excluida cualquier potestad punitiva, no pudiendo invocarse este mecanismo para fines diferentes para los que fuera constituido, quedando prohibida especialmente su vinculación con cuestiones económicas, comerciales y financieras.

c) Naturaleza jurídica del instrumento que recogería los derechos y el mecanismo de seguimiento. Fue el tercero y más polémico de los aspectos a resolver, y subyacía permeando todas las discusiones, las diferentes posiciones de los gobiernos y actores sociales sobre la pertinencia de las cláusulas sociales.

Al respecto se habían planteado diversas opciones:

- Elegir la forma de Tratado o Acuerdo, que recogiera una “Carta Social de los trabajadores del MERCOSUR”, que si bien era el instrumento de mayor jerarquía, tenía como inconveniente que requería de posterior ratificación legislativa y su vigencia quedaba condicionada a una decisión ulterior de órganos nacionales ajenos al MERCOSUR.
- Elegir la forma de Resolución emitida por el GMC o de Decisión emitida por el CMC, ambas de carácter obligatorio y sometidas directamente al sistema de solución de controversias previsto en el Protocolo de Brasilia.

De haberse seguido este procedimiento la Declaración habría adquirido carácter obligatorio simultáneo al haber sido “internalizada” por los cuatro Estados Parte (según lo dispuesto por los artículos 38 y siguientes del Protocolo de Ouro Preto) y de existir controversias respecto a dicho instrumento se deberían seguir los procedimientos de negociación directa, intervención del GMC y en última instancia el procedimiento arbitral con la posibilidad de “adoptarse medidas compensatorias temporarias, tales como la suspensión de concesiones u otras equivalentes, tendientes a obtener el cumplimiento”. Esto se oponía a la Recomendación que el Foro Consultivo Económico y Social había realizado al respecto.

- La otra opción era elegir un instrumento sui generis, no previsto dentro del orden jurídico del MERCOSUR, pero que tuviera un importante valor ético-político. En este sentido se manejaba la posibilidad de una Declaración de los Ministros de Trabajo o de los Jefes de Estado de los cuatro países.

Consultado sobre este punto el Foro Consultivo Económico y Social no tuvo, en este aspecto, consenso de los sectores sociales.

Finalmente, se acordó, en el seno del SGT 10, que el instrumento fuera una Declaración Presidencial.

¿Cuáles fueron las razones que determinaron la elección de esa opción?

Haciendo un análisis de las consideraciones volcadas a lo largo de las complejas negociaciones y de los puntos de vista de los diferentes sectores, se puede concluir en que primaron las siguientes consideraciones:

1. En primer lugar tenía un importante valor político y ético al ser

adoptada al más alto nivel como Declaración solemne de los Jefes de Estado, pero además no plasmaba meros deseos o propósitos, sino que de su redacción se desprendían compromisos concretos de actuar en consecuencia a lo declarado mediante acciones positivas concretas.

2. Al no ser un instrumento susceptible de ratificación o internalización posterior, era inmediatamente aplicable y permitía ponerse a trabajar en la instrumentación de las medidas que garantizaran su vigencia efectiva.

3. Era lo políticamente posible en el estado de madurez en que se encontraba el proceso de integración y era difícil, si no imposible, lograr consensos para avances más profundos.

4. Era una forma instrumental dinámica, abierta, flexible y más fácilmente revisable que un Tratado, lo que le daba una vocación de perfeccionamiento continuo acorde a la consolidación y desarrollo de los aspectos sociolaborales.

5. Lo más relevante del instrumento era el órgano de seguimiento y el esfuerzo tripartito y regional que se generara en ese ámbito para la efectiva consagración de los derechos plasmados en la Declaración y para ello era indiferente que su naturaleza jurídica fuera una u otra.

6. Una experiencia gradual en otro tema de trascendente importancia – como lo es el Compromiso Democrático del MERCOSUR – había resultado exitosa. Efectivamente el Protocolo de Ushuaia firmado en 1998 que consagra el compromiso democrático de los países del MERCOSUR, fue precedido por una Declaración Presidencial, firmada el 25 de junio de 1996 en Potrero de los Funes – San Luis (Argentina) y apenas transcurridos dos años fue recogida y ampliada en su contenido por el Protocolo de Ushuaia.

7. Por último se estimó que el actual sistema de solución de controversias –que deberá revisarse al converger totalmente el arancel externo común – podría ser sustituido por la creación de un Tribunal Regional. Ese sería el momento propicio para revisar la Declaración, dotarla de un contenido más amplio, de una naturaleza jurídica definitiva y de un nuevo mecanismo de control a cargo de ese Tribunal regional.

4. La declaración sociolaboral del MERCOSUR: su contenido

Si bien el resultado obtenido puede parecer insuficiente o insatisfactorio en cuanto a su contenido, a su forma de seguimiento y a su naturaleza jurídica, debe tenerse presente que ello es fruto justamente

de un consenso y como tal, conjuga visiones e intereses diversos, pero cuya principal virtud es el reconocimiento conjunto de la dimensión social de la integración y el compromiso de fomentar y complementar gradualmente los derechos consagrados en la Declaración.

A los solos efectos de su análisis, conviene referirse en forma separada a su contenido sustantivo, esto es: a los derechos y obligaciones que consagra; a su contenido instrumental: formas y mecanismos establecidos para asegurar la efectiva vigencia de los mismos y a otras normas contenidas mayoritariamente en su preámbulo, por la especial trascendencia que revisten las consideraciones y expresiones vertidas, para interpretar el real alcance de la Declaración sociolaboral del MERCOSUR.

4.a. Preámbulo y normas generales

En general, se ha señalado que del Preámbulo de la Declaración se desprende que existe una voluntad implícita – también explícita – de los Estados de otorgarle a la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR una eficacia jurídica que trasciende los compromisos ético-políticos naturales a toda Declaración.

Especialmente en cuanto hace expresa referencia a “otras declaraciones, pactos, protocolos y otros tratados que integran el patrimonio jurídico de la Humanidad” con los cuales están comprometidos y señalan en párrafo aparte la “Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo (1998)”, que fuera apoyada por los Estados Parte, “la cual reafirma el compromiso de respetar, promover y poner en práctica los derechos y obligaciones expresados en los convenios reconocidos como fundamentales dentro y fuera de la organización.”

Esta interpretación es ratificada por la expresión “adoptan los siguientes principios y derechos en el área del trabajo, que pasan a constituir la Declaración sociolaboral del MERCOSUR, sin perjuicio de otros que la práctica nacional o internacional de los Estados Parte haya instaurado o vaya a instaurar”.

Estas expresiones han llevado a parte de la doctrina a desarrollar la tesis de que la Declaración, al consagrar derechos humanos fundamentales que integran el patrimonio jurídico de la humanidad, integra el jus cogens, siendo en consecuencia parte del orden público internacional que los Estados no pueden derogar y de carácter vinculante.

En similar sentido se ha expresado que la Declaración, al integrarse con una serie de Declaraciones, pactos y convenciones que ya obligan a los Estados Parte del MERCOSUR a pesar de que algunas de ellas no han sido ratificadas o no estén sujetas a ratificación – el llamado contenido ampliado de la Declaración –, tiene reconocida expresamente la misma naturaleza jurídica que aquellos y en consecuencia no requiere de acto ulterior alguno de internalización para adquirir plena eficacia jurídica.

Para la doctrina, entonces:

- a) La Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, sobre todo el tenor de sus considerandos, recoge y proclama la idea de que los derechos humanos fundamentales del trabajador integran el “patrimonio jurídico de la humanidad” y que existe un compromiso de los Estados Parte en cuanto al cumplimiento de todos los instrumentos que componen dicho patrimonio, con independencia de su ratificación interna.
- b) El contenido genérico o ampliado de la Declaración es mucho mayor que su contenido específico, ya que integra a todos los Tratados, Pactos o Declaraciones sobre Derechos Humanos, a los cuales se remite y enumera en su quinto considerando, así como a los principios y/o derechos laborales que la práctica nacional o internacional haya establecido o vaya a establecer a futuro.

Sin embargo, estas interpretaciones estuvieron ausentes – por lo menos en forma explícita – de las negociaciones realizadas a nivel del Subgrupo y de su Comisión ad-hoc.

En esos ámbitos las discusiones versaron sobre dos puntos claves para la instrumentación final de la Declaración:

- Que el instrumento utilizado no podía quedar abarcado por el Sistema de solución de controversias establecido por el Protocolo de Brasilia. Fue por ese motivo que expresamente se estableció en su artículo 25 – en consonancia con la opinión vertida al respecto por el Foro Consultivo Económico y Social – que la Declaración no podrá invocarse ni utilizarse para otros fines que no estén en ella previstos y vedada, en particular, su aplicación a cuestiones comerciales, económicas y financieras.
- Que el mecanismo de seguimiento no podía derivar en medidas sancionatorias impuestas con carácter supranacional.

Como puede observarse en realidad subyacían en las negociaciones dos temas:

- la oportunidad temporal de establecer mecanismos supranacionales de control en temas laborales, en una etapa en que se establecía expresamente que los órganos del MERCOSUR tenían carácter intergubernamental y no comunitario y
- el posicionamiento frente al tema de las cláusulas sociales.

La otra cláusula general a destacar en este capítulo es la establecida en su artículo 24, en cuanto reconoce expresamente el carácter dinámico y abierto de la Declaración, revisable a los dos años de su adopción, a la luz de los avances del proceso de integración y de la experiencia adquirida y acumulada en su aplicación.

Es importante señalarla especialmente, porque hubo reiteradas manifestaciones respecto a que la Declaración era una plataforma de salida y que la meta u objetivo final era ampliar en el futuro sus contenidos, su naturaleza jurídica o personalidad normativa y su jerarquía institucional.

De este modo se reconoció que la solución acordada en el momento era perfectible y que lo establecido era un piso mínimo armonizado de derechos laborales, de compromisos asumidos por los Estados y de mecanismos tripartitos para seguir profundizando y avanzando hacia la consolidación de una dimensión social de la integración.

4.b. Cláusulas sustantivas: derechos y obligaciones consagrados

El contenido sustantivo específico se integra con los derechos y principios expresamente consagrados en el articulado de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR y con los compromisos asumidos por los Estados Parte al respecto e incluye: derechos individuales, derechos colectivos y otros derechos.

En general en cada artículo se comienza consagrando un determinado derecho y en un segundo inciso se establecen los compromisos o acciones que los Estados se comprometen a asumir al respecto.

En tal sentido estas cláusulas de la Declaración referidas a derechos implican compromisos – con diferente grado de concreción o precisión – de acción positiva por parte de los gobiernos y por su redacción la mayoría de ellos son autoejecutables.

Derechos individuales

- No discriminación – Promoción de la igualdad. Consagra la igualdad efectiva de derechos, trato y oportunidades en el empleo y ocupación, sin distinción o exclusión por motivos de raza, nacionalidad, color, sexo, orientación sexual, edad, credo, opinión política o sindical, ideológica o cualquier otra condición social o familiar.

Seguidamente establece el compromiso de los Estados de garantizar la vigencia de este principio con acciones dirigidas a eliminar toda discriminación, en especial respecto de los grupos en situación de desventaja en el mercado de trabajo.

En artículo aparte consagra el derecho de las personas con discapacidades físicas o mentales a ser tratadas en forma digna y no discriminatoria, favoreciéndose su inserción social y laboral y en tal sentido establece el compromiso de los Estados de adoptar medidas efectivas relacionadas con su educación, formación, readaptación, orientación profesional y adecuación de los ambientes de trabajo y de los accesos a bienes y servicios colectivos.

Por último en el siguiente artículo los Estados se comprometen a garantizar, mediante la normativa y las prácticas laborales, la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres.

- Derechos de los trabajadores migrantes y fronterizos. Establece su derecho a ayuda, información, protección e igualdad de derechos y obligaciones que los trabajadores nacionales. Los Estados Parte se comprometen a establecer normas y procedimientos comunes para la circulación de los trabajadores en zonas fronterizas así como a emprender acciones para mejorar las condiciones de trabajo, empleo y de vida de estos trabajadores.

- Eliminación del trabajo forzoso. Se establece el derecho al trabajo libre y voluntario y la supresión de toda forma de trabajo forzoso u obligatorio. A su vez los Estados asumen el compromiso de eliminar toda forma o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena y para el cual éste no se ofrece voluntariamente y de adoptar medidas para garantizar la abolición de toda utilización de la mano de obra que propicie, autorice o tolere el trabajo forzoso u obligatorio.

- Abolición del trabajo infantil y limitación del trabajo de menores. Se establece como edad mínima de acceso al trabajo aquélla en que cesa la escolaridad obligatoria y compromete a los Estados Parte a abolir el trabajo infantil y a elevar progresivamente la edad mínima del ingreso al trabajo.

En los incisos siguientes pone bajo la especial protección de los Estados el trabajo de los menores, en especial en lo concerniente a la edad mínima para el ingreso al mercado laboral, y otras medidas que posibiliten su pleno desarrollo físico, intelectual, profesional y moral.

Más adelante lo limita especialmente en cuanto a la extensión de la jornada y horarios en que puede realizarse el mismo y ambiente de trabajo, estableciéndole limitaciones en razón de la afectación de sus facultades físicas, mentales y morales.

- Derecho de los empleadores. Incluye el derecho a dirigir y organizar económica y técnicamente la empresa, de acuerdo a las legislaciones y prácticas nacionales. Cabe señalar que la inclusión de este artículo supone una consagración excepcional en el derecho comparado, donde los documentos sociolaborales no recogen tales derechos. Su inclusión implicó asimismo una extensa negociación donde los empleadores reivindicaban la tesis del fin social de la empresa.

Derechos colectivos

- Libertad de asociación. Consagra el derecho de empleadores y trabajadores de constituir las organizaciones que estimen conveniente y de afiliarse a las mismas y el compromiso de los Estados de asegurar el derecho a la libre asociación y de abstenerse de cualquier acto que suponga injerencia en su creación o gestión.
- Libertad sindical. Consagra el derecho de los trabajadores a ser protegidos de todo acto que menoscabe la libertad sindical y en especial garantizar su libertad de afiliación, no afiliación y desafiliación, su derecho a ser representados sindicalmente y a evitar despidos o perjuicios derivados de su actividad sindical.
- Negociación colectiva. Consagra el derecho de los empleadores, sus organizaciones y de organizaciones o representaciones de trabajadores a negociar y celebrar convenios o acuerdos colectivos.
- Huelga. Garantiza el ejercicio del derecho de huelga a todos los trabajadores y organizaciones sindicales, estableciendo que los mecanismos de prevención o solución de conflictos no podrán impedir su ejercicio.

Estos derechos son los clásicos derechos colectivos que contiene todo instrumento sociolaboral, y si bien en su redacción se hace expresa

remisión a las legislaciones y prácticas nacionales vigentes, son reconocidos con un sentido protector amplio y promocional.

- Promoción y desarrollo de procedimientos preventivos y de autocomposición de conflictos. Se consagra la obligación de los Estados de desarrollar estos procedimientos, siempre que sean independientes e imparciales y de fomentar su utilización, sin limitar el derecho a la huelga.
- Diálogo social. En este artículo se establece el compromiso de los Estados de promover la concertación social, convocando a los actores sociales regionales y nacionales a fin de que, a través del diálogo y el consenso social, se tienda al crecimiento económico con justicia social y a la mejora de las condiciones de vida de sus pueblos.

Si bien estos dos artículos son programáticos, obligan a los Estados a adoptar medidas concretas al respecto y se entendió que era necesario dar señales claras por parte de todos los sectores, de su apoyo a una sociedad basada en la negociación, la concertación y el diálogo social como forma de solucionar sus diferencias y avanzar en la consecución de una sociedad más justa y con mejores condiciones de vida y trabajo.

Otros derechos

- Fomento del empleo. Los Estados se comprometen a promover el crecimiento económico y la adopción de políticas activas para el fomento y creación del empleo con el fin de elevar el nivel de vida y corregir los desequilibrios regionales y nacionales
- Protección de los desempleados. Los Estados Parte se comprometen a instituir, mantener y mejorar los mecanismos de protección contra el desempleo, a fin de garantizar la subsistencia del trabajador afectado y facilitarle el acceso a servicios de reubicación y a programas de recalificación profesional que faciliten su retorno a la vida productiva.
- Formación profesional y desarrollo de recursos humanos. En este artículo se reconoce expresamente a todo trabajador su derecho a la orientación, formación y capacitación profesional. El compromiso de los Estados es de constituir programas de orientación y formación profesional continua y permanente, articulándolo con los servicios públicos de empleo y protección de los desocupados y de garantizar una información adecuada, a nivel nacional y regional, sobre los mercados de trabajo.

- Salud y seguridad en el trabajo. Consagra el derecho a trabajar en un ambiente sano y seguro que preserve la salud física y mental del trabajador y estimule su desarrollo y desempeño profesional. A su vez los Estados se comprometen a formular, aplicar y actualizar en forma permanente y con la participación de los sectores sociales, políticas y programas que prevengan accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y promuevan condiciones de trabajo adecuadas.

- Inspección del trabajo. Consagra el derecho del trabajador a gozar de una protección adecuada de sus condiciones y medio ambiente de trabajo, a cuyos efectos los Estados se comprometen a instituir y mantener servicios de inspección que garanticen los derechos laborales.

- Seguridad social. Se consagra el derecho de los trabajadores a la seguridad social, conforme a las respectivas legislaciones nacionales y los Estados asumen el compromiso de garantizar una red mínima de amparo social que proteja a sus habitantes ante la contingencia de riesgos sociales como la enfermedad, vejez, invalidez y muerte, así como a coordinar políticas que supriman discriminaciones derivadas del origen nacional de los beneficiarios.

4.c. Cláusulas instrumentales: el mecanismo de promoción y seguimiento

Este capítulo se inicia con la reiteración del compromiso de los Estados Parte de respetar los derechos fundamentales consagrados en la Declaración y de promover su aplicación y con tal finalidad recomiendan instituir la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR.

En sus artículos 20 y siguientes la Declaración establece las características y cometidos básicos de la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR, que posteriormente serán recogidos en la Resolución que la institucionaliza y en su Reglamento Regional.

- Será un órgano directamente auxiliar del Grupo Mercado Común.
- De composición tripartita.
- Con carácter promocional y no sancionatorio.
- Dotado de instancias nacionales y regional.
- Destinada a fomentar y acompañar la aplicación del instrumento: esto es a promover el cumplimiento de los derechos previstos en ella.
- Se manifestará por consenso de los tres sectores.

- Sus atribuciones y responsabilidades, que la caracterizan en lo sustancial como un órgano de promoción y seguimiento de los derechos consagrados en la Declaración, son:
 - Examinar, comentar y canalizar las memorias anuales que deberán elaborar los Estados Parte,
 - Formular planes, programas de acción y recomendaciones tendientes a fomentar la aplicación y el cumplimiento de la Declaración,
 - Examinar observaciones y consultas sobre dificultades e incorrecciones en la aplicación y cumplimiento de los derechos consagrados,
 - Examinar dudas sobre la aplicación de la Declaración y proponer aclaraciones,
 - Elaborar análisis e informes sobre la aplicación y el cumplimiento, y
 - Examinar y presentar propuestas de modificación del texto de la Declaración y darles el curso pertinente.
- Deberá reunirse por los menos una vez al año
- Deberá redactar por consenso su Reglamento Interno y el de las Comisiones Nacionales, el que deberá ser elevado al GMC para su aprobación.

Aprobada la Declaración por los Jefes de Estado de los cuatro países, por Resolución 15/99 de fecha 9 de marzo de 1999, el GMC crea la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR, con las características recomendadas en la propia Declaración, y estableciendo especialmente que se integrará por un miembro titular y un alterno de cada uno de los tres sectores involucrados por cada uno de los Estados Parte del MERCOSUR.

VI) Situación actual de los ámbitos sociolaborales

A partir de la creación de la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR quedó conformada la institucionalidad laboral actual del MERCOSUR, abriéndose una nueva etapa de la integración social del MERCOSUR, que merece un análisis especial dado que se comienzan a visualizar nuevas líneas de acción, sinergias y complementariedades entre sus órganos,

que serán fundamentales para las futuras armonizaciones en materia de normas y políticas laborales.

Tres son los órganos fundamentales en ese desarrollo.

1. La comisión sociolaboral del MERCOSUR

1.a. Los trabajos preparatorios. Instituida formalmente, la Comisión Sociolaboral comienza sus trabajos buscando los consensos necesarios para regular su forma de actuación y los mecanismos de seguimiento de los derechos consagrados en la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.

Sucesivamente acuerda su Reglamento Interno Regional (aprobado por Resolución del GMC de abril del 2000), el Reglamento de las Comisiones Nacionales (aprobado por Resolución del GMC de diciembre de 2000), y resuelve implementar un mecanismo de seguimiento basado en Memorias Anuales, a cuyos efectos acuerda las pautas metodológicas y procedimiento de elaboración y examen de memorias y los formularios que servirán de guía para la información que incluirá cada memoria y acuerda los cinco primeros derechos a examinar: trabajo infantil y de menores (art.6), promoción de la igualdad entre mujeres y hombres (art. 3º), diálogo social (art. 13), fomento del empleo (art. 14) y formación profesional (art. 16), tomando en cuenta la naturaleza y relevancia de los mismos.

1.b. El mecanismo de seguimiento acordado

A partir del año 2001 el sistema acordado fue puesto en práctica, por lo que haremos una muy breve reseña del funcionamiento real del mecanismo de seguimiento instaurado para la aplicación efectiva de los derechos consagrados y de los avances realizados en este ámbito.

Elaboración de Memorias. Conforme a la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR se elaboran por los Ministerios de Trabajo en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores.

El Reglamento establece que una vez elaboradas, se presentan en la Comisión Nacional antes del 30 de junio de cada año, se discuten en ese ámbito y antes del 30 de julio se remiten a la Comisión Regional y a las otras Comisiones Nacionales con las consideraciones realizadas por los otros sectores.

Asimismo establece que las primeras Memorias deberán informar de la situación legal, institucional y práctica, haciéndose un diagnóstico

general de la situación nacional al respecto y que las siguientes Memorias deberán consignar las modificaciones en la legislación y en la práctica, así como los avances realizados en la promoción de los derechos y las dificultades encontradas en su aplicación.

Examen de Memorias. Se examinan en primera instancia por la Comisión Nacional del respectivo país, se realiza un informe y se elevan ambos para examen de la Comisión Regional.

La Comisión examina las Memorias, las consideraciones de los sectores sociales y el informe nacional y con una visión ya regional hace un informe evaluatorio del estado de aplicación y lo eleva al GMC acompañado con propuestas de recomendaciones, planes y programas de acción para el futuro.

Hay hacia adelante un gran desafío pero también una gran oportunidad para implantar políticas sociales armonizadas en el MERCOSUR y tres factores son fundamentales para el cumplimiento de los objetivos propuestos en cuanto a la efectiva aplicación en la región de los derechos fundamentales de carácter laboral:

- La responsabilidad y el compromiso con que se encare la elaboración de las Memorias por los cuatro países y sectores sociales del MERCOSUR.
- El espíritu constructivo y de concertación con que la Comisión Regional asuma las responsabilidades que se le asignaron en la promoción de los derechos consagrados en la Declaración, acordando recomendaciones y propuestas que permitan el desarrollo de políticas comunes convergentes.
- La respuesta que los Gobiernos y sectores sociales den a las recomendaciones, planes y programas de acción que eventualmente se les recomiende y la consecuente adopción de las medidas que correspondan para lograr la vigencia efectiva de los derechos proclamados en toda la región.

1.c. Los resultados iniciales – memorias, recomendaciones y resoluciones

- En el año 2001 fueron elaboradas las primeras Memorias de los cinco derechos seleccionados, y luego del doble examen nacional y regional previsto, surgieron del consenso tripartito las primeras Recomendaciones de la Comisión Regional, las que fueron elevadas al Grupo Mercado Común para su consideración.

Los resultados fueron diversos tanto en el nivel de la Comisión Sociolaboral Regional, como al momento de la toma de decisiones por parte del GMC.

a) Memoria sobre el art. 3º – promoción de la igualdad entre mujeres y hombres

La Comisión Sociolaboral del MERCOSUR acordó recomendar o exhortar a los Estados Parte la realización de acciones preventivas, educativas, de difusión y de relevamiento de la información relativa al derecho a la igualdad y a incorporar las referidas acciones dentro de los objetivos de los Ministerios de Trabajo, en los ámbitos que se consideren más adecuados y que garanticen la participación tripartita.

Esta recomendación fue elevada al GMC y hasta el momento aún está pendiente una resolución sobre el tema.

Asimismo se acordó instruir al Observatorio del Mercado de Trabajo del SGT 10 que profundice la aplicación de indicadores de género en la información que brinda.

Por último, en lo interno, se resolvió que las Memorias que se realicen en el futuro deberán contener en forma transversal la perspectiva de género.

b) Memoria sobre el art. 16º – formación profesional

La Comisión Sociolaboral dio su consenso a la formulación de una recomendación donde se incluyen los siguientes puntos:

- 1) Recomendar a los Estados Parte el desarrollo de acciones tendientes a construir una visión integral y sistémica de la formación profesional, con participación de las organizaciones más representativas de trabajadores y empleadores.
- 2) Esos sistemas o redes nacionales deberían incluir:
 - la articulación de las acciones públicas y privadas de la formación profesional con los programas y servicios de empleo, orientación laboral y protección a los desempleados,
 - la construcción de sinergias entre las instancias gubernamentales con las organizaciones de trabajadores y empleadores y con los diversos actores de la capacitación.
 - la capacidad de respuesta a los requerimientos de la producción y del trabajo y de la mejora de la calidad de vida de las personas.

3) Integrar la formación profesional a las políticas activas de empleo, a fin de facilitar a las personas el acceso a un trabajo decente, ya sea dependiente o propio, a través de una iniciativa empresarial formal.

4) Articular la formación profesional con el sistema educativo para posibilitar la actualización y el reconocimiento de las calificaciones y conocimientos, con independencia de su forma de adquisición.

5) Garantizar que las políticas, programas y acciones que se implementen a través del sistema o red a crear, cuenten con una evaluación de su impacto a efectos de optimizar sus resultados.

6) Prever los mecanismos adecuados a efectos de obtener información sobre oferta y demanda de calificaciones que permita mejorar la pertinencia de las políticas de formación profesional.

Las recomendaciones respecto a la formación profesional fueron elevadas también al GMC, el cual las recogió en forma textual y en su totalidad en la Resolución 59/01 de 5 de diciembre de 2001.

c) Memoria sobre el art. 14º – fomento del empleo

Si bien existieron visiones diversas respecto al impacto que había tenido el proceso de integración sobre la situación del empleo en la región, se enfatizó que el proceso de integración regional debe ser un factor de promoción del empleo, elevándose a tal efecto al GMC un proyecto de resolución que recoge la inquietud por la actual situación.

El proyecto de resolución recomienda a los Estados Partes la adopción de políticas activas de empleo sistemáticas y generales que tiendan a solucionar las dificultades antes mencionadas referidas al desempleo, calidad del empleo, trabajo no registrado y subempleo.

El proyecto fue elevado al GMC, no habiendo una resolución de este órgano que la recoja.

d) Memoria sobre el art. 6º – erradicación del trabajo infantil

La Comisión Sociolaboral del MERCOSUR aprobó por consenso un proyecto de Resolución que recoge las siguientes recomendaciones:

1. El fortalecimiento por los Estados Partes de los Planes Nacionales de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, los que deberían considerar:

a) la armonización normativa en relación con los Convenios 138 y 182 de la OIT;

- b) la articulación y consecuente coordinación de acciones y esfuerzos de todos los actores sociales;
- c) la activa participación de las organizaciones gubernamentales con las organizaciones de trabajadores y empleadores;
- d) la educación, la salud y la protección integral de los derechos de la infancia como objetivos esenciales de la erradicación del trabajo infantil;
- e) la constante actualización de información, a través de encuestas, relevamientos, mapeos, que permitan periódicas y efectivas tareas de diagnóstico;
- f) la permanente sensibilización y concientización social;
- g) el fortalecimiento de las redes sociales y la inmediata capacidad de respuesta a los requerimientos que la erradicación demande en cada caso concreto;
- h) el fortalecimiento de los sistemas de monitoreo e inspección en el trabajo infantil;
- i) la articulación de las políticas para la erradicación del trabajo infantil con el sistema educativo de modo de garantizar la inserción escolar de las niñas y niños y su mantenimiento;
- j) la garantía de que todas las políticas, programas y acciones que se implementen en materia de erradicación del trabajo infantil, cuenten con mecanismos de evaluación de impacto y resultados, a fin de posibilitar reformas o ajustes y optimizar sus resultados;
- k) la incorporación de mecanismos adecuados para el logro de información vinculada al nivel de acatamiento de las normas y disposiciones en materia de trabajo infantil a efectos de contar con los insumos necesarios para optimizar la eficacia de las políticas de prevención y erradicación del trabajo infantil;
- l) la adopción de mecanismos e instrumentos estadísticos homogéneos de recolección de datos sobre trabajo infantil entre los Estados Partes, que faciliten el análisis comparado de esta problemática, a los fines del diseño e implementación de políticas conjuntas.

2. La conveniencia de incorporar la temática del trabajo infantil como contenido del observatorio de mercado de trabajo del MERCOSUR

La propuesta de la Comisión Sociolaboral fue analizada en la última reunión cumbre del CMC y recogida en su totalidad en una Declaración de los Jefes de Estado de los cuatro países del MERCOSUR, que la

fundamenta en la necesidad de avanzar en la definición de políticas comunes en el ámbito de la erradicación del trabajo infantil, en consonancia con lo establecido en el artículo 6º de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, y encomienda al Consejo del Mercado Común del MERCOSUR el seguimiento de las tareas dirigidas a la concreción de los objetivos establecidos en la misma.

e) Memoria sobre el art. 13º – diálogo social

No existieron propuestas de la Comisión al respecto, dado que recién se realizó un primer análisis de las memorias e informes nacionales sobre el tema y está pendiente la continuación de las consultas nacionales sobre diálogo social y el posterior examen regional.

f) Derechos seleccionados para el año 2002

Para el presente año se seleccionaron los siguientes derechos consagrados en la Declaración Sociolaboral para ser objeto de Memorias: Trabajadores migrantes y fronterizos (art. 4º.), libertad de asociación (art. 8) y libertad sindical (art. 9).

1.d. Evaluación preliminar de la aplicación práctica del sistema de seguimiento de la declaración sociolaboral

Durante estos dos últimos años la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR culminó la primera experiencia relativa al seguimiento de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR a través del procedimiento antes resumido.

No sólo puso a prueba el sistema implementado para el seguimiento de los derechos consagrados en la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR sino que además sometió a examen el funcionamiento efectivo del tripartismo y el grado de compromiso e involucramiento de los tres actores del mundo del trabajo a nivel regional y la receptividad de sus órganos decisorios a las propuestas de caminar por esta vía hacia la armonización de políticas sociales a nivel regional.

¿Cuál fue la actitud y el comportamiento de quienes participaron en las sucesivas instancias?

En términos generales puede concluirse que la respuesta fue positiva y que todos los países, sectores sociales y gobiernos así como

los órganos intervinientes, dieron cumplimiento a los principales compromisos asumidos.

En un momento en que la consolidación del proceso de integración del MERCOSUR se ve dificultada por la situación general, y a nivel nacional los países presentan signos de creciente inestabilidad, eran lógicos los temores planteados respecto a los avances en el ámbito sociolaboral.

Sin embargo las señales obtenidas fueron alentadoras y en ese difícil contexto merecen destacarse:

En primer lugar los cuatro países dieron cumplimiento a la elaboración de las memorias respecto de cada uno de los cinco derechos seleccionados, y en términos generales se ajustaron a la información solicitada en los formularios previamente consensuados.

Las Memorias elaboradas por los Ministerios de Trabajo de los cuatro países entregaron un diagnóstico completo de las realidades nacionales, donde se brindó información veraz y objetiva, con una sincera apreciación sobre las dificultades existentes en cada país.

En segundo lugar cabe consignar que se dio cumplimiento a los procedimientos de consulta y participación tripartita con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores.

Del mismo modo, los países realizaron su discusión nacional en el seno de la Comisión Sociolaboral Nacional de cada Estado, con diversos grados de intensidad y frecuencia en sus reuniones.

En tercer lugar debe apreciarse positivamente que a las reuniones regionales concurren los sectores y países requeridos para cumplirse holgadamente con el quorum necesario para sesionar (mínimo 7 miembros donde estén presentes a lo menos dos representantes de cada sector), lo que es una prueba más del interés de los países y sectores en avanzar en la integración social del MERCOSUR.

En cuarto lugar y en lo referente a los consensos tripartitos, primó un espíritu de concertación que permitió efectuar propuestas respecto a los derechos tratados que si bien se caracterizan por su prudencia en los planteamientos, revelan el interés de todos los participantes por promover efectivamente el cumplimiento de la Declaración Sociolaboral y tener condiciones laborales armonizadas en el MERCOSUR.

En quinto lugar y en lo atinente a las respuestas del GMC y del CMC a las propuestas, si bien ponderada y parcial, dado que no recogió

todas las Recomendaciones de la Comisión, fue relevante en cuanto a incorporar dentro de sus prioridades –básicamente referidas a los temas comerciales y arancelarios- temas que refieren a las relaciones humanas en el campo laboral.

Esta rápida respuesta del GMC y del CMC a los planteamientos de la Comisión Regional da cuenta de un constatable interés en el MERCOSUR de armonizar políticas sociales en materia de formación profesional, elemento clave para el éxito del proceso regional de integración en un contexto mundial de globalización y en materia de erradicación del trabajo infantil, objetivo fundamental en materia de consagración del trabajo decente.

Finalmente y en sexto lugar las actividades concretas realizadas al inicio de esta nueva etapa implicaron el nacimiento de sinergias entre la Comisión Sociolaboral y el Subgrupo N° 10, en el lento pero fructífero camino de construir políticas armonizadas en el área social, que veremos a continuación.

2. El subgrupo N° 10

Como ya se expresara, es recién a partir del 2001, que coexisten la Comisión, desarrollando su actividad permanente de examinar Memorias y el Subgrupo N° 10, y en consecuencia se inicia aquí una tercera etapa donde se conforman las líneas de trabajo concretas que van a asumir en el futuro los órganos del MERCOSUR en la construcción de la dimensión social de la integración, siendo imprescindible que desde el inicio de esta nueva etapa se logran encontrar los mecanismos idóneos para consolidar sinergias entre las instancias sociolaborales, a efectos de complementar sus acciones y no superponerlas en materia de políticas sociales convergentes.

En esta última etapa el Subgrupo de Trabajo N° 10 ha realizado propuestas y ha desarrollado acciones interesantes para lograr esa convergencia en materia social.

2.a. La armonización normativa

Como mecanismos para continuar profundizando la armonización de las normas laborales en el espacio del MERCOSUR y desde los diferentes enfoques antes señalados:

- Acordó continuar con el estudio comparativo de las legislaciones laborales, actualizando los nomencladores y revisando su índice a

efectos de incluir nuevos temas o excluir alguno de los existentes. Se establecieron las metodologías preliminares de comparación, con miras a detectar asimetrías y eventualmente proponer armonizaciones de las legislaciones de trabajo.

En armonía con los trabajos de la Comisión Sociolaboral ha priorizado para realizar el trabajo de comparación, las normas nacionales relacionadas con trabajo infantil, formación profesional, diálogo social, empleo e igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres.

- Resolvió continuar con el estudio de los Convenios Internacionales de OIT comprometiéndose cada país a presentar un informe sobre las normas ratificadas, así como aquéllas que deberían ser ratificadas o denunciadas en el futuro en forma conjunta.

Se acordó además exhortar a la ratificación por parte de los países de la región que no lo hubieran hecho, de aquellos incluidos en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de la OIT (1998). Ello implica exclusivamente la ratificación por parte de Brasil del CIT 87 y por parte de Paraguay del CIT 138.

- Resolvió continuar con el estudio de otros Pactos, Declaraciones y Convenios Internacionales relacionados con la materia sociolaboral.

A esos efectos y como trabajo inicial acordó preparar un informe del estado de ratificación de todos aquellos Tratados y Convenios Internacionales, Americanos o Regionales que consagren alguno de los derechos incluidos en la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR y proceder en igual forma respecto de aquellos mencionados en el Preámbulo de dicha Declaración, que conforme al mismo "integran el patrimonio jurídico de la Humanidad".

Estos instrumentos son: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de los Derechos, Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Declaración Americana de Derechos y Obligaciones del Hombre (1948), la Carta Interamericana de Garantías Sociales (1948), la Carta de organización de los Estados Americanos, OEA (1948) y la Convención Americana de Derechos Humanos sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988).

2.b. La armonización de políticas y acciones en el área sociolaboral

- Respecto al tema de Formación profesional se acordó – tomando como fuente la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR que consagra el derecho a la formación profesional – armonizar a nivel regional determinados principios básicos o ideas rectoras de la formación profesional que orienten y concreten las acciones y políticas emprendidas en los niveles nacionales.
- A la fecha se elaboró tripartitamente un "Repertorio de Recomendaciones Prácticas sobre formación profesional" como desarrollo del derecho a la formación profesional con la finalidad de servir de guía práctica y lograr una armonización de criterios orientadores comunes a la región, que desarrolla las siguientes directrices:
 - Objetivos de la formación profesional.
 - Articulación de la formación profesional con el sistema educativo.
 - Formación profesional participativa.
 - Formación profesional como instrumentos de las políticas activas de empleo.
 - Formación profesional flexible, polivalente y de calidad.
 - Formación profesional descentralizada por territorio y por sectores económicos.
 - Formación profesional igualitaria y con equidad.
 - Formación profesional como factor de integración y desarrollo regional.

El Repertorio de Recomendaciones fue elevada al GMC, que lo tuvo presente, pero sin transformando en una Resolución propia.

Estas Recomendaciones además serán el insumo previo y necesario para en el futuro instrumentar acciones de cooperación y complementación entre los países parte.

- Respecto a las Competencias laborales, se fueron acordando una serie de criterios para la certificación de competencias, conformándose una base común consensuada, que se integra en síntesis con las siguientes ideas fuerza:
 - Necesidad de trabajar y afianzar el enfoque de competencias y no el enfoque tradicional de análisis ocupacional centrado en puestos de trabajo.

- Adopción de un sistema o red nacional en materia de certificación de competencias, según las características de cada país.
- Participación de los actores sociales en la construcción y en los diferentes niveles del sistema o red, de manera que el tripartismo garantice la confiabilidad y transparencia de los procesos y productos.
- Reconocimiento de las competencias laborales de los trabajadores con independencia de su forma de adquisición.
- Estrategia de abordaje focalizada por sectores de actividad.
- Inconveniencia de extrapolar modelos de sistemas de certificación sin adecuarlos previamente a las características particulares de los países miembros del MERCOSUR.
- Sistema o red de certificación articulado con el sistema educativo para permitir el aumento de los niveles de escolaridad y la formación continua de los trabajadores.

Hasta la fecha estos consensos no han sido plasmados en un documento definitivo ni elevados en consecuencia a consideración del GMC.

- En materia de Seguridad y Salud en el Trabajo y también como un desarrollo de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR que consagra el derecho a trabajar en un ambiente laboral sano y seguro, se elaboró en forma tripartita un documento que recoge un conjunto de directrices para que orienten a nivel nacional acciones convergentes y positivas en tal área.

Los principios plasmados en el referido documento hacen mención a:

- participación de los representantes de trabajadores y empleadores en la formulación, implementación, control y evaluación periódica de un sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo, y consulta permanente de éstos en la elaboración e implementación de las políticas nacionales en la materia,
- participación de trabajadores y empleadores en el nivel de las empresas, en la prevención de accidentes y enfermedades profesionales,
- obligación de fortalecer los servicios de inspección del trabajo, para asegurar un control efectivo en la materia y posibilitarles el desempeño de sus cometidos,
- creación de servicios especializados en seguridad y salud en el trabajo,

- mecanismos de notificación de accidentes y enfermedades profesionales, que permitan la elaboración de estadísticas anuales de acceso público,
- creación de controles adecuados para sustancias, procedimientos y tecnologías que sean riesgosas para la salud.
- establecimiento de garantías para la fabricación, uso y cesión de tecnologías y equipos seguros,
- priorización de medidas de protección de carácter colectivo, sin perjuicio de proporcionar además, cuando fuere necesario, equipos de protección individual adecuados,
- derecho de trabajadores, empleadores y especialistas de acceder a información, orientación, educación y formación en materia de salud y seguridad en el trabajo,
- derecho de los trabajadores a recibir información adecuada sobre los riesgos presentes en los diversos procesos de trabajo y las medidas adoptadas para su control,
- derecho del trabajador a rehusarse a trabajar ante un riesgo grave e inminente,
- cumplimiento por todas las empresas, sean de la región o extranjeras de las normas nacionales sobre prevención de riesgos laborales, sin perjuicio de procurar que éstas últimas apliquen estándares superiores que provengan de sus casas matrices.

Los consensos plasmados fueron elevados al GMC que simplemente los tuvo presentes.

2.c. La coordinación de acciones regionales

En materia de Empleo y a través del Observatorio del Mercado de Trabajo, se han continuado las acciones de mantenimiento, mejoramiento y homogeneización de la base de datos, armonización conceptual y compatibilización de indicadores del mercado de trabajo y se ha resuelto desagregar la información estadística común con indicadores de género y edad.

Se cuenta hoy con un informe de Coyuntura del Mercado de Trabajo Regional como insumo imprescindible para futuras acciones convergentes y el GMC resolvió crear un vínculo entre el sitio web del Observatorio de Mercado de Trabajo (www.observatorio.net) y el

sitio web del MERCOSUR (www.mercosur.org.uy; www.mercosul.org.uy), a fin de divulgar la información allí publicada.

La información que logre nuclear este Observatorio y su comparabilidad serán fundamentales para complementar la visión regional del mercado de trabajo y sus tendencias futuras y ello será un factor clave para fomentar políticas de empleo y formación profesional adecuadas y pertinentes a las necesidades de los sectores productivos.

En lo que refiere al tema Migraciones laborales se realizó, como etapa inicial para conocer el perfil socioeconómico del trabajador fronterizo y la realidad del trabajo en las zonas de frontera, un relevamiento o encuesta coordinada entre los cuatro países del MERCOSUR.

El objetivo buscado con esta metodología común, es recoger información que permita establecer – posteriormente – una normativa armonizada que garantice el libre desplazamiento de estos trabajadores y sus derechos.

Asimismo se destacan los avances realizados sobre el tema migratorio en otros ámbitos institucionales del MERCOSUR, fundamentalmente en el Grupo de Servicios, donde se ha instrumentado un "Visado MERCOSUR" para ciertas categorías técnicas y profesionales del sector servicios, así como las medidas de facilitación del tránsito fronterizo que se encuentran instrumentando las Reuniones de Ministros del Interior.

Respecto a la temática de Inspección de Trabajo se continuó – como línea de trabajo permanente- con la organización de operativos conjuntos de inspección, habiéndose realizado en los sectores de la construcción, rural y energético, estando acordado para el futuro, continuar las experiencias en la industria química y posteriormente en el sector portuario, así como acciones para mejorar el control respecto al trabajo informal y precario.

En lo que refiere a la Seguridad Social, los esfuerzos están concentrados en lograr la ratificación del Acuerdo Multilateral por parte de Argentina y Paraguay de modo de transformarlo a la brevedad en una norma obligatoria del MERCOSUR.

A instancia del Subgrupo el GMC tomó nota y solicitó al CMC trasmita a la Comisión Parlamentaria Conjunta su interés por las ratificaciones faltantes a efectos de dar carácter obligatorio al Acuerdo.

2.d. Evaluación preliminar del subgrupo

Es significativo el eco que ha tenido la Declaración Sociolaboral y los derechos priorizados por la Comisión Sociolaboral, en la tres Comisiones del Subgrupo.

Así la Comisión I acordó iniciar el análisis de asimetrías de los institutos incorporados a los Nomencladores Nacionales con los mismos temas que incorporó la Comisión Sociolaboral a su primera agenda de Memorias.

Asimismo, la Comisión I, consustanciada con el espíritu del Preámbulo de la Declaración Sociolaboral en cuanto a que existen derechos que son patrimonio jurídico de la humanidad, ha tomado como línea de acción la ratificación prioritaria de los Convenios Internacional de Trabajo que forman parte de la Declaración de Derechos Fundamentales de la OIT de 1998 y de los demás instrumentos internacionales y americanos (Pactos y Tratados) que consagran esos derechos fundamentales.

Las Comisiones II y III han adoptado como nuevas líneas de trabajo en los temas de formación profesional, competencias laborales y seguridad y salud en el trabajo respectivamente, el desarrollo de principios o líneas directrices complementarias de los derechos consagrados a tal respecto en la Declaración Sociolaboral, que permitan la implementación de políticas y acciones armonizadas o convergentes en tales temas, asumiendo una especie de rol reglamentario de tales Derechos.

Esta línea de trabajo parece interesante al poner como cometido del Subgrupo la elaboración de normas generales y principios o directrices comunes en materia de políticas sociales, permitiendo entonces que la Comisión Sociolaboral focalice su actividad en el seguimiento del cumplimiento de los derechos comunes incorporados hoy en la Declaración o que puedan ser incorporados en el futuro.

En lo que se refiere al tema de Migraciones Laborales, se observa una revalorización del mismo en esta última reunión, puesto que fue tomado por la Comisión Sociolaboral para su agenda 2002; fue priorizado por el Foro Consultivo Económico y Social y en el Subgrupo No 10 las Centrales Sindicales del Cono Sur presentaron una propuesta de agenda incorporando el tema como eje de todas las actividades del Subgrupo; proponiendo que el trabajo fronterizo y migratorio se encare desde una perspectiva múltiple de la seguridad social, del empleo, de la regulación normativa y de la equidad. Asimismo el tema es evaluado por el Grupo de Servicios y la Reuniones de Ministros del Interior.

La perspectiva de género es otro tema que ha permeado todos los ámbitos sociolaborales: tanto el Subgrupo N° 10 como la Comisión Sociolaboral resolvieron transversalizarla en todos sus trabajo y el Observatorio de Mercado de Trabajo incorpora índices que la relevan.

3. Las reuniones de ministros de trabajo

Luego de la participación relevante de los Ministros de Trabajo en la Reunión de Montevideo de mayo de 1991, donde se declaró la necesidad de atender los aspectos laborales y sociales del MERCOSUR, declaración que fuera recogida por el GMC al crear el Subgrupo N°11, las reuniones de Ministros de Trabajo perdieron periodicidad, quizás debido en parte, a la puesta en funcionamiento del Subgrupo.

La institucionalización definitiva de las RMT, por Decisión N° 1/95 del CMC, que recogía la Decisión N° 5/91 dio un nuevo y fuerte impulso a las mismas, organizándolas como instancia política directamente dependiente del Consejo Mercado Común, órgano máximo del MERCOSUR.

A partir de esa fecha las Reuniones de Ministros se realizaron con periodicidad, participando generalmente de las mismas los Ministros de Trabajo de Chile y Bolivia y en oportunidades los de otros países de América y España.

Como órgano de impulso político de los temas laborales, las RMT fueron marcando prioridades en la integración laboral del MERCOSUR, impulsando el estudio de temas, dando su apoyo permanente a lo actuado por el Subgrupo de Trabajo No 10 y propiciando el análisis de sus resultados en la esfera del CMC.

Las características relevantes que han tenido de las Reuniones de Ministros de Trabajo, o que deberían tener y profundizar en el futuro, se resumen en:

1) Instancia eminentemente política

De acuerdo al desarrollo señalado, es claro que la frecuencia y fluidez de las reuniones de Ministros de Trabajo las han convertido en una instancia política necesaria para determinar e impulsar objetivos prioritarios a efectos de que los mismos sean desarrollados en los ámbitos técnicos laborales del MERCOSUR como el SGT 10 u otros.

Así las RMT tienen un rol preponderante en relación con la promoción y profundización de los aspectos sociolaborales de integración laboral.

2) Ambito de discusión de problemáticas intra y extra región

La composición de las RMT, con integración básica de los representantes de MERCOSUR, Chile y Bolivia pero con participación complementaria y eventual de otros países, la señala como instancia dinámica y abierta a problemas y circunstancias de carácter coyuntural. Su integración ampliada reforzó los vínculos y posibilitó acciones en materia de cooperación técnica con otros bloques regionales de América y con la Unión Europea.

3) Instancia de coordinación en foros internacionales

Asimismo, esta coordinación de Ministros de Trabajo tiende a lograr la concreción de posiciones comunes de los países de la región como bloque en instancias internacionales o regionales que involucren sus países.

Esa coordinación de posiciones en foros internacionales ha sido puesta en práctica, para reuniones específicas como la Conferencia Internacional de Trabajo y en forma genérica para todos los eventos en que deban estar representados los países de la región, como la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo y otras reuniones de OEA y de Naciones Unidas.

4) Sensibilización del MERCOSUR general sobre temas sociolaborales

A la vez que promotor de políticas y propuestas en materia sociolaboral, la RMT es el referente específico para sensibilizar al MERCOSUR económico, partiendo de la base de su propio reconocimiento de que el crecimiento económico y el libre juego del mercado no garantizan por sí solos una distribución equitativa de los beneficios.

5) Papel referencial en materia de diálogo social

Todas las características reseñadas anteriormente convergen en la determinación del carácter referencial de las RMT en el diálogo social, y ello porque hay una reivindicación propia de este órgano en cuanto a la necesidad de avanzar en la integración y en las reformas estructurales emprendidas, a través de instancias de participación de la sociedad.

Este posicionamiento así como su ubicación institucional y relacionamiento con las otras instancias regionales e internacionales, las hace constituir el ámbito propicio para fomentar la participación y el diálogo social como instrumento idóneo para avanzar y consolidar la integración en todas sus áreas.

4. Otros organos con competencia en el area laboral

A título de resumen, es dable señalar que existen otros órganos del MERCOSUR, que tienen competencias en el área sociolaboral, que son:

A) Comisión Parlamentaria Conjunta

Es un organismo de carácter consultivo deliberativo que a través de recomendaciones formula propuestas de armonización legislativa, que acompaña la marcha del proceso de integración, y mantiene informados a los Congresos Nacionales de los países miembros.

La Comisión ha incorporado a su agenda una diversidad muy grande de temas relacionados con el proceso de integración, pero en especial y en lo que hace a la materia sociolaboral ha hecho propuestas relacionadas con la erradicación del trabajo infantil y sobre un Estatuto del Trabajador Migrante.

En su momento ratificó – asimismo – la necesidad de contar con una Carta Social de los Trabajadores.

B) Foro Consultivo Económico y Social

Es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales, donde no participan los gobiernos.

Está integrado por representaciones paritarias de las organizaciones de empleadores y trabajadores y por un tercer sector donde tienen voz otras categorías diversas, como cooperativas, medios de comunicación social, cultura, educación y ciencia, profesionales liberales, consumidores, medio-ambientalistas, micro, pequeñas y medianas empresas.

Tiene funciones consultivas que se plasman en Recomendaciones que se elevan al GMC.

Hasta el momento, de las Recomendaciones surgidas de su seno hay dos de especial importancia para el MERCOSUR laboral. Una fue la consulta sobre la dimensión sociolaboral del MERCOSUR, en la que colaboró en la determinación de las características del órgano de seguimiento de la Declaración Sociolaboral y la otra referida a políticas de promoción del empleo, que aborda diversos temas relacionados con políticas de trabajo y seguridad social coincidentes con objetivos y acciones propuestas en el Subgrupo N° 10, lo cual de alguna manera fomenta y legitima la actividad de este último.

Generalmente se ha señalado la existencia de un déficit participativo en el MERCOSUR, tanto referido al sistema de relaciones laborales como a la ciudadanía en su conjunto, dado que si bien el Foro Consultivo Económico y Social y la Comisión Parlamentaria Conjunta son órganos principales dentro de la estructura institucional del MERCOSUR, tienen carácter meramente consultivo y de asesoramiento o apoyo, quedando las instancias decisorias en la órbita del GMC o del CMC, que podrán recoger o no en sus resoluciones las recomendaciones efectuadas por aquellos.

C) Otras reuniones de ministros

Tienen especial vinculación con la materia laboral las Reuniones de Ministros de Desarrollo Social institucionalizadas recientemente como consecuencia de la Carta de Buenos Aires sobre compromiso social del MERCOSUR, Bolivia y Chile, que fuera redactada por el Foro de Consulta y Concertación Política y aprobada y suscrita por los Jefes de Estado de los cuatro países del MERCOSUR, Chile y Bolivia.

La Carta de Buenos Aires suscripta el día 30 de junio de 2000, tiene un contenido programático y recoge el compromiso social de los países en lograr la superación de los problemas sociales más agudos a partir de la definición de posibles áreas de acción coordinadas, que atañen a temas como el empleo, el trabajo infantil o la exclusión social.

Es igualmente importante la actuación en el área social de las Reuniones de Ministros de Educación, en las cuales se han acordado importantes compromisos en materia de reconocimiento de certificados, títulos y estudios de niveles primario, medio no técnico, medio técnico, admisión de títulos y grados universitarios para el ejercicio de actividades académicas y otros acuerdos de integración educacional para la formación de recursos humanos a nivel de post-grado.

VII) Debilidades y potencialidades del proceso de integración del MERCOSUR

No tenemos dudas respecto a que en los últimos años se ha dado un salto cualitativo en la construcción del espacio social del MERCOSUR.

Este proceso de integración ha demostrado sus potencialidades como instrumento para desarrollar políticas sociales armónicas en la región.

En el aspecto institucional se han afianzado los órganos existentes y se han creado otros, que dan una cobertura bastante completa al

tratamiento de los temas sociolaborales y permiten enfocar los mismos desde diferentes perspectivas y con líneas de acción complementarias.

Las instituciones sociolaborales del MERCOSUR han constituido un verdadero "sistema", donde cada una tiene una función y un rol específico que cumplir.

Ese sistema institucional está aún en la etapa embrionaria, pues dada la reciente creación de algunos de los órganos sociolaborales del MERCOSUR, éstos recién comienzan a delinear sus perfiles propios.

En ese sentido parece claro que el proceso de consolidación y desarrollo del espacio sociolaboral, como proceso que es, registra etapas diferentes que incluyen decisiones de diferentes órganos que diseñan, gestionan o implementan, aprueban y controlan luego el cumplimiento de lo decidido.

Así en el MERCOSUR laboral hoy coexisten, articulan y complementan sus cometidos, diversas instituciones:

- a) órganos de claro perfil político que adoptan decisiones en cuanto al impulso y prioridad en el tratamiento de los diversos temas, que son las Reuniones de Ministros de Trabajo y las Reuniones de Coordinadores del Subgrupo N° 10, asesorados o en consulta con los sectores sociales que participan de las diversas instancias.
- b) un órgano técnico-político tripartito que da forma a esas prioridades y elabora normas, gestiona e implementa el tratamiento de los temas, que es el Subgrupo de Trabajo N° 10, haciendo las propuestas y recomendaciones que entiende pertinentes.
- c) órganos decisorios, que procesan y recogen las propuestas laborales en normas de diversa naturaleza, pudiendo otorgarles el carácter de norma obligatoria dentro del MERCOSUR, que son el Grupo Mercado Común y el Consejo Mercado Común.
- d) un órgano de promoción, fomento y control del cumplimiento de algunas normas elaboradas y aprobadas por el procedimiento anterior, que es la Comisión sociolaboral, la que hasta la fecha solo tiene asignado y realiza el seguimiento de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.

La existencia de estos órganos ha dado lugar a mutuos enriquecimiento que permiten avanzar en nuevas líneas de trabajo para el futuro.

Este relacionamiento dinámico y recíprocamente proactivo que se plantea, ha tenido una concreción inicial a partir del año 2001, cuando comenzaron a observarse interesantes sinergias entre los distintos ámbitos institucionales, fundamentalmente entre la Comisión Sociolaboral y el Subgrupo N° 10 y el Grupo Mercado Común.

En el aspecto referido a armonización normativa se ha consolidado un piso mínimo común de derechos fundamentales de trabajadores y empleadores, con compromisos importantes asumidos por los Estados Parte.

La Declaración Sociolaboral del MERCOSUR por su carácter abierto y dinámico constituye una plataforma de salida para un futuro ordenamiento regional, que expresa la conciencia sociolaboral de la región, sirviendo de guía e inspiración para interpretaciones, normas y políticas en materia laboral y consagra la idea de la progresividad de los derechos sociales, comprometiendo a todos los actores sociales en un trabajo futuro permanente con el objetivo de lograr la ampliación de los mismos y su vigencia efectiva en los países de la región.

El Subgrupo N° 10, redactor de la Declaración, ha ido consolidando su perfil como órgano elaborador de normas en un paralelismo con el cometido de desarrollar los principios y derechos fundamentales recogidos en las Constituciones Nacionales.

Así, la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR en su carácter de instrumento abierto y dinámico y esta nueva actividad del Subgrupo tendiente a desarrollar los derechos consagrados, constituyen el germen básico de un futuro ordenamiento regional, representativo de la conciencia sociolaboral de la región.

Del mismo modo la actividad de fomento y seguimiento del cumplimiento de esos derechos que realiza la Comisión Sociolaboral podría también ser el germen de un futuro órgano jurisdiccional regional especializado en la materia.

En los aspectos de armonización y coordinación de políticas laborales, se ha avanzado en un conocimiento recíproco importante de las realidades y experiencias nacionales, rescatándose sus diferencias, fortalezas y debilidades.

Este conocimiento global de la región obtenido a través de las Memorias y de la información que ya existe y la que se seguirá consolidando en el Observatorio de Mercado de Trabajo, permitirá en un futuro delinear acciones de apoyo y complementación recíproca en diversos ámbitos y fomentará la adopción de políticas y acciones en el

nivel nacional, tendientes a alcanzar determinados objetivos comunes que en el nivel regional se hayan detectado como los más adecuados para mejorar las condiciones de trabajo de sus habitantes.

En tal sentido la reciente elaboración de pautas rectoras que orienten las políticas nacionales sobre diversos temas del ámbito laboral se presenta como un instrumento idóneo para la convergencia de políticas laborales en la región.

En los aspectos instrumentales, la gran conquista ha sido la consolidación del tripartismo a nivel regional, pero también – y no es menor – el impulso y desarrollo que en el nivel nacional han tenido los ámbitos de consulta y participación de los actores sociales, como consecuencia de la integración. Así funcionan hoy en varios países ámbitos tripartitos nuevos que preparan las posiciones a defender en las negociaciones regionales y que han permitido pensar en forma tripartita como país.

Asimismo y a partir del año 2001 comenzaron a funcionar en forma efectiva en cada uno de los países, las Comisiones Sociolaborales Nacionales, con las competencias ya mencionadas, que durante el último año han tenido – y tendrán en el futuro – reuniones permanentes para analizar y evaluar las Memorias presentadas por sus propios países y por los restantes del MERCOSUR.

Del mismo modo las organizaciones más representativas de trabajadores y empleadores, son consultadas por los Ministerios de Trabajo sobre las Memorias confeccionadas, abriéndose así un nuevo ámbito de consulta tripartita a nivel nacional, que supone una nueva instancia de participación de los actores sociales.

La Declaración Sociolaboral del MERCOSUR y su mecanismo de seguimiento han revitalizado el tripartismo a través de estos órganos y procedimientos de consulta nuevos, marcando instancia de reflexión regional sobre temas de especial trascendencia, como son los derechos fundamentales laborales.

Ambos niveles de negociación le han dado una madurez y riqueza insospechada a esos ámbitos, donde es interesante observar las visiones y posicionamientos diferentes que se adoptan según el momento y el tema tratado, oscilando al inicio, entre la lógica de los alineamientos como países donde priman los intereses nacionales a la lógica de posiciones sectoriales compactas, mereciendo destacarse en el último período la aparición de intereses regionales o comunitarios que han primado, frente a los anteriores, al momento de lograr los consensos.

Esta visión regional ha sido impulsada en gran medida por el ejercicio del tripartismo en el proceso de elaboración, análisis y evaluación de Memorias, que han permitido a los actores sociales tener una visión de conjunto de la situación regional, de los avances y especialmente de las dificultades que enfrentan los países para alcanzar niveles adecuados de desarrollo y de protección social.

Sin embargo existen debilidades que no deben descuidarse. No hay integración estable entre países inestables y en el contexto actual las principales fuentes de inestabilidad en nuestros países provienen de lo social.

En tal sentido existe una relación directa entre la capacidad de desarrollar y profundizar la integración y la capacidad de profundizar el desarrollo social como factor de estabilidad institucional.

No será posible consolidar una integración estable si conjuntamente no podemos resolver las tensiones sociales que tienen nuestros países.

Si bien el equilibrio macroeconómico es una condición previa para el crecimiento sostenido no es menos cierto que cuando más sólida sea la base social de las políticas económicas, mayor será su sustentabilidad.

El proceso de desarrollo requiere políticas públicas y sociales, tanto nacionales como regionales que incorporen elementos de equidad en ese desarrollo y ello es una decisión eminentemente política que debe adoptarse y mantenerse a lo largo de todo el proceso de integración. Es por eso preocupante que la difícil coyuntura por la que atraviesa la región desestime la profundización de la integración en general y de sus aspectos sociales en particular.

El interés, el compromiso y el esfuerzo de los Estados debe ser sostenido y permanente para que se refleje en una mejora efectiva de las condiciones laborales y sociales sino se corre el peligro de quedar en meros y formales avances declaracionistas.

VIII) Compromisos y desafíos

En el MERCOSUR todas las instituciones sociolaborales tienen un importante rol a cumplir para – entre todas – continuar con la armonización de normas y políticas sociales y lograr el objetivo final de la integración, que es el desarrollo económico de la región con equidad social.

La Declaración Sociolaboral del MERCOSUR ya ha demostrado su potencialidad para impulsar la profundización de una dimensión social regional a través del desarrollo de los derechos fundamentales contenidos en la Declaración, mediante la instrumentación de principios

consensuados en el nivel regional, que orienten la adopción de acciones y políticas nacionales convergentes consagratorias, en la realidad, de los derechos laborales fundamentales.

Un primer desafío para el futuro deberá ser la ampliación de los derechos consagrados a nivel regional y lograr que éstos así como las directivas comunes que se acuerden pasen a integrar las normas propias de un derecho comunitario directa e inmediatamente aplicable, sometido al control de órganos jurisdiccionales regionales.

Un segundo desafío en ese sistema dinámico que desarrolla el MERCOSUR y que compone la insoslayable dimensión social de todo proceso de integración, es que tenga la capacidad permanente de evaluar los impactos de las iniciativas y políticas adoptadas sobre la sociedad en general y los sectores más vulnerables de ella en particular, para así lograr el objetivo de mejorar la cohesión social de la región.

El proceso del MERCOSUR integra a su vez un complejo de respuestas frente a la globalización, dentro del cual también participan otros procesos y todos ellos convergen hacia instancias de integración cada vez más amplias.

Consolidar una dimensión social dentro del MERCOSUR será un paso necesario para incidir en la inclusión de esta dimensión dentro de las negociaciones hemisféricas de integración y lograr que éstas sean más participativas.

En tal sentido un tercer compromiso será buscar principios comunes a todos los procesos regionales y sub-regionales de integración a efectos de consolidar un bloque de principios o normas básicas armónicas, que tengan como marco de referencia los principios y derechos fundamentales contenidos en las normas internacionales de trabajo.

En cuarto lugar es necesario que ese conjunto de principios que deben consolidarse como un instrumento de garantía de los derechos sociolaborales básicos, se elaboren e implementen a través del diálogo social y la participación de toda la sociedad.

La participación, concertación y compromiso de todos sus integrantes en la búsqueda constante de un equilibrio entre el desarrollo económico basado en la competitividad y el desarrollo social basado en la distribución equitativa de los beneficios logrados, son claves para la consolidación en la región de los principios democráticos y de la paz social.

En tanto el MERCOSUR mantenga ese equilibrio, podrá seguir avanzando en forma permanente y firme en el logro de la cohesión social de la región e incorporarse a procesos más amplios de integración que consoliden una perspectiva socialmente adecuada de la globalización.

Debate

Pergunta:

Meu nome é Carlos e sou da Secretaria de Trabalho do Rio de Janeiro. Professora Maria Carmem, não consigo entender porque é que se chegou à decisão de que a Declaração Sociolaboral do Mercosul não tenha caráter sancionatório. Observei todo um cuidado com o seguimento, que entendo será um controle, e também entendi que, na prática, a Declaração traz, no seu bojo, preceitos e princípios consagrados no mundo do trabalho. Então, fico imaginando que, depois de todo esse esforço, se acabe chegando à conclusão que vamos receber orientações, ou recomendações. Isso não me parece bem. O que é que aconteceu durante o desenvolvimento dessa Declaração para que se chegasse à conclusão que não teríamos nenhum tipo de sanções comerciais por conta da não-observância dos princípios elencados na mesma? De outro lado, mas no mesmo sentido, quais são os motivos que levaram a não caracterizar o Fórum Consultivo Econômico-Social como um fórum deliberativo?

Maria Carmen Ferreira:

Dos reflexiones sobre lo que tu preguntaste. La primera, es cierto, no están establecidas sanciones para los incumplimientos de la Declaración Sociolaboral en esta etapa. Pero ese sistema se implementó así porque los sectores sociales, las centrales sociales y las cámaras sindicales en el Foro Consultivo Económico y Social, llegaron a un acuerdo de que la Declaración Sociolaboral no podía estar atada a sanciones, ni económicas, ni comerciales, que por ahora son las únicas que existen en el MERCOSUR. La segunda reflexión es que la integración es un proceso gradual, muy lento. Ustedes han visto la Unión Europea, es un proceso que sigue avanzando y va a seguir avanzando. Por ahora no existe otro tipo de sanciones u otro tipo de consecuencias para el incumplimiento de estos derechos, porque el MERCOSUR tiene un sistema de solución de controversias que es transitorio, donde se establece que en el momento que se llegue a la convergencia del arancel externo común, se va a revisar.

Es muy probable, por lo menos hay propuestas en ese sentido, que este sistema de solución de controversias sea sustituido por un tribunal regional, como el que existe en Europa, como el que existe en la Comunidad Andina de Naciones. Entonces, quizás en ese momento, hayamos logrado un sistema jurisdiccional de seguimiento, incluso de sanciones, ante incumplimiento de los derechos laborales consagrados en este proceso de integración. Hoy el consenso fue ese: este es un sistema no de sanción sino de promoción tripartito. Hagamos recomendaciones y establezcamos programas, planes de acción, para lograr que esos derechos sean una realidad efectiva en la región. Pero, por ahora, no a través de una sanción por incumplimiento. Eso puede ser objeto de una segunda, tercera o cuarta etapa de este proceso de integración.

En relación a la última pregunta, creo que todavía en el MERCOSUR tenemos un déficit democrático importante. Los dos órganos de representación de la ciudadanía, de los sectores sociales, son consultivos. Tanto el Foro Consultivo como la Comisión Parlamentaria Conjunta fueron concebidos, en esta etapa de la integración, como foros deliberativos de propuestas de recomendación exclusivamente. En el caso del Foro, creo que aún podían haberse encontrado fórmulas intermedias, como existe en la Unión Europea, donde el CES Europeo, si bien es consultivo deliberativo, es de consulta preceptiva para una serie de determinaciones de políticas a nivel de la Unión Europea. ¿Cuáles fueron las razones? Estamos en una etapa muy embrionaria de desarrollo de este proceso de integración donde se ha apostado, por ahora, a órganos intergubernamentales, donde no hay supranacionalidad, y a órganos decisorios, sobre todo, con un enfoque económico en los temas comerciales y aduaneros. En los restantes temas, se ha concebido esta institucionalidad como órganos de apoyo, de recomendación, de consultas, pero nada más que eso. Creo que es parte de la maduración del proceso, por ahora no tenemos más que eso.

Pergunta:

[Participante não identificado] Nos processos de harmonização das políticas sociais, principalmente as políticas laborais, temos uma disparidade, um desnível, principalmente em relação à questão salarial no Mercosul. O salário mínimo no Brasil tem um valor, na Argentina tem outro, assim como no Uruguai e no Paraguai. Na hora de harmonizar um salário mínimo, qual é o parâmetro que se vai tomar? Pode-se nivelar por baixo, pode-se nivelar por cima, ou há um outro parâmetro para se trabalhar? Como é que está se dando essa discussão a nível do Mercosul?

Maria Carmen Ferreira:

Ustedes saben que la Unión Europea constituye un estado bien avanzado de integración y, sin embargo, la huelga, los salarios mínimos y la organización sindical, están fuera de las normas comunitarias. No es fácil armonizar los salarios mínimos, Campero lo dijo muy bien ayer, no creo que la armonización sea sobre bases tan rígidas. Creo que la armonización va a ir por la vía de los principios, como él dijo, y a mí, lo que se me ocurre, es que no importa que el salario mínimo sea contado en una moneda, lo que sí interesa es poder lograr que haya un salario mínimo digno en cada uno de los países, aunque ese salario sea diez, cien o veinte, sea suficiente para vivir en condiciones dignas. Ahora, armonizar en cifras no tiene sentido, lo principal es el objetivo de esa armonización y, lo que está atrás de todo eso, es la dignidad del trabajo, el trabajo decente. Para eso sí es necesario que haya un empleo digno, y un empleo digno, decente, es aquél que permite vivir en condiciones dignas. Entonces, probablemente no se va a poder armonizar en un salario mínimo, pero sí habría que buscar como poder armonizar para llegar a que ese salario sea suficiente para tener una vida decente cualitativa y cuantitativamente.

Pregunta:

Soy Eduardo Pereyra, de Uruguay. La primera pregunta es si cree que si se firmara hoy el tratado de Asunción, como se firmó hace algunos años, se volvería a hacer aunque las voluntades políticas de algunos gobiernos, evidentemente, hayan cambiado. Por lo pronto, para Uruguay, esto que fue una política de Estado durante diez años, hoy el MERCOSUR aparenta no ser una política de Estado prioritaria para el país. La segunda pregunta es en que dimensión puede haber afectado la pérdida de algunos valores democráticos en algunos países, como Uruguay y como Argentina, al MERCOSUR. Esto es una afirmación muy personal, pero creo que, en algunos países, la concentración del poder están hoy muy centralizada en lo que son la Presidencia y el Ministerio de Economía. Por eso, para mí, hubo un MERCOSUR hasta 1999 y, del 99 en adelante, comenzaron a haber dudas en más de un país con relación al MERCOSUR, por lo que se ha comenzado a buscar acuerdos parecidos a los de Chile y México. Esto parece ser una línea atractiva para algunos países como Uruguay, y creo que también como Argentina.

Maria Carmen Ferreira:

Por supuesto que, en todo proceso de integración, hay una decisión política detrás y siempre existe la debilidad y el peligro, sobre todo en

estos procesos, por ahora, intergubernamentales, de que una política que aparentemente había sido de estado en todos los países del MERCOSUR, puede cambiar. Hay indicios de ello en algunos países, incluso el mío, donde hay señales contradictorias desde la Presidencia de la República y desde otros ámbitos del proceso de integración, como política de estado que era. Es una debilidad. ¿Cómo se combate esta debilidad? Creo que el proceso de integración va a adquirir solidez, estabilidad, cuando logremos tener órganos supranacionales, que se desliguen un poco de las instrucciones y directivas de sus respectivos gobiernos. No estoy hablando de todos los órganos porque, en general, hay órganos que representan los intereses comunitarios y que son independientes de las directivas de los gobiernos—como es en la Comisión Europea— y órganos que representan más la perspectiva nacional dentro del proceso de integración. Esas debilidades estarán superadas cuando hayamos logrado tener algún órgano supranacional, que implica cesión de soberanía. En ese aspecto, Brasil entiende que todavía no está maduro el proceso para tener órganos supranacionales a los cuáles se ceda soberanía nacional. Ahí quizás sea más fácil mantener la soberanía nacional, pero creo que ningún gobierno, el Gobierno Uruguayo incluido, puede olvidarse y hacer como que no ve que la decisión de integrarse en el MERCOSUR fue una decisión votada en el parlamento por unanimidad. Entonces, si todos los partidos políticos de un país y todos sus integrantes, individualmente, entendieron que el proceso de integración y la negociación como bloque son importantes creo, y sería una lástima que así fuera, que no puede ser que los gobiernos ignoren esta decisión.

Por otro lado, creo que nuestra Comisión Parlamentaria Conjunta todavía tiene un papel poco relevante dentro del proceso de integración. Sus cometidos son consultivos y deberían proveer de insumos a la armonización de las legislaciones, pero no se le ha dado demasiado relevancia. Supongo que, con la maduración de este proceso, se va a empezar a cambiar, como sucedió también en Europa.

Pergunta:

[Participante não identificado] Carmen, queria só fazer uma observação. Achei muito interessante a sua exposição. Creio que é um tema para muito debate, mas há um ponto na sua resposta em relação ao salário sobre o que gostaria de fazer uma pequena ponderação, para sua reflexão.

Se nós partimos realmente para uma diversidade de políticas salariais dentro do Mercosul estaremos criando possibilidades de vantagens

comparativas para os países que paguem um salário menor. Os sindicatos norte-americanos são contra a criação da ALCA, por exemplo, em função exatamente das diferenças de política trabalhista entre os países da nossa região e os Estados Unidos, de tal maneira que eles consideram que as empresas norte-americanas estariam naturalmente atraídas pelo mercado latino-americano, paulatinamente, na medida em que essas vantagens lhes fossem dadas pelos nossos países. Nós temos uma tarifa externa comum. Qual é o objetivo da tarifa externa comum? É exatamente impedir que, através da política tarifária, a Argentina atraia mais relações comerciais com empresas estrangeiras do que o Brasil. Essa é uma das razões da política tarifária comum. Acredito que o Mercosul deveria, e deverá, caminhar para se chegar realmente a uma política de integração tal como ela deve ser concebida. É aquela idéia de que não se integram desiguais. A integração deve ser feita entre iguais, por isso, a Europa tem uma firme política de coesão política e social, com fundos para promover o desenvolvimento etc. Acho que esse é um ponto crucial para a discussão do problema do trabalho na região, em relação aos salários.

Maria Carmen Ferreira:

Dos cuestiones. En primer lugar, se trabajó mucho con el tema costos laborales en el inicio del MERCOSUR, pero con una visión muy poco clara de cuales eran los objetivos. Justamente, lo que se buscaba, era que no hubiera una competencia desleal entre los países basada en la rebaja de las condiciones de trabajo, no solo del salario, sino de las restantes condiciones de trabajo. No creo que en el MERCOSUR haya tantas diferencias en materia salarial, porque a la hora de hacer una inversión productiva, los países que invierten, que inician un emprendimiento, no se fijan solo en el valor del salario, sino en todo un contexto de estabilidad, donde juegan muchas otras cosas además del salario, especialmente en estos países del sur. En Europa, el costo del salario en el costo final del producto es un porcentaje importante. Desgraciadamente, en nuestros países a veces hay diferencias entre productos y ese porcentaje del salario en el costo final del producto no es tan elevado como en los países desarrollados. Hay otros costos: de infraestructura, de tarifas, de contexto de inestabilidad que también influye. Por supuesto que me parece imprescindible que al momento de continuar con este proceso, algo haya que armonizar en materia de salario, pero no creo que sea tanto en el salario, sino en determinados principios. Creo que va a ser una materia pendiente, habrá que estudiarla en su momento y ver cuales son las líneas de acción y las posibilidades de

actuar sobre el tema, pero me inclinaría más por tratar de armonizar lo que dije: que haya un salario digno entre los cuatro países, pero no el costo exacto del salario. Nosotros hicimos un trabajo muy estéril durante los cuatro primeros años del MERCOSUR, trabajando con los costos laborales, para tratar de ver cuales eran los costos y tratar de armonizarlos y al final nos dimos cuenta que era un trabajo frustrante y con pocos resultados. ¿Por qué? Por algo que el sector empresario señaló esta mañana. Una cosa son los costos del trabajo formal y otra cosa son los costos del trabajo informal. Entonces, quizás es mucho más importante buscar mecanismos de disminuir la informalidad en nuestros países, que tratar de medir los costos del salario en el trabajo formal. El grado de incumplimiento, el grado de informalidad son cosas que pesan mucho en el momento de evaluar el salario y esos costos, y creo que son tan importantes como tratar de armonizar un salario mínimo en la región.

Pergunta:

Soy Miguel Oliveros, de Uruguay. Un pequeño aporte, ya que estamos en el debate. Creo que, en definitiva, sobre la inquietud que se está planteando, una vez que se instrumente la libre circulación queda resuelto este tema. Porque el salario es uno de los precios que existen en una sociedad, pero de la misma manera tenemos los precios de los artículos: todos debían valer de una misma manera. Entonces, creo que básicamente el tema es regular la circulación de bienes y personas y ellos mismos se van a encargar de que se regulen, automáticamente, los salarios y los precios.

Pergunta:

Meu nome é Rosilda. Sou de Roraima. Diante da sua exposição, notei uma dicotomia entre potencialidades e dificuldades. Observei que há uma preocupação com a metodologia aplicada para essa integração. Acredito que exista aí uma nova metodologia recorrente, seria o caso de uma nova postura diante de todos esses problemas. Gostaria de saber: que postura é essa que se pretende nessa nova metodologia, se essas até agora apresentadas não estão trazendo efeitos tão bons como gostaríamos?

Maria Carmen Ferreira:

Se fueron delineando, en materia de armonización de normas técnicas, tres líneas de convergencia de las normas: bajar del nivel internacional al regional, después subir del nacional al regional, o trabajar sobre un documento regional. Eso se está aplicando, si bien no con carácter

obligatorio, dentro del MERCOSUR, porque no ha surgido todavía nada al respecto en concreto, aunque ya ha influido en los ordenamientos nacionales. Te puedo poner un ejemplo. La pauta de intentar ratificar tratados internacionales –convenios de OIT– en forma armónica, si bien nunca fue una recomendación elevada al Grupo Mercado, determinó que, por ejemplo, Uruguay, de una lista consensuada de convenios internacionales a ratificar por los cuatro países, ratificara dos que no había ratificado hasta ese momento, que eran el 29, referido a trabajo forzoso, y el 162, a condiciones para trabajar el asbesto. Esa línea de convergencia normativa, si bien se está trabajando, no ha dado frutos dentro del MERCOSUR, porque no ha terminado en una resolución del Grupo Mercado al respecto, pero ha tenido su influencia, y eso también es importante, en la mejora de lo normativo dentro del Uruguay. También por esa recomendación del subgrupo de ratificar algunos tratados internacionales, ratificó el pacto de San Salvador que, creo, que estaba sin ratificar hace dos años. Por eso, hablé sobre convergencia o armonización normativa y hablé de armonización de políticas vía directrices o pautas rectoras del subgrupo que, de alguna manera, orienten la convergencia de las políticas nacionales hacia determinados principios y pautas acordadas a nivel regional en temas básicos como la FP o la seguridad de salud en el trabajo. Son líneas de acción nuevas que se empezaron a delinear sobre todo en estos dos últimos años y un poco como consecuencia o respuesta a la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR. Esa es una potencialidad que ya demostró que tiene la declaración: servir de impulso y fermento para nuevas líneas de trabajo del MERCOSUR.

Pregunta:

Pedro Parra, de Paraguay. Primero quería felicitarla por su optimismo y porque ha sido muy amplia la información que nos brindó. Solamente quiero señalar que no pudimos avanzar mucho más en la región por la crisis política, que es muy profunda. En el caso de Paraguay, nos tocó vivir momentos muy difíciles en golpe de estado que se pretendía y pudimos sentir el respaldo del MERCOSUR como unión, como fuerza. Este modelo que se está agotando, es una barrera más porque el empleo no ha avanzado, se van cerrando todas nuestras fuentes de trabajo – como en el caso de Argentina, por poner un caso solamente, que ha sido muy dramático. Pero también quiero señalar que, como los europeos, hemos avanzado bastante en cooperación, en intercambio, en comisión de seguimiento y que estamos sacando provecho de eso. Ojalá que eso pueda fortalecerse.

Bibliografía

- Abreu Bonilla, Sergio "MERCOSUR e Integración" Montevideo – FCU – 1991.
- Autores varios – "Evaluación del MERCOSUR" – Publicación del Instituto Artigas del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay – Montevideo – 1994.
- Autores varios – "Formación Profesional en la Integración Regional" Montevideo – Cinterfor/OIT – 2000.
- Autores Varios "Relaciones Laborales y Diálogo Social en el Cono Sur: Empleo y Competitividad" Programa de Modernización de las Relaciones laborales en el Uruguay – UCU/FOMIN-Montevideo – 1998.
- Autores varios "El Derecho Laboral del MERCOSUR Ampliado" – publicación del Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social – Facultad de Derecho de la Universidad de la República Oriental del Uruguay – Montevideo – FCU y Cinterfor /OIT – 2000.
- Autores Varios "El derecho laboral del MERCOSUR" FCU y OIT Relasur – Montevideo – 1994.
- Autores Varios "Procesos de Integración: los Protocolos Laborales" Publicación de la Fundación Fredrich Ebert Stiftung y OIT – Santiago de Chile – 2000.
- Autores Varios "El mercado común del sur: MERCOSUR" Manual de Educación Obrera de OIT. 1997/4 N°109.
- Boletines Oficiales MERCOSUR – Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM).
- Ermida Uriarte, Oscar "MERCOSUR y Derecho Laboral" Montevideo – FCU – 1996
- Ferreira Harreguy, María Carmen y Ramos, Julio – "Las Relaciones Laborales en el MERCOSUR" – Montevideo – FCU –1997.
- Garmendia Arigón, Mario "Legislación comparada sobre formación profesional, una visión desde los convenios de la OIT" – Montevideo – Cinterfor/OIT – 2000.
- Gros Espiell, Héctor – "MERCOSUR: el Tratado de Asunción" Instituto de Estudios Empresariales de Montevideo – Montevideo 1991.
- OIT Selección de Documentos Fundacionales "MERCOSUR Sociolaboral" – Buenos Aires –OIT – 1999.

Pérez Otermin, Jorge – “El Mercado Común del Sur, desde Asunción a Ouro Preto. Aspectos Jurídico Institucionales” Montevideo – FCU – 1995.

Publicación de la Confederación Nacional de Comercio de la República Federativa de Brasil “MERCOSUR: Foro Consultivo Económico y Social” Río de Janeiro – 2000.

Revistas de la Judicatura – Publicación oficial de la Asociación de Magistrados del Uruguay. Montevideo, 2000. Artículos de los Dres. Oscar Ermida Uriarte, Héctor Babace, Jorge Bruni y Héctor Hugo Barbagelata.

Revistas Flash MERCOSUR – Edición Comiseq Uruguay – 1997 – 2000.

Rosenbaum Rimolo, Jorge “Negociación colectiva sobre formación en el MERCOSUR” N°1 de la serie Aportes para el Diálogo Social y la Formación, —Montevideo – Cinterfor/OIT- 2000.

Documentos

Actas del SGT 10 y sus respectivas comisiones

Actas de la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR

Decisiones del CMC

Resoluciones del GMC

Recomendaciones del Foro Consultivo Económico y Social

Recomendaciones de la Comisión Parlamentaria Conjunta

Recomendaciones del SGT 10

Recomendaciones de la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR

Tratados de Asunción y Ouro Preto

Declaraciones de los Presidentes de Ushuaia y Buenos Aires

Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.

Declaración sobre la erradicación del trabajo infantil.

Acuerdo Multilateral de Seguridad Social y Reglamento Administrativo de Aplicación.

Reglamento regional y nacional de la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR.

Anexos de Actas y propuestas de trabajo presentadas por Gobiernos y Sectores Sociales dentro del ámbito del SGT 10 y la CSL.

Coordinación de las políticas públicas de trabajo en la Unión Europea

*Javier Ferrer Dufol*¹

Introducción

La historia de la integración europea es ya una larga historia. Es también, como se imaginarán, una historia muy compleja. La Comunidad es hoy, cuando ya se está preparando una nueva ampliación hacia el este, una estructura económica, política y social compuesta por 15 países con tradiciones políticas, socio-económicas, jurídicas y culturales muy distintas entre sí. Su mercado interior, con 370 millones de consumidores, es hoy el mayor mercado del mundo.

Pero la Europa del siglo XX no tuvo siempre una historia de paz y prosperidad. La devastación de las guerras formó, también, parte de esa historia. Así que no cabe duda de que la integración europea, que se inició tras la segunda guerra mundial, ha sido uno de los grandes logros políticos de la segunda mitad del siglo. La economía europea ha alternado los ciclos expansivos con los recesivos, el impulso del proceso integrador ha sufrido cambios de velocidad, el gran proyecto europeo ha padecido de escepticismos. Pero finalmente, se han ido culminando etapas y, desde el pasado mes de enero, muchos europeos manejamos una moneda común. Una moneda, el euro, que puede servirnos para simbolizar los efectos

1 Javier Ferrer Dufol es Ingeniero Técnico Industrial y dirige una empresa familiar perteneciente al sector del metal en Zaragoza (España). Actualmente se desempeña como Presidente de la Confederación de Empresarios de Zaragoza (CEZ), Vicepresidente de CEPYME-ARAGON, Vicepresidente de CONFEMETAL y miembro de su Comité Ejecutivo, Miembro del Consejo Económico y Social (CES), Presidente de la Fundación para la Formación Continua, FORCEM y Vicepresidente de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

que han tenido el diálogo internacional, la suma de voluntades en un objetivo común y, sobre todo, la fe en el futuro.

El nacimiento de la Comunidad Europea. Una breve reseña histórica²

Al Plan Marshall estadounidense, gracias al que se iniciaron la colaboración entre los países europeos y su reconstrucción, le siguió, en 1950, la iniciativa francesa de crear con Alemania una organización de producción y consumo de carbón y acero, materiales estratégicos del momento que venían causando conflictos históricos entre ambos países. Esta iniciativa da lugar en 1951 al Tratado de París que constituyó la CECA, Comunidad Europea del Carbón y del Acero, que se haría extensiva a otros países europeos³.

La integración Europea había comenzado. Con el fin político de garantizar la paz, Europa va trazándose metas económicas. En 1957 se firman los Tratados de Roma que constituyeron la Comunidad Europea de la Energía Atómica, EURATOM, y la Comunidad Económica Europea, CEE, entre Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. Fue la Europa de los seis.

El Tratado de la Comunidad Económica Europea tenía como objetivo *“promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, estabilidad creciente, una elevación del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados miembros”*, mediante la creación de un mercado común basado en la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. La dimensión social (política social o empleo) son, en este Tratado, políticas complementarias que contribuyen al objetivo económico reduciendo los desequilibrios estructurales y mejorando las condiciones de vida y de trabajo⁴.

No vamos a ser demasiado prolijos en esta introducción. La única finalidad que perseguimos con ella es tratar de situarles con unas rápidas pinceladas en el tema de esta conferencia, la armonización de las políticas públicas de trabajo en la Unión Europea: cómo se ha ido avanzando hacia ella, en qué consiste y cuáles son sus consecuencias.

2 Jordán Galdúf, J.M.: “Economía de la Unión Europea”. Editorial Civitas, Madrid, 1997. Publicación “Europa”, Confederación Española de Organizaciones Empresariales. “Diez lecciones sobre Europa”, Pascal Fontaine. Publicado en www.europa.eu.int

3 Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo.

4 Navarro Nieto, F.: El Tratamiento de la Política de Empleo en la Unión Europea. Colección Documentos. Consejo Económico y Social. España 2000.

Por eso sólo nos referiremos a aquellos asuntos y momentos que, a nuestro juicio, mejor pueden situarles en esta historia. Así que, desde 1957, damos un gran salto en el tiempo para llegar a la década de los 70 y a esa crisis del petróleo que marca un punto de inflexión en la historia económica reciente.

Pero antes, conviene aclarar que, a lo largo de esta charla, citaremos diversas ciudades europeas que dan nombre a Tratados y Consejos firmados o realizados en ellas, como Maastricht, Essen, Barcelona o Lisboa. Quisiera también destacar que hablaremos en euros, la moneda europea que entró en circulación al comienzo de este año 2002, cuya paridad con el dólar es, actualmente, casi exacta.

La crisis de los 70 tuvo, además de los efectos de todos conocidos, también efectos en el proceso de integración europeo. El clima político europeo se vio afectado por las disensiones que surgieron entre los Estados miembros acerca de la política económica comunitaria y de las medidas para afrontar esta crisis.

Se inician así los años de lo que se dio en llamar "euroescepticismo", un sentimiento que frenó el ritmo de los procesos de integración. Los primeros 80 fueron los años de la superación de ese clima y en 1985 la Comisión, presidida entonces por Jacques Delors, presentó el "Libro Blanco⁵ sobre la realización del mercado interior".

En 1986 el Acta Única Europea, AUE, primera gran reforma del Tratado de Roma, pone fecha al nacimiento del Mercado Único Europeo: el 1 de enero de 1993. El Mercado Único Europeo quedó definido como un "espacio sin fronteras interiores, en el cual la libre circulación de las mercancías, las personas, los servicios y capitales está garantizada según las disposiciones del presente Tratado". El Acta Única, incluyó además el principio de cohesión económica y social en la actuación comunitaria e incorporó un artículo específico según el cual la Comisión Europea⁶ procuraría desarrollar el Diálogo Social⁷.

5 Los Libros Blancos son documentos que contienen propuestas para la acción comunitaria en un área específica.

6 La Comisión Europea es el órgano con iniciativa legislativa. Tiene entre sus funciones específicas: presentar propuestas de legislación al Consejo y al Parlamento europeos; establecer los textos de aplicación de ciertas disposiciones del Tratado y administrar las normas de los Tratados en los casos particulares; gestionar el presupuesto anual destinado a las intervenciones económicas de la Unión y, con ello, ejecutar políticas comunitarias.

El Consejo es la institución decisoria de la Unión Europea con poder para ratificar los actos jurídicos comunitarios. Su función principal es ejercer el poder legislativo aprobando, modificando o rechazando las propuestas que le somete la Comisión para el desarrollo de los objetivos comunitarios.

7 Art. 118B "La Comisión procurará desarrollar el diálogo entre las partes sociales a nivel europeo, que podrá dar lugar, si estas lo considerasen deseable, al establecimiento de relaciones basadas en un acuerdo entre dichas partes"

Sin embargo, parecía claro que este Mercado Único tendría dificultades para aprovechar plenamente su potencial mientras perdurasen los costes de transacción de la conversión de las monedas, las incertidumbres derivadas de las fluctuaciones de cambio o lo que algunos economistas llamaron “el triángulo imposible” o incompatibilidad entre la libre circulación de capitales, la estabilidad de los tipos de cambio y unas políticas monetarias independientes.

Así, en 1989 el Presidente de la Comisión Europea, también Delors, presenta un informe que propone la realización, en tres fases, de la Unión Económica y Monetaria. La puesta en marcha de la primera fase fue acordada en el Consejo Europeo de Madrid de junio de 1989.

¿Por qué traemos hasta aquí el Mercado Único y la Unión Económica y Monetaria?. Porque enmarcan la actuación europea de la década pasada y, porque ambos, y en particular la Unión Económica y Monetaria, proporcionan un espacio estable que favorece la inversión. Imagínense ahora el cambio tan radical que suponen para los Estados y para las personas hechos como éstos.

En el caso de Europa, estos horizontes macroeconómicos derivaron en la necesidad de emprender actuaciones a gran escala en otros ámbitos, el empleo entre ellos.

En 1992 se firma en la ciudad de Maastricht el Tratado de la Unión Europea, TUE. Este Tratado, segunda gran reforma del Tratado constitutivo, supuso un decidido impulso al proceso de integración europea, ya que recogía el horizonte de la Unión Económica y Monetaria, de la moneda única. Este horizonte, llamado pilar de integración o pilar comunitario, abría el proceso de los grandes cambios institucionales de la década. Para poder participar en la zona euro de la Unión monetaria, cada Estado miembro, debía cumplir una serie de condiciones. Esquemáticamente las condiciones de convergencia eran:

- Estabilidad de precios: la tasa de inflación de un Estado miembro no excedería en más de un 1,5% la de los tres Estados miembros con las tasas de inflación más bajas.
- Tipos de Cambio: durante un mínimo de dos años, el Estado miembro debía haber participado sin tensiones graves en los tipos de cambio del sistema monetario europeo, sin devaluar su moneda respecto a ningún otro Estado miembro.
- Los Tipos de Interés Nominal a largo plazo no debían exceder en más de un 2% los de los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios.

- Por lo que se refiere al estado de las Finanzas Públicas, los criterios fueron dos: que el déficit público anual no superaría el 3% del PIB y que la deuda pública bruta sería inferior al 60% del PIB.

Para las economías europeas menos desarrolladas, las condiciones de convergencia podían plantear grandes costes sociales. Por ello, estos países, entre los que se encontraba España, abogaron por que el principio de cohesión económica y social se introdujera en este Tratado como un objetivo más de las actuaciones de la Unión. Este objetivo persigue el desarrollo equilibrado del conjunto de la sociedad europea mediante la progresiva equiparación de los niveles de desarrollo con el fin de garantizar a los ciudadanos la igualdad de oportunidades económicas y sociales⁸. Como consecuencia de este objetivo, se creó el Fondo de Cohesión destinado a ayudar a los países con rentas per cápita inferiores al 90% de la media comunitaria, a prepararse para afrontar el rigor presupuestario que se derivaría de las condiciones de convergencia. De hecho, como recordarán, ese Tratado no llegó a ser ratificado por todos los Estados miembros.

El último de los aspectos que vamos a destacar aquí de este importantísimo y definitivo Tratado de Maastricht, es que reforzó el principio de subsidiariedad de la actuación comunitaria. Este principio, básico para entender la actuación comunitaria, significa que, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción que pretenda llevar a cabo no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros. Por lo tanto, la actuación de la Comunidad se dirige a complementar la eficacia de las actuaciones que son competencias nacionales de los Estados miembros⁹.

Hasta aquí hemos hecho una breve, y seguramente algo simplista, introducción al nacimiento histórico y a la evolución del proceso de integración europea hasta 1992. Vamos a centrarnos ahora en el tema de esta conferencia, el empleo.

8 Estos países eran: España, Grecia, Irlanda y Portugal.

9 *“En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario”.* Artículo 5, párrafo 2 Versión Consolidada del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

El empleo

Hemos aludido al principio de esta intervención, a la enorme diversidad de políticas y de condiciones socio-económicas, jurídicas y culturales que existen entre los Estados miembros. Esta diversidad confiere a Europa una gran riqueza, pero significa, también, una enorme dosis de complejidad a la hora de sancionar políticas y objetivos comunes. El empleo es una buena muestra de esta complejidad pues, cada uno de los países tiene sistemas de relaciones laborales, reglamentaciones y sistemas de seguridad social muy diferentes. El Tratado de Roma consagraba cuatro libertades de circulación y, por lo que se refiere a las que más nos atañen aquí, la libre circulación de personas y servicios, implican la libre circulación de los trabajadores a lo largo y ancho del mercado de trabajo europeo con todo lo que ello significa en términos de condiciones laborales, acceso a la formación profesional, a la seguridad social... Todo ello entre países que mantienen en estos campos grandes diferencias políticas, jurídicas y administrativas. Piensen, para hacerse una idea aproximada de esta complejidad en algo tan elemental, a la hora de circular por Europa como es el tema del idioma. En la Europa comunitaria se habla alemán, español, francés, inglés, portugués, italiano, griego entre otros...

Con la gran crisis, la de los 70, el pleno empleo¹⁰ empieza a perderse en el pasado, porque ahora empezamos a sumar: en 1975 se habían perdido 1,2 millones de puestos de trabajo, entre el 1980 y el 84 otros 2,8 millones, entre los años 1990 y 1994 otros 4,9 millones más... Así las cosas, llegó incluso a decirse abiertamente que el pleno empleo era ya una meta imposible. Afortunadamente esta meta, que hoy parece alcanzable, se ha convertido en uno de los grandes objetivos económicos y sociales europeos y está reuniendo muchos de los más importantes esfuerzos de la actividad comunitaria y de los Estados miembros.

Pese a que a los ciclos recesivos de la economía europea se intercalaron con otros expansivos, al llegar a los 90, el desempleo se había convertido en uno de los grandes problemas sociales y económicos y afectaba, muy particularmente, a las mujeres, los jóvenes y los mayores de 45 años.

Paralelamente, en estas décadas, ya se estaban gestando los procesos que han dado lugar a cosas que hoy escuchamos casi a diario: globalización, información, revolución tecnológica... Estos procesos

¹⁰ La tasa media de desempleo entre los años 65 y 73 era de un 4,75%

estaban ya bastante maduros por aquellos años que coinciden, además, como hemos visto, con la planificación del Mercado Interior Europeo y de la Unión Económica y Monetaria.

Así las cosas, algo se va transformando en la visión política que Europa tiene del empleo. Y lo que se transforma es que, a la vista de la mala evolución de las tasas de desempleo con el horizonte del Mercado Único y la Unión Económica y Monetaria, de los cambios económicos y sociales, la creación de empleo se va convirtiendo en una importante meta política para Europa. Es decir, la concepción del empleo y de la política social como políticas complementarias o accesorias de la meta de la integración económica europea que recogía el Tratado de Roma de 1957, se va transformando hasta situar la creación de empleo como uno de los objetivos capitales de las actuaciones europeas.

Por esta razón el Tratado de Maastricht recogió entre los objetivos de la Unión Europea: *"Promover... un alto nivel de empleo..."* (art.2).

En 1993, el aún Presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, presenta el Libro Blanco *"Crecimiento, Competitividad y Empleo"*. Este Libro Blanco, que parte de que su razón de ser *"es una sola: el paro"*, es el primer documento europeo que hace un diagnóstico y un planteamiento integrales sobre el desempleo en Europa.

El diagnóstico culpa del desempleo a las bajas tasas de crecimiento económico y de inversión en Europa y a los desfases que presentan las políticas y los sistemas de empleo para dar respuestas al nuevo contexto socioeconómico.

El planteamiento se orienta hacia un modelo de desarrollo sostenible desde el punto de vista de la *"eficacia del triángulo crecimiento – competitividad– empleo"...*¹¹, esto es, plantea la necesidad de acometer reformas estructurales y crear condiciones macroeconómicas que hagan crecer la economía europea que es, a fin de cuentas, la mejor política de empleo.

Su objetivo es impulsar la actuación comunitaria en materia de crecimiento del empleo en cinco direcciones:

1. *Aprovechar al máximo el gran mercado* (europeo);
2. *Fomentar el desarrollo y la adaptación de las pequeñas y medianas empresas;*

11 ...y desde el de la relación con el medio ambiente y la mejora de la calidad de vida.

3. Proseguir el diálogo social que ha permitido, hasta ahora, una concertación fructífera y posiciones comunes de las partes sociales, lo que ha favorecido las tareas comunitarias;
4. Crear las grandes redes europeas de infraestructura;
5. Preparar, sin demora, y poner los cimientos de la sociedad de la información.

Y, atendiendo al principio de subsidiariedad y al respeto de la diversidad de situaciones de los Estados miembros, el Libro Blanco señala la conveniencia que estos ámbitos prioritarios de actuación se contemplen, en la medida de lo posible, en las políticas de los Estados miembros.

A partir de entonces, Europa inicia su camino hacia la coordinación de las políticas públicas de trabajo, un camino que arrancó del compromiso político de los Estados miembros hasta llegar, en 1997, en la Estrategia Coordinada para el Empleo o Estrategia Europea del Empleo.

La estrategia de Essen

En 1994, el Consejo Europeo de Essen¹², llegaba a la conclusión de que la recuperación económica que se estaba produciendo en aquel momento, no iba a bastar, por sí sola, para resolver todos los problemas del empleo. Por entonces la tasa media de desempleo europea era del 11,1%. Por esta razón, el Consejo Europeo, señalaba la necesidad de hacer esfuerzos adicionales, entre ellos, reforzar el diálogo entre los interlocutores sociales y la política.

Sobre esta base, lanzó la Estrategia de Essen que se sustenta sobre el compromiso político por parte de los Estados miembros: el Consejo Europeo les pidió que aprobasen programas plurianuales de empleo en los que, atendiendo a sus particularidades económicas y sociales, tomaran medidas referidas a los cinco ámbitos considerados prioritarios para crear empleo. Estos ámbitos eran:

- 1) Fomentar las inversiones en la formación profesional para mejorar las posibilidades de empleo de la población activa.
- 2) Aumentar la intensidad de creación de empleo sobre todo mediante una organización del trabajo más flexible, una política salarial que

¹² Conclusiones del Consejo Europeo de Essen, diciembre de 1994

propicie aquellas inversiones que crean empleo y fomentar iniciativas en torno a las nuevas necesidades que van apareciendo como, medio ambiente o servicios sociales, que generen empleo.

3) Con el esfuerzo conjunto de la economía, los sindicatos y la política, reducir los costes salariales accesorios, en particular de los trabajadores no cualificados, en la medida necesaria para que tenga un efecto perceptible en las decisiones sobre la contratación de trabajadores.

4) Aumentar la eficacia de la política de empleo y, muy particularmente, avanzar desde las políticas laborales pasivas hacia las activas, de manera que se estimule a las personas a buscar empleo

5) Reforzar las medidas en favor de los grupos particularmente afectados por el desempleo como los jóvenes, desempleados de larga duración, las mujeres y los desempleados de más edad.

A continuación implicaba a la Comisión Europea y a los Consejos de Asuntos Sociales y Laborales y de Cuestiones Económicas y Financieras en el seguimiento y evaluación de la evolución del empleo en los Estados miembros.

Durante los años siguientes, en los Consejos celebrados en Madrid (diciembre de 1995) y Dublín (diciembre de 1996), esta Estrategia de Essen se fue perfeccionando.

El Consejo Europeo de Dublín, celebrado en diciembre de 1996, adoptó la "Declaración de Dublín sobre el Empleo". Esta Declaración destacaba, por un lado, la necesidad de continuar aplicando políticas macroeconómicas encaminadas a la estabilidad, al crecimiento y al empleo. Por otro lado, hacía hincapié en el papel del gasto público en materia de empleo: el gasto público debía orientarse a invertir en todas aquellas áreas que fomentan el crecimiento y el empleo. Así, debía concentrarse en invertir en los recursos humanos y en las políticas activas sobre el mercado laboral. En otras palabras, el papel del Estado no es crear empleo, sino crear las condiciones que permiten generarlo promoviendo, por ejemplo, la formación permanente; haciendo los regímenes fiscales y los sistemas de protección social más favorables a la creación de empleo, estimulando la actividad empresarial, modernizando los mercados de bienes y servicios, fomentando el desarrollo del sector de los servicios, prestando una atención especial a las PYME o explotando nuevas fuentes de empleo como el medio ambiente o los servicios sociales.

Por último, en este Consejo Europeo de Dublín, los interlocutores sociales europeos presentaron una contribución en la que acordaban la necesidad de aplicar una estrategia europea en materia de empleo, cuyo componente fundamental debía ser la concertación.

Llegamos así a 1997 y al Tratado de Amsterdam, que es la tercera gran reforma del Tratado constitutivo. Pero, antes de entrar en él, vamos a hacer una somera recopilación de lo que hemos visto hasta ahora.

Hemos visto, en primer lugar, y queda bien recogido en el Libro Blanco de Delors cuando alude a la "eficacia del triángulo crecimiento-competitividad-empleo", una apuesta por que la mejor política de empleo es una buena política económica que genere crecimiento sostenible y duradero y un clima de confianza que fomente la inversión.

En segundo lugar, hemos visto, que la Estrategia de Essen se basaba en los planes plurianuales de empleo, planes que reflejaban el compromiso político de los Estados miembros, ya que en ellos asumían las recomendaciones y el seguimiento del Consejo.

En tercer lugar, hemos referido algunas de las recomendaciones concretas para el empleo que hicieron diversos Consejos Europeos. Estas recomendaciones tienen un denominador común: su orientación hacia las políticas activas. Vamos a detenernos un momento aquí.

A grandes rasgos, se entiende por políticas pasivas de empleo aquellas que aseguran un nivel de ingresos a los desempleados. Podríamos citar aquí, los subsidios por desempleo o ciertas medidas de fomento de las jubilaciones anticipadas. Las políticas activas se caracterizan, en cambio, por actuar sobre el mercado de trabajo con el fin de mejorar el empleo o disminuir el desempleo. Entre éstas encontraríamos las medidas que mejoran los procesos de ajuste a corto plazo entre la demanda y la oferta de empleo, la formación de los desempleados, los incentivos para mejorar la movilidad geográfica de los trabajadores, las mejoras en la información del mercado de trabajo...

Lo que entendemos por modelo social europeo, se caracteriza por la existencia de sistemas de protección social de alto nivel, por la importancia del diálogo social y por unos servicios de interés general, lo que da como resultado el uso de ambas fórmulas (activa y pasiva). Sin embargo, es fácil seguir la pista al progresivo crecimiento del peso específico de las políticas activas de empleo.

Así, por ejemplo, en el Libro Blanco de Delors, encontramos afirmaciones como "la política activa de empleo debería franquear un

nuevo paso en favor de los jóvenes...". En las Conclusiones del Consejo Europeo de Essen, y referida a la necesidad de mejorar la eficacia de la política aplicable al mercado laboral, se señala que "Debe aumentarse la eficacia de la política de empleo evitando el recurso a prácticas que repercuten negativamente en la disposición a trabajar y pasando de una política laboral pasiva a una activa", esto es, aquellas medidas de sobreprotección social que, por ejemplo, puedan conducir a fomentar las bolsas de desempleo o de empleo informal. Por lo que se refiere a Declaración sobre el Empleo de Dublín, en ella encontramos: "El Consejo Europeo insiste en que la reestructuración selectiva del gasto público debería desempeñar un papel de primer orden en el fomento del crecimiento y el empleo, especialmente a través de la inversión en recursos humanos y de políticas activas respecto al mercado laboral".

Vamos a recordar, por último, en este repaso que, durante estos años, el Consejo va implicando a un número cada vez mayor de organismos de distintas esferas de actuación. Nosotros, por razones obvias, vamos a llamar su atención sobre el progresivo papel de los interlocutores sociales europeos¹³ en materia de empleo.

La estrategia coordinada para el empleo

Ahora, ya sí, llegamos a 1997, año en que se firma el Tratado de Amsterdam. Este Tratado, tercera gran reforma del Tratado constitutivo, es, como decíamos, el punto de inflexión de la actuación comunitaria en el empleo. La tasa de desempleo europea era, en ese momento, del 10,6%.

El Tratado de Amsterdam tiene entre sus cuatro grandes objetivos¹⁴ hacer del empleo y de los derechos de los ciudadanos el eje de la Unión.

El Artículo 2 del Tratado queda redactado como sigue:

La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes (...) un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección

13 El diálogo social designa un procedimiento de concertación llevado a cabo por los interlocutores sociales a nivel europeo: Unión de las Industrias de la Comunidad Europea, UNICE; Centro Europeo de las Empresas Públicas, CEEP, y la Confederación Europea de Sindicatos, CES. Comprende las conversaciones entre los interlocutores sociales europeos, sus iniciativas conjuntas y sus posibles negociaciones, así como las conversaciones entre los interlocutores sociales y las instituciones de la Unión Europea.

14 Amsterdam 17 de junio de 1997: "Un nuevo Tratado para Europa". Guía del Ciudadano. Dirección General de Información, Comunicación Cultural y Sector Audiovisual. Comunidades Europeas 1997

social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad.

Esta nueva redacción confirma ese profundo cambio de visión sobre el empleo (y también sobre la política social), al que hemos aludido antes. La creación de empleo no es ya un complemento de la integración económica, sino uno de los efectos que esta integración debe tener para el conjunto de la población europea.

Relacionado con este objetivo, el Tratado de Amsterdam incorpora un nuevo Título, el VIII, íntegramente dedicado al empleo. Este Título agrega a la Estrategia de Essen, planes plurianuales de empleo que atendían las recomendaciones del Consejo, la coordinación por parte de éste de las actuaciones para el empleo de los Estados miembros.

El Título VIII crea la Estrategia Coordinada por el Empleo o Estrategia Europea para el Empleo. En su primer artículo, el Título VIII, señala: *Los Estados miembros y la Comunidad se esforzarán, de conformidad con el presente título, por desarrollar una estrategia coordinada para el empleo, en particular para potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico...*

El art. 126 B, 2 apunta: *... los Estados miembros considerarán el fomento del empleo como un asunto de interés común y coordinarán sus actuaciones al respecto en el seno del Consejo.*

Esta Estrategia, muy orientada a la inversión en los recursos humanos y a la modernización del mercado de trabajo, consiste, muy someramente, en que:

1. Anualmente, el Consejo examinará la situación del empleo en la Comunidad. A propuesta de la Comisión y consultados el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones y el Comité de Empleo¹⁵, elabora las orientaciones o directrices para el año siguiente.
2. Basándose en esas directrices, cada Estado miembro elabora anualmente su Plan Nacional de Acción para el Empleo, en el que

¹⁵ Este Comité de Empleo es creación del Tratado de Amsterdam (Artículo 130). Tiene carácter consultivo y fomenta la coordinación entre los Estados miembros en materia de políticas de empleo y del mercado laboral. Sus tareas son: supervisar la situación del empleo y las políticas en materia de empleo de los Estados miembros y de la Comunidad; elaborar dictámenes a petición del Consejo, de la Comisión o por propia iniciativa y contribuir a la preparación de las medidas del Consejo a las que se refiere el artículo 128. Para llevar a cabo su mandato, el Comité deberá consultar a los interlocutores sociales.

describe las medidas que va a aplicar y las informa al Consejo y a la Comisión.

3. Anualmente, el Consejo examina la aplicación de estas directrices y, si lo cree conveniente, formula recomendaciones a los Estados miembros.

4. El Consejo y la Comisión, junto con los Estados miembros remiten un informe anual que examina las nuevas orientaciones a seguir.

Cabe destacar que, en todo este proceso, se separan muy claramente la competencia comunitaria de coordinación y la competencia de los Estados miembros de elaborar sus propias políticas de empleo. La coordinación del consejo se realiza a partir de unas directrices y recomendaciones que los Estados miembros toman en cuenta a la hora de planificar y elaborar sus políticas de empleo que responden a las particularidades de sus mercados de trabajo. Es decir, el principio de subsidiariedad al que hemos aludido anteriormente, está en la base de toda esta Estrategia.

Además, el Tratado de Ámsterdam contiene otros aspectos muy destacables en materia de empleo (y de política social) entre los que vamos a resaltar, como ya hemos hecho antes, la confirmación del papel fundamental de los interlocutores sociales en el marco del diálogo social, papel que la Comunidad está obligada a fomentar.¹⁶

Como conclusión a este apartado que dedicamos al Tratado de Amsterdam, vamos a destacar:

a) que el empleo queda estrechamente ligado a las políticas macroeconómicas de Europa, a su crecimiento y competitividad. Es decir, el triángulo de eficacia crecimiento-competitividad-empleo que recogía en 1993 el Libro Blanco de Delors, se mantiene como hilo argumental de las actuaciones en este ámbito.

b) Que la nueva competencia de coordinación de la Comunidad se mantiene en los límites marcados por el principio de subsidiariedad para complementar la eficacia de las políticas de empleo que siguen siendo competencia de los Estados miembros. Este carácter nace

¹⁶ El tratado de Amsterdam incorporó al Tratado constitutivo el Acuerdo sobre Política Social en el Título XI sobre "Política Social, de Educación, de Formación y de Juventud". En materia de Diálogo Social, esto significa, entre otras cosas, que la Comisión está obligada a fomentar la consulta a los interlocutores sociales e nivel comunitario. A estos efectos, la Comisión consultará a los interlocutores sociales sobre la posible orientación de una acción comunitaria.

de la necesidad¹⁷ de tomar en consideración la diversidad y peculiaridades de las prácticas nacionales.

En 1997 se celebró en Luxemburgo el Consejo Extraordinario sobre el Empleo que puso en marcha la Estrategia Europea para el Empleo. Fue el Proceso de Luxemburgo, del que salieron las primeras directrices para el empleo. Estas directrices se basaron en 4 pilares que se mantienen hasta el día de hoy:

1. Mejorar la capacidad de inserción profesional
2. Desarrollar el espíritu de empresa
3. Fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas
4. Reforzar las políticas de igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo

No vamos a extendernos en cada uno de los matices que los Consejos Europeos posteriores a Amsterdam han ido incorporando a la Estrategia para desarrollarla y perfeccionarla. Diremos, tan sólo, que han ido profundizando en la importancia que tienen las políticas macroeconómicas en la creación de empleo y que han ido dando a todas las actuaciones comunitarias un carácter más integrado o global para cumplir mejor el objetivo de mejorar la creación de empleo.

Así que, de nuevo, damos un salto en el tiempo y vamos a detenernos en el año 2000, en el Consejo Europeo de Lisboa. Se trata del Consejo más citado en Europa en los últimos tiempos, porque lanzó el objetivo estratégico de *convertir la economía europea en la economía basada en el conocimiento más dinámica y competitiva del mundo, capaz de crecer económicamente de forma sostenida, con más y mejores empleos y con mayor cohesión social.*

En efecto, la globalización y la economía del conocimiento son los desafíos más importantes del momento. Adaptarse a ellos significa acometer profundas transformaciones. Para ello, Lisboa traza una estrategia global que va desde la política fiscal, industrial o las infraestructuras hasta las reformas en los sistemas educativos y de formación profesional. Esta estrategia se basa en:

¹⁷ Navarro Nieto, F. "El tratamiento de la política de empleo en la Unión Europea", Colección Documentos, Consejo Económico y Social, 2000

1. Mejorar las políticas que se refieren a la sociedad de la información.
2. Invertir en capital humano y luchar contra la exclusión social, lo que permitirá modernizar el modelo social europeo.
3. Aplicar una serie de medidas macroeconómicas adecuadas para mantener las sólidas perspectivas de la economía europea y de su crecimiento.

Para facilitar la consecución del objetivo estratégico, el Consejo introduce el llamado método abierto de coordinación. Este método viene a reforzar las competencias de coordinación añadiendo a sus directrices, calendarios específicos para sus objetivos a corto, medio y largo plazo; estableciendo, cuando proceda, indicadores y puntos de referencia cuantitativos y cualitativos adaptados a las necesidades de los distintos Estados miembros y sectores y, controles y evaluaciones periódicas de las actuaciones emprendidas.

En materia de crecimiento del empleo Lisboa se traza la meta de:

- haber alcanzado en 2010 una tasa de empleo global del 70% y una tasa de empleo femenino superior al 60%.
- haber alcanzado en 2010 una tasa de empleo del 50 % para las personas de más edad (entre 55 y 64 años).

El Consejo Europeo de Estocolmo, marzo de 2001, intensificó el seguimiento cuantitativo, fijando unos objetivos intermedios para el objetivo del 2010. Así, para Enero de 2005, fijó:

- que las tasas medias de empleo de la Unión deberían alcanzar para ese momento el 67% y, la de las mujeres en particular, el 57%.
- Que la tasa media de empleo para el grupo de personas entre los 55 y 64 años, debería alcanzar, por término medio, el 50%.
- Entre las medidas a adoptar de cara a la modernización y eficacia del mercado de trabajo, el Consejo llama la atención, muy particularmente, sobre la necesidad de aumentar la movilidad de los trabajadores.

La Estrategia Europea para el Empleo se concreta, como hemos dicho, en los Planes de Empleo de los Estados miembros. En ellos, y a partir de las directrices y recomendaciones de la Comisión, cada país

diseña, anualmente, las actuaciones que va a emprender. Para ver un ejemplo concreto de cómo se refleja a nivel nacional esta Estrategia, vamos a traer hasta aquí el Plan Nacional de Acción por el Empleo de España¹⁸ de este año 2002. Comenzaremos por decir que en su elaboración han participado, junto con la Administración central, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. El plan invertirá más de 13.000 millones de euros en actuaciones a favor del empleo. Estas actuaciones se organizan alrededor de los cuatro pilares de la Estrategia Europea que ya conocemos: empleabilidad, espíritu de empresarial y creación de empleo, capacidad de adaptación de las empresas y de sus trabajadores e igualdad de oportunidades.

Dentro del pilar I, Aumentar la Empleabilidad, está previsto que se realicen más de 1.600.000 acciones. De ellas el 31% son de formación, el 42% de orientación y el 27% de adquisición de experiencia y apoyo a la empleabilidad. De ellas se beneficiarán 1.140.000 desempleados, de los que el 26% son jóvenes menores de 25 años; el 48% adultos, el 22% parados de larga duración y el 4% minusválidos.

Prosigue, entre otras cosas, con la modernización de los servicios públicos de empleo y avanza en el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE) que mejorará la conexión de ofertas y demandas de empleo entre comunidades autónomas.

Además incluye, modificaciones normativas en la formación profesional que, mediante la nueva Ley de Formación Profesional, persigue imbricarla con el empleo y establecer un sistema de aprendizaje permanente. Prevé que más de 2 millones de alumnos participen en formación inicial o reglada a la que destinará más de 1.900 millones de euros que más de 500.000 desempleados se beneficien de la formación ocupacional, en la que se invertirán 845 millones de euros y que cerca de 2.600.000 de ocupados accedan a formación continua a la que consignará casi 954 millones de euros.

Para el pilar II, Desarrollar el espíritu empresarial y la creación de empleo, se apoyará a las PYMEs con 4.518 millones de euros y con microcréditos para empresas de nueva o reciente creación. Además, entre otras medidas, se pone en marcha el "Proyecto Nueva Empresa" que reducirá la duración de los trámites de constitución de una PYME de los 30 a 60 días actuales a 2 días.

¹⁸ www.mtas.es

Para el pilar III, Fomentar la capacidad de adaptación de las empresas y de sus trabajadores, el Plan prevé, entre otras acciones, diseñar un observatorio para analizar sistemáticamente las relaciones entre seguridad y salud en el trabajo, economía, empleo y organización laboral o desarrollar un plan para formar técnicos y profesionales en tecnologías de la información y las comunicaciones, que insertará laboralmente a 14.000 profesionales en tres años.

Por lo que respecta al pilar IV, Reforzar las políticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, el Plan pretende reforzar la participación de la mujer en las medidas activas de empleo, incrementar su contratación indefinida (en 1997 era del 36,6% y en 2001 ha sido del 44%), o impulsar su formación profesional en materias relacionadas con las tecnologías de la información y las comunicaciones y en sectores en las que estén infrarrepresentadas.

También pondrá en marcha un Observatorio permanente de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres que recogerá y analizará información destinada a elaborar indicadores que evalúen el impacto social de estas políticas.

Cabe destacar, en línea con algún comentario que hemos hecho a lo largo de esta exposición, que se incrementan en más de 413 millones de euros los esfuerzos en políticas activas, lo que permitirá aumentar la proporción de parados que participen en medidas de mejora de la capacidad de inserción.

A modo de evaluación de la evolución del empleo en España, país que cuenta con las tasas de desempleo más altas de Europa, cabe destacar que, desde que en 1998 se elaboró el primero de estos planes, el empleo ha evolucionado de una manera muy positiva tanto en la creación de nuevos empleos (casi 2 millones) como en la reducción de desempleados (casi 1 millón) y en el crecimiento de su población activa. A finales de 2001 la tasa de desempleo descendió hasta el 13%.

Terminamos aquí este repaso a la Estrategia Europea para el Empleo y a su concreción en los Planes Nacionales de Empleo.

Otras actuaciones europeas para el empleo

Esta Estrategia no agota las actuaciones de Europa para el Empleo. Junto a ella, se trazan otra serie de actuaciones globales e interconectadas entre sí enmarcadas en el objetivo estratégico de convertirnos en la

economía del conocimiento más dinámica y competitiva del mundo, capaz de crecer económicamente de forma sostenida, con más y mejores empleos y con mayor cohesión social. Este objetivo estratégico, ya lo hemos visto, también se orienta a alcanzar el pleno empleo en 2010.

Con esta finalidad, entre el conjunto de actuaciones que se ha trazado la Comunidad, vamos a destacar, a continuación, el desarrollo del aprendizaje permanente y de la movilidad de los trabajadores europeos.

El desarrollo del aprendizaje permanente o de la formación y educación a lo largo de la vida, persigue mejorar la empleabilidad y la capacidad de adaptación de la población europea y la competitividad de sus empresas. En esta línea se inscribe la Comunicación de la Comisión: "Hacer realidad un espacio europeo del aprendizaje permanente"¹⁹, que propone un marco de actuaciones en materia de educación y formación que, sin pretender armonizar las legislaciones nacionales, hace un planteamiento para usar más coherente y racionalmente todos los recursos e instrumentos existentes.

Además, la formación profesional tiene un espacio propio, y muy relevante como hemos tenido la oportunidad de ver, en la Estrategia Europea para el Empleo. En ella se define un objetivo horizontal que recoge el Tratado de Amsterdam cuando señala: *Los Estados miembros y la Comunidad se esforzarán... por desarrollar una estrategia coordinada para el empleo, en particular para potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable...*

Por su parte, las directrices anuales del Consejo para las políticas de empleo también le prestan especial atención. Por poner un ejemplo concreto, vamos a citar, algunas de las directrices aprobadas por el Consejo para este año 2002²⁰.

Dentro de los objetivos horizontales de la Estrategia, que son los dirigidos a crear las condiciones idóneas para el pleno empleo en una sociedad basada en el conocimiento, la Decisión señala que *los Estados miembros deberán determinar estrategias globales y coherentes para la formación a lo largo de toda la vida... En particular, las estrategias deberían englobar el desarrollo de sistemas de enseñanza primaria, secundaria y superior, de formación complementaria y de formación profesional para jóvenes y adultos, a fin de mejorar su capacidad de inserción profesional, su capacidad de adaptación y sus competencias, así como su participación en una sociedad basada en el conocimiento.*

19 COM (2001) 678 final

20 DECISIÓN DEL CONSEJO de 18 de febrero de 2002 relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2002. (2002/177/CE)

Por lo que se refiere, por ejemplo, al pilar I: aumentar la empleabilidad, la directriz N^o 4 invita a los Estados miembros a mejorar la calidad de sus sistemas de educación y formación, así como de los programas correspondientes, en particular mediante el establecimiento de orientaciones adecuadas tanto en materia de formación inicial como de formación a lo largo de toda la vida, la modernización y la mejora de la eficacia de los sistemas de aprendizaje y de la formación en el lugar de trabajo, y a fomentar la creación de centros locales polivalentes de adquisición de conocimientos, a fin de... favorecer las condiciones adecuadas para facilitar el acceso de los adultos a la formación a lo largo de toda la vida, incluidos los que trabajen con contratos atípicos, con el fin de incrementar la proporción de la población adulta en edad de trabajar (25-64 años) que recibe educación y formación en un momento dado. Los Estados miembros fijarán objetivos al respecto...

El Plan de Acción para el Empleo del Reino de España, PNAE, 2002, responde a esta directriz, proponiendo, entre otras cosas, el objetivo cuantitativo de que, en 2002, los participantes que accedan al subsistema de formación profesional continua alcancen la cifra de 2.667.040²¹, lo que incrementará en un 7% las estimaciones de 2001. En cuanto al presupuesto destinado a este subsistema, 954 millones de euros, que implica un 7,4% más que el del año anterior.

Por lo que se refiere a la segunda de las actuaciones europeas que hemos destacado en ese apartado, reforzar la movilidad de los trabajadores europeos, la Comisión Europea presentó en el Consejo Europeo de Barcelona del pasado mes de marzo, la Comunicación "Plan de Acción de la Comisión sobre las Capacidades y la Movilidad"²². La diversidad de lenguas, de sistemas educativos y de formación, de sistemas sanitarios y de protección social, etc. son algunos de los elementos que obstaculizan la movilidad profesional y geográfica de los trabajadores europeos y, con ello, un funcionamiento más eficaz de los mercados de trabajo de cara al pleno empleo.

Desde una perspectiva integral que abarca el refuerzo de la movilidad profesional y la capacitación, se debe facilitar la movilidad geográfica de los trabajadores y mejorar los sistemas de información sobre oportunidades de empleo, posibilidades de aprendizaje... La Comunicación diseña un Plan de acción que prevé, entre otras

21 EL PNAE se refiere al conjunto del subsistema. Los participantes estimados se distribuyen como sigue: Instituto para las Administraciones Públicas, INAP, para la formación de los trabajadores de las Administraciones Públicas: 501.558; Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, dirigida a formar a los trabajadores del sector privado: 1.772.100; Comunidades Autónomas: 391.811.

22 COM (2002) 72 final

actuaciones, modernizar y simplificar las disposiciones de seguridad social para que, como muy tarde, en el 2004 sea aprobada una tarjeta sanitaria europea; encomienda a los Estados miembros la elaboración para 2005 de una estrategia y calendario que determine las necesidades de enseñanza de idiomas para asegurar el aprendizaje de, al menos, dos lenguas comunitarias; o que la Comisión Europea cree en 2003 un sitio centralizado que facilite a los ciudadanos información exhaustiva y accesible sobre ofertas de empleo, posibilidades de aprendizaje, etc.

El objetivo de mejorar la movilidad de los trabajadores europeos aparece también en la Estrategia Europea para el Empleo. Lo recoge la directriz N^o 6 del año 2002: *"Los Estados miembros, cuando proceda junto con los interlocutores sociales, intensificarán sus esfuerzos para detectar y prevenir los estrangulamientos, en particular...*

- fomentando la movilidad profesional y geográfica dentro de cada Estado miembro y de la Unión,
- mejorando el funcionamiento de los mercados de trabajo mediante el perfeccionamiento de las bases de datos sobre puestos de trabajo y oportunidades de formación, que deberán estar conectadas a escala europea, y la utilización de tecnologías de la información modernas y de la experiencia ya disponible a escala europea".

Para dar cauce a esta directriz, entre otras actuaciones, el PNAE 2002 contempla una experiencia piloto de movilidad geográfica de los trabajadores agrícolas. Este proyecto, gestionado por una asociación patronal del sector, *coordinará el empleo en distintas campañas, de manera que un trabajador tenga empleo continuado participando en varias de ellas, facilitándose el desplazamiento a los distintos lugares.* En él participarán 1.355 trabajadores y cuenta con financiación del servicio público de empleo.

Vamos, por último, a señalar algunas propuestas acordadas en el Consejo Europeo de Barcelona de marzo pasado, que continúan incidiendo en la creación de empleo.

El espíritu empresarial y el correcto funcionamiento del mercado interior son claves del crecimiento y la creación de empleo, por lo que es necesario fomentar la actividad empresarial y simplificar al máximo la creación de nuevas empresas. Por esta razón el Consejo solicitó a los Estados miembros que aceleren esta clase de medidas y quedó a la espera de que la Comisión presente un Libro Verde sobre el espíritu empresarial antes de la primavera de 2003.

Para garantizar la competitividad de la UE y mejorar el empleo en diferentes ramas profesionales y zonas geográficas, el Consejo indicaba que es decisivo que las instituciones laborales y los sistemas de negociación colectiva nacionales, dentro del respeto de la autonomía de los interlocutores sociales, tengan en cuenta la relación que existe entre la evolución de las remuneraciones y las condiciones del mercado laboral, permitiendo así una evolución salarial según criterios de productividad y de diferencias de cualificación profesional.

También aludía a la necesidad de reducir las jubilaciones anticipadas y de aumentar las oportunidades de permanencia de los trabajadores de mayor edad en el mercado laboral mediante fórmulas de jubilación flexible y gradual y su acceso a la formación permanente. Se trazó, además, el objetivo de que en 2010 se vaya elevando de forma progresiva, en torno a 5 años, la edad media de jubilación en la Unión Europea.

El Consejo, además, instaba a los interlocutores sociales a poner sus estrategias en los distintos ámbitos territoriales (europeo, nacional, regional y local) y sectoriales al servicio de la Estrategia para el empleo y de los objetivos de Lisboa, y a que presenten directamente a la Cumbre Social cada año un informe de sus aportaciones tanto a nivel nacional, en los planes para el empleo, como a nivel europeo.

Junto a estas actuaciones que acabamos de reseñar, Europa ha puesto también algunos de sus instrumentos financieros más importantes al servicio de la creación más y mejores empleos. De ellos vamos a destacar los Fondos Estructurales y, muy particularmente, el Fondo Social Europeo.

El Fondo Social Europeo

Para reducir las diferencias de desarrollo entre las regiones que la integran, Europa realiza actuaciones estructurales de política regional y social a través de unos fondos estructurales que suponen más del 35% del presupuesto comunitario. Estos fondos, regulados en diversos reglamentos específicos, financian los programas de actuación plurianuales que cada Estado miembro presenta a la Comisión para su aprobación.

En el periodo 2000-2006 estos fondos invertirán un total de 195.000 millones de euros²³ en actuaciones estructurales que incidan en los ámbitos

23 Expresados a precios de 1999. Reglamento (CEE) 1260/99 del Consejo de 21 de junio de 1999 por el que se establecen las disposiciones generales sobre los fondos estructurales. Art.7. De ellos, España percibirá, al menos, 45.045 millones

de las políticas regionales y sociales que se consideran prioritarios. Estos ámbitos prioritarios se denominan Objetivos y, en la actualidad, son tres:

- El primer objetivo u Objetivo 1 es promover el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, es decir, aquellas cuyo PIB medio per cápita es inferior al 75% de la media comunitaria. En ellas vive el 22% de la población comunitaria. A este Objetivo se destina el 69,7% del total de los fondos.
- El Objetivo 2, al que se adscribe el 11,5% de los fondos, es la reconversión económica de las zonas con dificultades estructurales. En ellas vive el 18% de la población europea.
- El Objetivo 3 es promover la modernización de los sistemas de formación y fomentar el empleo en toda la Unión Europea. A este Objetivo se asigna el 12,3% de los fondos.

Para financiar estos Objetivos existen cuatro Fondos Estructurales:

- El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que financia infraestructura, inversiones para la creación de empleo, proyectos de desarrollo local o ayuda a las PYMEs, es el más importante de todos ellos.

La sección orientación del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), se dirige a financiar actuaciones de desarrollo rural y, de ayuda a los agricultores.

El Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) se dirige a la adaptación y actualización del equipamiento en el sector pesquero.

Citamos, por último, el Fondo Social Europeo, FSE, en el que vamos a detenernos ahora²⁴. A través de él, la Comunidad invierte en acciones concretas de formación, orientación, asesoramiento, creación de empleo, etc., para acelerar la creación de empleo en todas las regiones y segmentos de población europeos.

Y es que, precisamente, la finalidad del FSE es apoyar las medidas de prevención y de lucha contra el desempleo, de desarrollo de los recursos humanos y de integración en el medio laboral para lograr un alto nivel de empleo, la igualdad entre hombres y mujeres, un desarrollo sostenible y la cohesión económica y social.

²⁴ Reglamento (CE) 1262/99 del Consejo de 21 de junio de 1999 relativo al FSE.

Entre 2000 y 2006, el FSE invertirá unos 60.000 millones de euros en reformar y modernizar el mercado de trabajo europeo de acuerdo con las recomendaciones de la Estrategia Europea para el Empleo. Un 60% de esta cantidad se dirigirá a promover la empleabilidad; en desarrollar el espíritu de empresa se invertirán unos 8.000 millones; 11.000 millones se destinarán a mejorar la adaptabilidad de la mano de obra europea y, para fomentar la igualdad de hombres y mujeres, el Fondo invertirá 4.000 millones. Sus intervenciones se harán de acuerdo con las prioridades nacionales que definen los planes nacionales de empleo de los Estados miembros.

Durante el periodo 2000-2006, las inversiones del FSE se distribuirán entre el Objetivo 1, que como hemos visto, promueve el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, el Objetivo 2, reconversión económica y el Objetivo 3, específicamente dedicado a la "adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo".

Centrándonos en este último, hay que señalar que se trata de un objetivo horizontal, es decir, sus intervenciones se realizan, excepto en algunos casos²⁵, en todo el territorio de la Comunidad. Esta horizontalidad queda patente si atendemos a sus ámbitos claves de intervención:

1. Promover las políticas activas del mercado laboral para combatir el desempleo.
2. Promover el acceso al mercado laboral, con atención especial a las personas amenazadas de exclusión social.
3. Reforzar la empleabilidad a través de los sistemas de educación y formación continua.
4. Promover las medidas para anticipar y facilitar la adaptación a los cambios económicos y sociales.
5. Promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Más específicamente, estamos hablando de acciones de formación de base, de formación continua, de ayudas al empleo y a las actividades profesionales no asalariadas, de mejorar los sistemas educativos y de formación profesional, de fomentar la cooperación entre los centros de formación y las empresas, etc.

25 A excepción de las regiones que puedan optar a la intervención del objetivo 1.

Sus ayudas financian tres tipos de actuaciones:

1. Asistencia a personas: es la principal forma de ayuda y abarca ámbitos como la formación o educación profesional, la orientación, etc.
2. Asistencia a estructuras y sistemas a fin de aumentar la eficacia de las actividades de la asistencia a personas.
3. Medidas de acompañamiento (puesta a disposición de servicios e instalaciones de asistencia para personas dependientes, promoción de medidas de acompañamiento sociopedagógicas, campañas de sensibilización y de información).

Un ejemplo concreto de cómo se invierten estas ayudas en España lo encontramos en el subsistema de formación continua²⁶, la estructura de formación profesional que financia la formación de los trabajadores ocupados en las empresas para mejorar la competitividad de nuestro tejido industrial y la empleabilidad de los trabajadores. Estas actividades de formación, financiadas en su mayor parte con los recursos recaudados por la Seguridad Social²⁷, reciben cofinanciación del Fondo Social Europeo.

La iniciativa EQUAL

Junto a los Objetivos de las políticas estructurales y a las actuaciones específicas que contemplan, existen unas "Iniciativas Comunitarias". Se trata de programas específicos que, financiados con cargo al 5,35% de los fondos estructurales, se destinan a buscar soluciones a problemas comunes a todo el territorio Europeo. Actualmente existen cuatro Iniciativas Comunitarias: entre ellas vamos a destacar la Iniciativa EQUAL²⁸, a la que el Fondo Social Europeo destinará más de 2.800 millones de euros (2.847²⁹) entre 2000-2006. De ellos, España percibirá 485. Esta Iniciativa, que también está completamente relacionada con la Estrategia Coordinada para el Empleo, desarrollará la cooperación entre los Estados miembros para promover y explorar nuevas prácticas

26 Para encontrar más información: www.fundaciontripartita.org

27 Los trabajadores y las empresas españolas cotizan a la Seguridad Social un 0,7% de la masa salarial en concepto de Cuota de Formación Profesional. Esta Cuota se divide por mitades entre los sistemas de formación profesional de desempleados (formación ocupacional) y de ocupados (formación continua).

28 Además de la Iniciativa EQUAL, existen: INTERREG III, con cargo al FEDER, para fomentar la cooperación transfronteriza; URBAN II, con cargo al FEDER, para rehabilitación de ciudades y zonas urbanas en crisis; LEADER+, con cargo a FEOGA Orientación, que financia nuevas estrategias locales de desarrollo sostenible en zonas rurales.

29 Expresados a precios de 1999. EUROPA, Política Regional Inforegio www.europa.eu.int com

que combatan todas las formas de exclusión, de discriminación y de desigualdad en el mercado de trabajo.

Con esta intención, la Iniciativa financia proyectos destinados a incrementar la capacidad de inserción profesional, fomentar el espíritu de empresa, mejorar la capacidad de adaptación y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, es decir, los cuatro pilares de la Estrategia Coordinada para el Empleo.

La primera Convocatoria de proyectos dentro de esta Iniciativa, que en España ha sido publicada en marzo del pasado año por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, ha seleccionado 6 áreas temáticas en torno a estos ejes:

- a) Facilitar el acceso al mercado laboral de las personas que sufren dificultades para integrarse o reintegrarse en un mercado de trabajo que debe estar abierto a todos.
- b) Combatir el racismo y la xenofobia en relación con el mercado de trabajo.
- c) Abrir el proceso de creación de empresas a todos proporcionando los instrumentos necesarios para la creación de empresas y para la identificación y explotación de nuevas posibilidades para la creación de empleo en las zonas urbanas y rurales.
- d) Apoyar la adaptabilidad de las empresas y los trabajadores a los cambios económicos estructurales y el uso de la tecnología de la información y otras nuevas tecnologías.
- e) Conciliar la vida familiar y vida profesional, así como reintegrar a los hombres y mujeres que han abandonado el mercado de trabajo, mediante el desarrollo de formas más flexibles y efectivas de organización del trabajo y servicios de apoyo.
- f) Reducir los desequilibrios entre hombres y mujeres y apoyar la eliminación de la segregación en el trabajo.

En torno a las áreas temáticas, la Iniciativa reunirá en Agrupaciones de Desarrollo a los principales agentes en una zona geográfica o un sector determinados: Administraciones Públicas, interlocutores sociales, sector empresarial (con preferencia de PYMEs), servicios públicos de empleo y organizaciones no gubernamentales.

Los resultados extraídos de estos proyectos, servirán para modelar en el futuro el diseño de las políticas y las prácticas en este ámbito.

Conclusiones

Como hemos visto, la integración europea ha ido cubriendo etapas, el gran mercado interior, la unión económica y monetaria son ya una realidad. Los ciudadanos europeos circulamos sin pasaporte por los Estados miembros y, muchos de nosotros manejamos ya una moneda común. Son cambios reales, cambios de una magnitud enorme, que entrañan la necesidad de poner a punto muchos, muchísimos, mecanismos, el empleo entre ellos. Europa continua trazándose metas, quiere convertirse en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, quiere capacidad de crecimiento económico y quiere crear más y mejores empleos para alcanzar, en 2010 el pleno empleo.

Europa está, además, inmersa en fenómenos mundiales como la globalización o la sociedad de la información, fenómenos complejos que debe aprovechar para lograr sus objetivos. A la complejidad de este entorno se suma la diversidad europea. De ella suele decirse que es una de sus más importantes fuentes de riqueza, y es cierto. Pero no es menos cierto que esta diversidad añade complejidad a la adopción y sanción de políticas y estrategias comunes. La Estrategia Europea para el Empleo, sobre la que nos hemos centrado hoy, es una buena muestra de cómo funcionan estos procesos de puesta en común. Hoy Europa cuenta con un mecanismo de coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, un mecanismo que se va perfeccionando con el tiempo y que está incidiendo muy positivamente en la modernización nuestros mercados de trabajo, en la orientación hacia las políticas activas y en la participación de los interlocutores sociales. Una participación que es trascendental, tratándose, como es el caso, de materias extremadamente sensibles, cuando no delicadas, para el conjunto de los ciudadanos y de las empresas.

Europa va ganando visión de conjunto, una visión que abarca el conjunto de sus políticas y de sus actividades, las actuaciones que emprende en sus mercados de trabajo entre ellas. Esta visión de conjunto va más allá de la coordinación que recoge la Estrategia o de otros instrumentos puntuales que se ponen al servicio del crecimiento del empleo. Esta visión implica abordar reformas en muchos campos, reformas que respondan a un planteamiento integral y coherente. Los campos de actuación son, pues, muy variados y se dirigen hacia el crecimiento económico, hacia la creación de un marco macroeconómico estable que genere confianza para elevar los niveles

de inversión, a mejorar la competitividad de nuestras empresas y la empleabilidad de sus trabajadores, a flexibilizar todos los mercados y, particularmente, el mercado de trabajo para adaptarlo a la realidad económica y productiva, a fomentar el espíritu empresarial simplificando su entorno reglamentario y favoreciendo a las PYMEs, que son las que mas empleos generan...

Hemos visto que, en toda la documentación relativa al empleo, existen materias o rasgos comunes y a mí me gustaría llamar muy particularmente su atención sobre uno de ellos: el aprendizaje permanente. La importancia de la educación y la formación a la hora de plantearse el progreso económico y social son hoy tan incuestionables como lo eran tiempo atrás. Pero, los cambios que vivimos y los que se avecinan acentúan esta importancia que, quizá, ahora sea más estratégica que antes. Invertir en sistemas educativos y de formación de base es una meta política indiscutible e inaplazable, como lo es, también, el planteamiento de lograr instaurar mecanismos de aprendizaje a lo largo de toda la vida que pongan al alcance de los ciudadanos todas las oportunidades de desarrollo personal, profesional y social que la sociedad puede ofrecer.

Estas oportunidades, que en su mayoría vienen de la mano del empleo, deben ser objeto de cuantos esfuerzos sean necesarios. En este sentido, algunas informaciones recientes indican que la Estrategia Europea para el Empleo y las actuaciones en ámbitos periféricos pero determinantes del empleo, están logrando efectos positivos ya que durante sus cinco años de existencia en Europa se han creado 10 millones de nuevos empleos y hay 4 millones menos de desempleados.

El empleo sigue, sin embargo, siendo una variable extremadamente sensible a los más recientes acontecimientos económicos y políticos. Así, según Eurostat, el paro en la zona Euro alcanzó el pasado mes de junio su tasa más alta en el último año, un 8%. Alemania, en agosto pasado³⁰, alcanzó la peor de sus tasas de desempleo de los últimos cuatro años, un 9,7% de la población activa. Sin embargo, países tradicionalmente más castigados por el desempleo como el nuestro, continúan reduciendo sus tasas de desempleo que, siendo aún muy elevadas, mejoran y aumentando sus tasas de empleo. Durante el segundo

³⁰ El Mundo, 8 de agosto de 2002.

trimestre de este año, la tasa de desempleo ha bajado al 11,09%³¹ y la de empleo se sitúa en el 58,3% y hoy alcanzamos un record histórico en nuestra tasa de ocupación que se sitúa en los 16,2 millones de personas.

Pero, con independencia de estos datos quiero destacar la importancia que tiene el que Europa haya recuperado la noción del pleno empleo y el que lo haya convertido en una de sus metas. Este hecho refleja confianza en el futuro. La Comisión Europea decía recientemente que "se ha pasado de administrar el desempleo a gestionar el crecimiento del empleo". Esta frase resume la mejor de las actitudes posible, pues entraña confianza en las actuaciones que se están realizando. Y creo que la confianza es un arma poderosísima para encarar el presente y para imaginar el futuro.

31 INE, 2º Trimestre de 2002.

La experiencia del ACLAN: posiciones de los sindicatos

*Graciela Bensusán*¹

Como la mayor parte de los acuerdos comerciales regionales, el TLCAN fue impulsado principalmente por los gobiernos – con un papel protagónico de los de México y Estados Unidos- y apoyado fuertemente por diversas organizaciones empresariales de ambos países que tuvieron una participación destacada en su formulación. Por el contrario, los sindicatos no tuvieron intervención alguna en las negociaciones salvo una muy limitada en México, donde la subordinación al gobierno de las organizaciones integrantes del Congreso del Trabajo (CT) y su interés por conservar los “privilegios corporativos” anuló cualquier posibilidad de que su participación en este proceso sirviera para que los intereses de los trabajadores fueran considerados al decidir el rumbo de la integración regional.

En cualquier caso, las posiciones, estrategias y el grado de activismo de los sindicatos de los tres países (no sólo entre países sino dentro de éstos) frente al proceso de negociación del TLCAN y el ACLAN fueron heterogéneos. Las características de los respectivos sistemas políticos y, en particular, la relación que mantenían con los partidos políticos y el Estado, así como factores endógenos al movimiento sindical, influyeron en dicho comportamiento y en el resultado alcanzado. Aunque algunas de estas diferencias desaparecieron con posterioridad, otras permanecieron hasta la actualidad, como ocurrió

¹ Graciela Bensusán es profesora-investigadora de la UAM-X y de la FLACSO/México. Una versión resumida de este artículo será publicada en Sydney Weintraub, *Nafta at Ten*, Woodrow Wilson International Center, Washington (en preparación).

en México, donde las posiciones del nuevo y el viejo sindicalismo no han experimentado cambios significativos. Sin embargo, aunque el ACLAN terminó siendo utilizado en mayor o menor medida por las organizaciones sindicales de los tres países, una de las principales lecciones de la experiencia de su aplicación a lo largo de los últimos ocho años, confirmando las primeras críticas recibidas desde diversos medios por su bajo perfil, es que las posibilidades de defender los derechos de los trabajadores seguirán dependiendo esencialmente de la calidad de las instituciones nacionales. Sin que esto suponga negar la necesidad y la urgencia de construir regulaciones regionales o, más aún, globales para poner un freno a las tendencias derivadas de la globalización "neoliberal", lo que se expresa claramente en la posición de los sindicatos de los tres países que han estado luchando junto a numerosas organizaciones sociales para impedir que el ALCA incluya el modelo del ACLAN, cabe señalar que también en este aspecto hay una diferencia significativa en la posición asumida por una parte del sindicalismo mexicano respecto al de los otros dos países. Esta diferencia radica en la creciente importancia asignada por el "nuevo sindicalismo" mexicano a la cuestión de la reforma de la legislación laboral nacional, reconociendo finalmente que ella es responsable en gran medida de la imposibilidad de conseguir en México un reparto relativamente equilibrado de las ganancias y pérdidas arrojadas por el proceso de integración regional.

Aunque el viraje más importante en el sindicalismo estadounidense se refleja en su nueva posición frente al fenómeno de la inmigración, menor atención se ha puesto en ese caso en las deficiencias institucionales de orden interno puestas de manifiesto en los diversos casos de denuncia por violaciones en ese país. Por su parte, el sindicalismo canadiense ha mantenido en sus dos vertientes (anglófona y francófona) un escaso interés en utilizar el ACLAN, aún cuando su ala quebequense estaría más interesada en aprovecharlo para reunir evidencias en contra del modelo neoliberal y proponer cambios en el contexto del ALCA.

Si bien el propósito central de este trabajo es explorar la forma en que los resultados obtenidos en la aplicación del ACLAN han influido en las posiciones de los sindicatos de los tres países, este análisis se inscribe de manera más amplia en la evolución de esas posiciones en el contexto del proceso de integración regional y continental y muy particularmente, de aquellas orientadas a imponerle un nuevo rumbo a este proceso.

1. Los resultados del ACLAN y la “global governance”

La adopción del ACLAN en 1993 (Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte) como consecuencia de las presiones sindicales estadounidenses, a pesar de su bajo perfil y las escasas expectativas que por ello generó en los tres países, abrió un primer espacio de cooperación trinacional a los gobiernos en el tratamiento de los problemas laborales y, seguramente sin proponérselo, creó también la oportunidad para una cooperación mayor entre las organizaciones sindicales y sociales que luchan para que los intereses de los trabajadores sean atendidos, impulsando alternativas al actual modelo de integración regional y globalización. Sin embargo, como era de esperarse, la experiencia de la aplicación de dicho acuerdo ofrece suficientes y contundentes pruebas de las escasas oportunidades y numerosas limitaciones que ofrece en su estado actual para evitar el abatimiento de los estándares laborales como principal estrategia competitiva así como de los retos que enfrentan los sindicatos para contrarrestar tal tendencia. (Véase el ANEXO I).

Igualmente, las dificultades que experimenta la constitución del ALCA (Area de Libre Comercio en las Américas) no sólo expresan una mayor capacidad de presión de las coaliciones opositoras estadounidenses para detener la extensión del acuerdo comercial a otros países y exigir su reconocimiento como interlocutores en la toma de decisiones sino también los obstáculos existentes para avanzar hacia un tipo de integración más completa, que contemple la dimensión social y laboral de la misma, permita una mayor participación de la sociedad junto a los gobiernos en su definición, ejecución y evaluación y contribuya a desarrollar mecanismos para atender regionalmente los problemas que no pueden resolverse aisladamente, como es el caso del efecto adverso de las presiones competitivas sobre los salarios o el de las migraciones en busca de mejores condiciones de vida.

En tanto los resultados del ACLAN muestran que está muy lejos de atender estas exigencias, la necesidad de innovar en las políticas e instituciones nacionales, junto a las regionales y globales, aumenta la importancia de la acción colectiva y las soluciones cooperativas a los conflictos de intereses en las que participen los sindicatos y otras organizaciones de la sociedad, coordinados a distintos niveles, desde el local hasta el regional y el global. Estas exigencias se integran

actualmente en la agenda de quienes promueven una nueva forma de manejar los problemas dentro y entre países con economías interdependientes y sometidos a fuertes presiones competitivas, denominada por algunos como "global governance".² Cabe preguntarnos entonces en qué medida el ACLAN responde a estas preocupaciones y cuáles son sus principales limitaciones, tomando en cuenta la experiencia derivada de su aplicación.

Por su naturaleza jurídica, el ACLAN (Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte) es un instrumento paralelo al TLCAN de alcances muy restringidos, resultante del difícil equilibrio conseguido entre las exigencias de los opositores al TLCAN en los EEUU (incluyendo entre éstos a la AFL-CIO, organizaciones no gubernamentales y legisladores del Partido Demócrata) y las resistencias de las cámaras empresariales y de los legisladores republicanos que se oponían, junto al gobierno mexicano, sus aliados sindicales y los empresarios, a la inclusión de cualquier tipo de condicionamiento al libre comercio (Bensusán, 1994). Sin tener la aspiración de armonizar los derechos de los trabajadores en el norte del continente y bajo argumentos que iban desde la naturaleza estrictamente comercial del TLCAN hasta la defensa de la soberanía nacional, el ACLAN se limitó a buscar el fortalecimiento de las regulaciones laborales nacionales, lo que hubiera exigido un diseño muy diferente al que tiene.³ Los países miembros se reservaron en consecuencia el derecho de establecer y modificar sus propias normas laborales sin que se creen agencias u organismos con verdaderos poderes supranacionales encargados de supervisar a las autoridades nacionales en materia de aplicación de las leyes en la materia. Corresponde por tanto a éstas garantizar en cada país la existencia de "altas normas laborales congruentes con lugares de alta calidad y productividad..."⁴, lo que por distintos motivos no se garantiza

2 Messner y Nuscheler (1996, p.4) desarrollan un conjunto de premisas de gran utilidad en relación a qué debe o no entenderse por "global governance". En este trabajo interesa principalmente las posibilidades abiertas por el ACLAN como espacio de cooperación entre las organizaciones de la sociedad (organizaciones no gubernamentales y sindicatos principalmente) y los gobiernos destinados a resolver conflictos entre intereses diversos o contrarios, a distintos niveles que van desde el local hasta el regional y el global. Otro aspecto a considerar en relación a la "global governance" en el campo laboral es la necesidad de construir arreglos institucionales formales (con fuerza obligatoria) e informales y políticas apropiadas tanto a nivel de los países como de las regiones de manera que puedan establecerse articulaciones entre los tres niveles, aspecto tratado en el último apartado de este trabajo. (Ibid, pp. 3 y 11).

3 Respecto a los principales argumentos expuestos en México en contra de la adopción de un acuerdo de mayores alcances y capacidad de sanción de las violaciones a los derechos laborales en el norte del continente, véase Bensusán, 1994.

4 ACLAN, Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 1993.

internamente ni en México ni en EEUU⁵. Sin embargo, es evidente que el ACLAN no es un instrumento útil para corregir los problemas de incumplimiento puestos de manifiesto en la totalidad de los casos aceptados hasta el presente.

Aunque los objetivos del ACLAN son amplios y se centran en la promoción de la cooperación, el intercambio de información y el cumplimiento efectivo de las leyes laborales de cada país⁶, no se crearon tampoco mecanismos efectivos para promover soluciones cooperativas a los conflictos de intereses en los que participen las organizaciones de trabajadores y los empleadores de la región, cuestión que tampoco se establece en las legislaciones de los tres países, lo que constituye una de las limitaciones de los sistemas de relaciones laborales nacionales y del mismo ACLAN (Bensusán, 2000).

En cuanto a la solución de controversias, desde su entrada en vigor, las OAN (Oficinas Administrativas Nacionales) instaladas en cada país, encargadas de recibir las denuncias presentadas contra los otros dos, han recibido un total de 25 quejas, algunas de ellas relativas a un mismo caso. Una parte significativa de éstas se presentó durante el primer año de vigencia, lo que puso de manifiesto el interés inicial de las organizaciones sindicales de los tres países para poner a prueba la efectividad de las reducidas atribuciones del acuerdo. Los casos se referían a violaciones a la libertad sindical y el derecho a formar organizaciones colectivas independientes en la industria maquiladora mexicana. Los resultados fueron prácticamente nulos aunque captaron el interés de la prensa y la opinión pública internacional. Inclusive uno de los casos fue retirado por la organización denunciante – la *United Electrical* (UE) de los EEUU – como una acción de protesta ante la ineficacia de los procedimientos del ACLAN (Damgaard, 1999).

Las denuncias interpuestas los dos años siguientes (95-96) mostraron una tendencia a la baja explicable por el desencanto experimentado con los primeros casos pero al mismo tiempo se produjo la primera denuncia por violaciones a los derechos colectivos en los EEUU. Al

5 En México el modelo de regulación laboral es de corte estatista y corporativo lo que, aunado a la fragilidad del estado de derecho, deja un amplio margen de discrecionalidad al Poder Ejecutivo en la aplicación de las leyes laborales. A través del control gubernamental de los sindicatos y de la integración tripartita de las Juntas de Conciliación y Arbitraje es posible flexibilizar en los hechos su aparentemente alto nivel de protección y controlar el ejercicio de sus amplios derechos colectivos. Por el contrario, el modelo estadounidense es liberal e individualista lo que supone un bajo perfil de protección de los derechos laborales y un papel destacado de los empleadores para eludir la negociación colectiva de las condiciones de trabajo. Un análisis de las diferencias entre ambos modelos y sus consecuencias se encuentra en Bensusán, 2000.

6 De ello se derivan las dos dimensiones del ACLAN: una cooperativa y otra relativa a la solución de controversias.

mismo tiempo, se amplió el número de organizaciones que respaldaban estas quejas, se avanzó en el grado de detalle de las mismas al describir el tipo de violaciones cometidas por las empresas y se amplió el contenido de las denuncias para incluir otros principios del ACLAN como la violación a las normas de seguridad e higiene, la prevención de riesgos y enfermedades profesionales, la discriminación en el trabajo y la protección de los trabajadores migratorios, todo lo cuál fue el resultado del aprendizaje conjunto entre las organizaciones de los tres países.⁷

A partir de 1997 el ACLAN cobró inclusive un mayor dinamismo en razón de la intensificación de la cooperación sindical transfronteriza, lo que se tradujo en un aumento significativo del número de quejas presentadas. De un total de 18 quejas presentadas desde entonces hasta fines del 2001, diez correspondieron a México, seis a EEUU y dos a Canadá. Considerando los motivos de las quejas, la violación en materia de derechos colectivos continuó siendo la principal causa de denuncia sin que se hayan logrado mejores resultados que en las etapas previas. Aunque el crecimiento de las denuncias por violaciones en los EEUU fue muy importante, porque demostró que las irregularidades no sólo ocurrían en México⁸, en ninguno de los casos aceptados se estuvo ni siquiera cerca de la posibilidad de llegar a la aplicación de sanciones por violación a las normas laborales. La distribución del total de quejas por países entre 1994 y 2001, apoyaría en principio el supuesto del que se partió implícitamente al negociarse el ACLAN, en el sentido de que México es el país con mayores problemas de cumplimiento de la legislación laboral (16 quejas), seguido por EEUU (7 quejas) y Canadá (2 quejas). Habría que aclarar, sin embargo, que el bajo número de quejas en Canadá puede haberse debido no sólo al hecho de que existe un mayor cumplimiento de la legislación laboral en este país sino a que este instrumento sólo se ha ratificado en cuatro provincias y a las reglas establecidas para determinar el alcance de los derechos y obligaciones de Canadá en el marco del ACLAN, dada la jurisdicción predominantemente provincial de la legislación laboral de ese país.⁹

7 Un pormenorizado recuento de las alianzas forjadas entre estas organizaciones en los casos de General Electric, Honeywell, Echlin, Itapsa, Congeladora del Río y otros, se encuentra en Hathaway, 2000, b.

8 El caso Sprint derivado de una denuncia interpuesta en 1995 dio lugar a la realización de un estudio por parte de la Universidad de Cornell, de acuerdo a las instrucciones de los Ministros del Trabajo de los tres países, para conocer los efectos del cierre repentino de empresas sobre el derecho de asociación en el que se demostró que la conducta de Sprint en la empresa La Conexión Familiar, al decidir cerrar sus instalaciones durante una campaña de organización sindical, era una práctica utilizada en proporciones significativas y que el TLCAN creó un clima propicio para tales prácticas. Véase una síntesis del resultado de este estudio en Verma et al, 1999, pp. 110 y sgts.

9 Un pormenorizado análisis de estas reglas, contenidas en el Anexo 46 del ACLAN, se encuentra en Robinson, 1999, pp. 131 y sgts.

Un aspecto del ACLAN muy cuestionado en diversos medios académicos y sindicales, además de las conocidas restricciones en la protección de los 11 principios reconocidos al limitar la posibilidad de la aplicación de sanciones a sólo tres casos (trabajo de menores, salarios mínimos y normas de seguridad e higiene en el trabajo), es la lentitud del proceso que lleva a que las violaciones permanezcan impunes¹⁰. Según una estimación, una queja tarda de seis a ocho semanas en ser aceptada y otras 26 para su primera revisión. A partir de entonces, la realización de consultas ministeriales -cuando se recomiendan- tarda más de 30 semanas, aunque en un caso llegaron a realizarse 9 meses después de haberse recomendado (Damgaard, 1999). Estos tiempos, que deberían ser monitoreados a partir de los casos presentados, claramente indican que la potencialidad del ACLAN en tanto que instrumento destinado a reparar las violaciones a las legislaciones laborales es prácticamente nula.

Vale la pena señalar que hasta ahora ningún caso superó una primera fase de tratamiento de la cuestión (consultas ministeriales) ni logró ejercer la presión suficiente para que voluntariamente se repararan las violaciones a las legislaciones nacionales¹¹, lo que muestra la incapacidad de este instrumento para resolver los conflictos de intereses entre las empresas y los trabajadores de la región. Sin embargo, la experiencia muestra que a pesar de todas sus limitaciones, se ha creado un espacio para construir redes de solidaridad transnacional, conocer mejor y monitorear las consecuencias del modelo de integración subyacente en el TLCAN y los respectivos sistemas de relaciones laborales así como para difundir información a la opinión pública de los tres países sobre las legislaciones y prácticas en cada país que antes sólo eran denunciadas por las víctimas y sus defensores locales (Herzenberg, 1998; Compa, 1998; Damgaard, 1999; Robinson, 1999). Desde esta perspectiva, entre los resultados favorables, están las experiencias y habilidades compartidas en las tareas organizativas y reivindicativas en un contexto de fuertes presiones competitivas, con verdaderas probabilidades de convertirse en alianzas perdurables entre las organizaciones sindicales y no gubernamentales frente a las empresas transnacionales y los gobiernos de la región (Compa, 1998 y Haathaway,

10 Véase una evaluación de los primeros tres años y medio de aplicación del ACLAN en Verma et al, 1999.

11 Se ha señalado, sin embargo, que en una oportunidad la amenaza de distintas organizaciones canadienses de denunciar la intención del gobierno de Alberta de privatizar la vigilancia y aplicación de las leyes laborales en esa provincia sirvió para desalentar a dicho gobierno de tomar esa medida. *Ibid.*, p.112.

2000, b). Lo anterior se comprueba por el hecho de que la gran mayoría de los casos (cualquiera sea el país donde la queja haya sido entablada) han sido presentados por agrupaciones sindicales y/o sociales de dos o más países.

Otra cuestión a considerar es la desigual importancia asignada por las organizaciones sindicales de los tres países al ACLAN, de acuerdo a lo que se desprende de la utilización del mismo. Así, por ejemplo, es claro que los sindicatos estadounidenses y las organizaciones integrantes del "nuevo sindicalismo" mexicano (STRM, FAT y otras) han sido las más activas.

Principales características de los 25 casos (1994 -2001)

Total de denuncias: 25 (algunas se refieren a un mismo caso)	México	EEUU	CANADA
Lugar de las violaciones	16 casos	7 casos	2 casos
Causa predominante	Violaciones al derecho de asociación	Violación a los derechos de los trabajadores migratorios	Violaciones al derecho de asociación
Peticionarios de más de un país	11 casos	4 casos	2 casos

En materia de cooperación intergubernamental las actividades se han centrado principalmente en la realización de investigaciones comparativas y seminarios sobre diversas temáticas como la situación de los mercados de trabajo y la legislación laboral, la relación entre los ingresos y la productividad o las dificultades del proceso de organización sindical¹², llegando a poner de manifiesto situaciones poco conocidas por la opinión pública de otros países, como la precariedad existente en el ejercicio de los derechos colectivos en el país con la economía más grande del mundo¹³. Sin negar la importancia de estos resultados, como es el caso de la investigación relativa a los cierres de empresa vinculados al ejercicio del derecho

12 En este último punto, fue muy importante el estudio relativo a las amenazas de cierre de empresas como maniobra para evitar la sindicalización, donde se documentó el incremento de esta práctica en los EEUU después de la entrada en vigor del TLCAN (CCL, 1997).

13 Un excelente reporte de *Human Rights Watch* (2000) documenta las represalias que miles de trabajadores sufren en su intento de sindicalizarse en los EEUU, estableciendo que tanto en la ley como en la práctica existe "una cultura de la impunidad" por lo que, paradójicamente, ese país ha fracasado en asumir su responsabilidad de proteger los derechos de los trabajadores cuando lo exige a otros países como condición para celebrar acuerdos comerciales. La revisión de los casos estudiados lleva a concluir que las leyes y prácticas estadounidenses permiten una "ventaja irregular" a los empleadores por lo que reclama leyes más efectivas para asegurar a todos los trabajadores en los EEUU la libertad de asociación.

de asociación o las que comparan los principales indicadores de los mercados de trabajo, hasta ahora no se ha avanzado en lo más mínimo en la corrección de las deficiencias identificadas o en la adopción de políticas o mecanismos regionales encaminados a desalentar o sancionar las violaciones a las normas laborales, mejorar las oportunidades para la formación de sindicatos, disminuir las asimetrías en materia de salarios o resolver de manera conjunta problemas fundamentales como el de la migración de trabajadores mexicanos hacia los EEUU o la situación de los que ahí se encuentran trabajando en condiciones de ilegalidad.

2. Propuestas de cambio

La evaluación de los magros resultados obtenidos a través del ACLAN dio lugar a numerosas propuestas de las organizaciones sindicales y sociales para fortalecerlo a través del reconocimiento de los derechos colectivos, la adopción de procedimientos más expeditos y la participación de la sociedad en los órganos encargados de recibir las denuncias.¹⁴ Ello ocurrió cuando a los cinco años de su puesta en vigor se iniciaron las consultas destinadas a conocer la opinión de dichas organizaciones sobre su funcionamiento. Una de las conclusiones de la reunión de ministros del trabajo de los tres países destinada a revisar el ACLAN reconoce igualmente las limitaciones en este rubro al señalar la necesidad de "fortalecer los mecanismos de cooperación que el Acuerdo mismo establece". Mientras México expresó su interés en desarrollar la cooperación en materia de asuntos migratorios, EEUU mostró su preocupación acerca de si la integración beneficiaba o no a todos los ciudadanos por igual, todo lo cuál reveló que a cinco años de su negociación ni siquiera los principales defensores de las características de este acuerdo estaban seguros de estar en el camino correcto.¹⁵

Por el contrario, quíenes como el FAT y la RMALC cuestionaron desde el principio este modelo de integración y subrayaron las limitaciones del texto del ACLAN aprobado por los tres países en agosto de 1993, confirmaron en esa oportunidad el fundamento de sus temores y objeciones y pidieron una revisión de este instrumento. Entre

14 Un resumen de las principales propuestas de cambio formuladas por el FAT y la RMALC se encuentra en Luján, 1999.

15 En relación a dicha reunión ministerial véase RMALC, sept-oct. 1998.

las principales propuestas se encuentran las siguientes: 1) armonizar hacia arriba los derechos laborales en América del Norte para promover el mejoramiento de los niveles de vida y de trabajo de los asalariados y garantizar su cumplimiento efectivo; 2) la armonización de los derechos laborales debe tomar en cuenta los convenios internacionales de la OIT, comenzando por la ratificación en los tres países de los convenios relativos a la libertad sindical y a la protección del derecho a la sindicalización, protección del salario, igualdad de remuneración de hombres y mujeres por un trabajo de igual valor; contratación colectiva, discriminación en materia de empleo y ocupación, seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo; 3) posibilitar a través del ACLAN la vigilancia funcional del cumplimiento de las legislaciones vigentes en cada país, establecer sanciones específicas para las empresas infractoras considerando las violaciones como prácticas de competencia desleal, de manera que se impacte el flujo comercial a las empresas que incurran en dicha conducta a través de un procedimiento que vaya desde la consulta hasta la sanción comercial; 4) incorporar los 11 principios como parte sustancial del ACLAN en el capítulo de solución de controversias y sanciones; 5) incluir el ACLAN dentro del cuerpo del TLCAN; 6) garantizar la participación social en el ACLAN por medio de cuatro mecanismos: la participación plural y democrática de organizaciones sociales en la Comisión para la Cooperación Laboral destinada a coadyuvar en la armonización de normas y estándares laborales, la migración y el cumplimiento de los principios; la creación de Comisiones Nacionales de Trabajo con participación sindical para asegurar el cumplimiento de los estándares laborales; la creación de una Comisión Regional de Trabajo, integrada por gobierno y organizaciones sociales, para la elaboración e instrumentación de programas de recuperación salarial y de capacitación de los trabajadores desplazados por el TLCAN y la ampliación de las funciones y el papel de los Comités de Asesoría y Evaluación previstos en el TLCAN para que jueguen un papel real en el apoyo al cumplimiento y vigilancia de las normas laborales en la región.¹⁶

Desde la perspectiva de esta organización, la posibilidad de llevar adelante las demandas de los trabajadores dependen del fortalecimiento del movimiento sindical en la región. En el caso mexicano, esta meta supone lograr la democratización del movimiento sindical lo que, a su

¹⁶ Luján, 1999, p.176.

vez, depende de una reforma previa a la legislación laboral que elimine los candados corporativos, garantice un sistema de justicia laboral independiente y permita la afiliación internacional de las organizaciones. Igualmente se señala que se debe aprovechar el espacio abierto por el ACLAN para presentar denuncias conjuntas y proponer cambios al mismo así como concretar alianzas para luchar por la democratización y el fortalecimiento del movimiento sindical, desarrollando intercambios a nivel sectorial para conocer mejor las distintas realidades y diseñar estrategias comunes. (Luján, 1999, p. 176).

De manera coincidente con los planteamientos del FAT, la FESEBS advirtió en un documento presentado al presidente de la AFL-CIO en 1998 durante su visita al país que el procedimiento instaurado en el ACLAN no es congruente con sus amplios objetivos debido a que la posibilidad de las sanciones se limita a los casos de violaciones a las reglas sobre *seguridad e higiene en el trabajo, trabajo de menores y salarios mínimos*. Se sostiene al respecto que las limitaciones del ACLAN son una consecuencia de la exclusión de las organizaciones sindicales de los tres países en su negociación, por lo que se propone su renegociación con la participación de las representaciones auténticas de los trabajadores de los tres países.

En cuanto a las modificaciones de **fondo** esa organización demanda el enriquecimiento de sus objetivos en lo que se refiere al procedimiento de solución de controversias así como la ampliación de su alcance obligatorio en los siguientes aspectos:

- *Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse,*
- *Derecho de negociación colectiva,*
- *Derecho de Huelga,*
- *Prohibición del trabajo forzado,*
- *Condiciones mínimas de trabajo,*
- *Eliminación de la discriminación racial y de género en el empleo,*
- *Salario igual para hombres y mujeres,*
- *Indemnización en los casos de riesgos de trabajo; y*
- *Protección de los trabajadores migratorios*

Por otra parte, se señala que los trabajadores de los tres países deben remplazar la tendencia predominante a la confrontación internacional por la defensa de la materia de trabajo, por un sistema de dialogo y

cooperación trinacional que permita promover una división equitativa y justa de la misma entre las tres naciones. Con tal propósito resultaría fundamental que la contratación colectiva destinada a regular las condiciones de trabajo en las empresas transnacionales sea vigilada a efecto de que se supriman los contratos colectivos de protección que existen en todo el sector maquilador fronterizo y del interior de México, derivado de las simulaciones sindicales y la conducta omisa en el cumplimiento de las normas laborales aplicables por parte de las autoridades competentes mexicanas.

Finalmente, como "cuestión de elemental justicia y equidad", la FESEBS señala que los trabajadores de los tres países deben luchar por el establecimiento de la libertad de tránsito de los trabajadores migratorios en la región, mediante la celebración de un acuerdo entre los gobiernos con participación de las representaciones auténticas de los trabajadores de esos países. Para lograr estos cambios se propone la formación de una Comisión integrada por representantes de organizaciones afines de los tres países, asesorada por los respectivos expertos.¹⁷ Cabe señalar que, con excepción del SME, las organizaciones integrantes de la FESEBS y que participaron en 1997 en la creación de la UNT- a la que igualmente pertenece el FAT- han colocado recientemente en el centro de su agenda la cuestión de la reforma de la legislación laboral mexicana, lo que es también una consecuencia de las dificultades experimentadas por esas organizaciones para lograr su expansión en un contexto de fuertes presiones competitivas, inequidad en la lucha entre opciones sindicales alternativas e insuficiencia de las regulaciones regionales para sancionar las violaciones al derecho de asociación en el país.

En cuanto a las organizaciones vinculadas al CT (Congreso del Trabajo), opuestas desde un principio a la adopción de regulaciones laborales regionales con órganos supranacionales, capacidad de sanción y propósitos de armonización hacia "arriba", tal como lo exigía el FAT y la RMALC, con posterioridad a la adopción del ACLAN siguieron mostrando escaso interés en su aprovechamiento, aún cuando se debilitaron los vínculos que guardaban con el gobierno, como consecuencia de la alternancia política a partir de diciembre del 2000. En el caso de la CTM, se interpuso un solo caso por violaciones en los EEUU a los derechos de los trabajadores migratorios en materia de

¹⁷ Documento presentado por la Fesebs a la AFL-CIO en México el 23 de enero de 1998.

condiciones de trabajo, discriminación y riesgos de trabajo, con el apoyo del gobierno de México (ver Anexo 1, caso No. 14). Este comportamiento resulta explicable, en tanto la CTM más bien ha sido acusada como responsable de la existencia de "sindicatos de membrete" y "contratos de protección" en buena parte de los casos de violaciones al derecho de asociación en México. Esta situación muestra una diferencia significativa respecto de todos los casos de denuncias en los otros dos países, ya que en ninguno de ellos el conflicto de intereses se plantea dentro del mismo movimiento sindical, así sea impulsado o beneficie a la empresa, como sucede en el caso mexicano. Todo ello explica en parte también el relativo enfriamiento de las relaciones entre la AFL-CIO (organización auspiciante de algunas de las quejas contra México) y la CTM.

En Canadá, el CLC (Congreso Laboral Canadiense) y la Red de Acción Canadiense (ACN, por sus siglas en inglés) se preocuparon principalmente por cuestionar la negociación del TLCAN por sus defectos y por conseguir a nivel global la inclusión de una cláusula social en el GATT, para dar mayor fuerza a los convenios internacionales de la OIT. Por su parte, las tres centrales francófonas (Federación de Trabajadores de Québec, Confederación de Sindicatos Nacionales y Central de Enseñanza de Québec -al igual que la Coalición Quebequense) cambiaron una posición inicial favorable al TLCAN y cuestionaron las insuficiencias del ACLAN, terminando por oponerse a ambos instrumentos. Al formarse con posterioridad la Red Quebequense sobre la Integración Continental (1994), las acciones se orientaron a lograr la inclusión de regulaciones sociales y laborales en la extensión del TLCAN a otros países y al ALCA. Una declaración de esta red presentada en 1995, en la Conferencia Internacional sobre la Dimensión Social, contenía 10 puntos a ser considerados en cualquier intento de integración continental. Uno de estos puntos se refería a la inclusión de una carta de derechos y normas laborales basada en los convenios de la OIT con la intención de completar el contenido del ACLAN así como el establecimiento de un mecanismo para el monitoreo y aplicación de sanciones en casos en que no se repararan las violaciones detectadas. Igualmente se proponía incorporar cláusulas para proteger los derechos y condiciones de los trabajadores migratorios y para apoyar a México en la reducción del peso de la deuda. Hay que señalar que esta propuesta se orientaba a lograr también la participación amplia de la sociedad, incluyendo al sector popular, las organizaciones

de mujeres, sindicales y empresariales en la negociación de cualquier acuerdo hemisférico (Robinson, 1999, pp. 152 y 153).

En el mismo sentido el sindicalismo anglófono de Canadá se orientó hacia el impulso de la dimensión social de la integración a niveles continentales. En cuanto al ACLAN, se planteaba que debía ser incorporado a cualquier nuevo signatario del TLCAN y reemplazarlo en el futuro por cláusulas sociales obligatorias que incluyeran los derechos laborales para evitar una armonización hacia abajo. El modelo a considerar, para reformular el TLCAN y orientarlo hacia uno más completo, era el de la UE, para lo cuál se requería la amplia participación de los actores sociales. Aunque esta posición se reiteró en diversas ocasiones, no se ha realizado un esfuerzo concertado para aprovechar el ACLAN en su estado actual, manteniendo una posición de neutralidad frente a la cuestión de la ratificación de las provincias canadienses de este instrumento, probablemente debido a las escasas oportunidades que ofrece para la defensa de los derechos de los trabajadores. Sin embargo participó en las diversas audiencias realizadas por las OAN de EEUU y de México a través de sus representantes, en atención a las relaciones que mantiene con los sindicatos denunciante en ambos países, con quienes participa activamente en la construcción de la dimensión social de la integración continental (Ibid, pp. 156 y 157).

2.1 Posiciones sindicales frente al TLCAN, el ACLAN y la integración continental

A lo largo de la década de los noventa las posiciones de los sindicatos de América del Norte frente a la adopción de acuerdos comerciales experimentaron cambios significativos que tendieron a acercarlas, al abandonarse las visiones proteccionistas que se oponían a la liberalización comercial y la integración regional y reemplazarse por la búsqueda de alternativas viables que potenciaran sus efectos positivos y contrarrestaran los negativos. Con la excepción del sindicalismo mexicano aliado del gobierno que invariablemente mostró escaso interés por la coordinación de los esfuerzos sociales para influir en el rumbo de la integración regional y continental, los pasos dados en esta dirección muestran una relativa recuperación del activismo sindical en los temas comerciales y el acercamiento de los sindicatos a las organizaciones sociales de diversa naturaleza a través de la participación conjunta en diversos foros y movilizaciones en contra del rumbo actual del proceso de globalización.

Desde Seattle (noviembre de 1999) hasta Porto Alegre (enero del 2001) las movilizaciones han ido creciendo, tanto en adherentes como en capacidad de propuesta, recibiendo parte de los recursos materiales de los sindicatos estadounidenses y canadienses.

En conjunto, los planteamientos emanados de diversos foros sindicales y/o sociales se orientan hacia la promoción de un modelo de integración continental más completo, resultante y a la vez promotor de la participación democrática de las organizaciones de la sociedad civil junto a los gobiernos en la búsqueda de nuevas formas de manejar los problemas sociales y laborales derivados de la creciente interdependencia entre los países.

Como es sabido, al inicio de las negociaciones del TLCAN las principales centrales de Estados Unidos, *American Federation of Labor (AFL-CIO)*, y Canadá -*Canadian Labour Congress (CLC)*- se opusieron a la firma del acuerdo trinacional en razón de que las asimetrías salariales y el bajo cumplimiento de la legislación laboral mexicana provocarían la reubicación de las empresas y los empleos hacia el sur con el propósito de reducir los costos salariales. En México, por el contrario, el movimiento obrero vinculado al gobierno (aglutinado en el Congreso del Trabajo) respaldó la decisión de buscar un acuerdo comercial con sus vecinos del norte sin considerar las asimetrías ni fijar condición alguna. Sólo algunos sindicatos independientes integrados en el FAT, organización fundadora en 1991 de la RMALC (Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio), cuestionaron activamente el TLCAN en razón de que no incluía mecanismos capaces de defender los intereses de los trabajadores promoviendo la armonización hacia arriba de los salarios y demás condiciones de trabajo ni permitía la participación de los sindicatos y demás organizaciones sociales en la vigilancia del cumplimiento de los derechos laborales (Bensusán, 1994).

Después del fracaso de la AFL-CIO al intentar bloquear en 1991 la autorización del Congreso al Presidente Bush para negociar el TLCAN por la "vía rápida", la coyuntura abierta por el triunfo del candidato demócrata William Clinton en las elecciones presidenciales de 1992 abrió la oportunidad para que las exigencias iniciales de la AFL-CIO fueran retomadas con mejores resultados. Ya no se manifestaba un rechazo abierto a dicho instrumento comercial pero se pedía que el nuevo presidente no lo sometiera a la aprobación del Congreso, a menos que se le incorporaran los mecanismos capaces de evitar una vía baja de desarrollo regional sustentada en los bajos salarios. Al respecto

contaba la experiencia previa de los sindicatos de ese país que habían perdido numerosos empleos por la reubicación de las empresas en países de bajos salarios o por la competencia de los productos provenientes de dichos países, sin que sus posiciones abiertamente proteccionistas hubieran arrojado resultados positivos (Botto, 2000, p. 6).

El sindicalismo estadounidense se encontraba por entonces sumamente debilitado, tras una década de gobiernos republicanos que sostuvieron una política laboral que golpeó seriamente los derechos colectivos de los trabajadores así como por las propias estrategias antisindicales de las empresas. La lucha frente al modelo de integración que representaba el TLCAN fue llevada a cabo por el Departamento de Sindicatos Industriales de la AFL-CIO, conformándose una importante corriente sindical orientada a renovar las estrategias de la organización para recuperar fuerzas en el nuevo contexto de integración regional y globalización (Robinson, 2000, a). Uno de los recursos más importantes fue la construcción de redes con otras organizaciones sociales opuestas a la firma del acuerdo (ambientalistas, derechos humanos y otras) con el propósito de aumentar su capacidad de presión y generar una corriente de opinión en la sociedad estadounidense favorable a sus demandas. De esta manera se mejoró la posición de los sindicatos y se modificó el balance de poder dentro de la AFL-CIO, al punto que la corriente que condujo la oposición al TLCAN ganó la presidencia de esa organización en 1995 (Robinson, 2000, a). Junto a esta estrategia, los sindicatos estadounidenses cambiaron su tradicional posición proteccionista y la oposición al TLCAN por la búsqueda de una mayor vinculación con los sindicatos canadienses y mexicanos, orientada a impulsar de manera conjunta la revisión del ACLAN y su reemplazo por un instrumento más eficaz en la defensa de los derechos de los trabajadores. Igualmente se desplegaron esfuerzos para agremiar a los trabajadores migratorios en los EEUU. En febrero del 2000 la AFL-CIO dio un paso más adelante en esta dirección al proponer un cambio radical de la política migratoria de los EEUU y convocar al gobierno a proclamar una amnistía e iguales derechos para los que se encuentren trabajando ilegalmente en EEUU con la intención de evitar que la ilegalidad los llevara a provocar el abatimiento de los salarios en ese país (Hathaway, 2000, b, p. 20).

El mayor aporte de la AFL-CIO en la reorientación de la política comercial de su país ha sido el esfuerzo desplegado junto a diversas organizaciones sociales para cambiar el rumbo del ALCA, después de

la realización de la primera Cumbre de Miami en 1994, exigiendo que previamente se incluyeran regulaciones laborales fuertes, capaces de impedir el abatimiento artificial de los salarios y las condiciones laborales en la región como consecuencia de las presiones competitivas y la relocalización de capitales. Fue así que la autorización presentada por el Presidente Clinton al Congreso de su país para negociar dicho acuerdo comercial por la vía rápida no fue siquiera sometida a votación en 1997 y no se volvió a presentar en los años siguientes, ante las evidencias de que no existían las condiciones adecuadas. Ello se debió a la importancia que la posición de la AFL-CIO cobraba en años electorales (1998) y a la férrea resistencia del gobierno de México a renegociar los términos del ACLAN para ampliar su alcance y poder sancionador, interesado como estaba en seguir contando con la ventaja comparativa de los bajos salarios (Osorio, 1998).

Por su parte, al negociarse el TLCAN, el sindicalismo canadiense se encontraba en una mejor posición que la de sus vecinos del sur, en tanto contaba con una legislación más favorable que reconocía individualmente derechos más elevados a sus trabajadores a la vez que ofrecía mejores garantías en el ejercicio de los derechos colectivos. Pese a que la situación política a nivel federal no era mejor que la vivida por los sindicatos estadounidenses, el Partido Nueva Democracia (NDP, por sus siglas en inglés) tradicionalmente aliado del CLC (*Canadian Labor Congress*), retuvo el poder a nivel provincial, lo que evitó retrocesos mayores para las organizaciones sindicales canadienses. Otro factor favorable fue el amplio apoyo que la sociedad canadiense le brindó por su posición crítica frente a las políticas económicas que podían afectar negativamente las condiciones sociales, manteniendo serias reservas respecto a los procesos de apertura comercial (Robinson, 2000, b). También los sindicatos canadienses buscaron alianzas con otras organizaciones opuestas al TLCAN, coordinando sus esfuerzos a través de la Red de Acción Canadiense (ACN, por sus siglas en inglés), pero a diferencia de los estadounidenses no sólo se preocuparon por las asimetrías salariales sino por las diferencias políticas y sindicales entre los tres países. Para los sindicatos canadienses la amenaza no sólo provenía de México sino también de EEUU en tanto en este país existían menores niveles de protección de los derechos laborales individuales y colectivos. La participación de los sindicatos canadienses en instancias internacionales donde el intercambio de información era constante, como sucedía en el seno de Fronteras Comunes (1989), les permitió

definir su estrategia opositora. Esta organización realizó estudios sobre el impacto del acuerdo comercial en la economía mexicana así como sobre los vínculos entre empresas canadienses y mexicanas, principalmente en la industria maquiladora. Durante las negociaciones del TLCAN, Fronteras Comunes cobró renovada importancia, ayudando a promover entre los sindicatos de Canadá una crítica más internacionalista del acuerdo y a adoptar una posición a favor de la búsqueda de alternativas a la globalización neoliberal desde una óptica internacional y no solamente nacional (Robinson, 2000, b). Sin embargo, el CLC no quiso participar en las negociaciones del ACLAN para no legitimar un instrumento débil y de bajo perfil, lo que le impidió sumar sus fuerzas con las organizaciones no gubernamentales que en EEUU y México buscaban mejorar el alcance y la eficacia de dicho instrumento (Robinson, 2000, b).

A diferencia de sus contrapartes en los otros dos países, el sindicalismo mexicano aliado al gobierno (Congreso del Trabajo, CTM y otras centrales), al que se encuentra afiliada la mayoría de los trabajadores del país a través de métodos coactivos¹⁸, apoyó el discurso gubernamental impulsor del TLCAN. Su preocupación se centraba principalmente en evitar que las regulaciones laborales paralelas reclamadas por el Presidente Clinton y la AFL-CIO pusieran en peligro sus privilegios al exigir plena libertad, transparencia y autonomía en el proceso organizativo junto a tribunales laborales independientes del Poder Ejecutivo así como la aplicación de sanciones en caso de comprobarse las violaciones a los derechos laborales. De esta forma, aunque el CT participó con una representación en el seno del comité asesor del gobierno mexicano, junto al sector empresarial, no tuvo influencia alguna en los términos finales del TLCAN. Pudo sin embargo condicionar el alcance del ACLAN para que no perjudicara sus intereses al poner en entredicho el arreglo corporativo, condición aceptada por el gobierno dado que coincidía con el interés de las empresas exportadoras instaladas en el país, opuestas al desarrollo de un sindicalismo independiente (Bensusán, 1994).

18 En México, cuando los contratos colectivos incluyen las cláusulas de exclusión por ingreso y separación (lo que ocurre en casi la totalidad de éstos) los trabajadores están obligados a afiliarse al sindicato titular del contrato colectivo como condición para acceder al empleo y no pueden renunciar o ser expulsados de dicho sindicato ya que en tal caso los patronos estarían obligados a separarlos del empleo sin responsabilidad alguna, a solicitud del sindicato. En relación al funcionamiento de dichas cláusulas puede consultarse Bensusán, 2000 y Bensusán y Alcalde, 2000, a y b. En este último trabajo se ofrece además un recuento actualizado de la membresía de las organizaciones sindicales aliadas al gobierno e independientes de éste.

Otra vertiente del sindicalismo mexicano agrupado en la FESEBS (Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios), organización creada en 1992 para defender a los trabajadores frente al proceso de privatización de las empresas estatales, mantuvo una posición pragmática de apoyo condicionado al TLCAN a cambio de que se incluyeran garantías de respeto a los derechos laborales y mecanismos para atenuar sus efectos sobre los trabajadores, aún cuando participó de manera marginal en las redes forjadas por los opositores al acuerdo comercial. Algunos de sus integrantes, como el STRM (Sindicatos de Telefonistas de la República Mexicana), establecieron al mismo tiempo coaliciones de intereses con sus empleadores para conseguir condiciones favorables que permitieran postergar la apertura de las telecomunicaciones a la competencia internacional (Sánchez, 1998).

Una fracción minoritaria de las organizaciones sindicales ubicadas a la izquierda del espectro político, cercana a los movimientos sociales e independientes del gobierno, como fue el caso del Frente Auténtico del Trabajo (FAT)¹⁹, cuestionó en cambio abiertamente las posiciones gubernamentales. Esta organización desplegó a partir del inicio de las negociaciones del TLCAN una intensa actividad encaminada a consolidar una amplia red social que se opusiera al modelo de integración acordado por los gobiernos al considerarlo unilateralmente favorable a los intereses de las empresas transnacionales y señalar que acentuaría los problemas de la economía mexicana y las asimetrías, en lugar de resolverlos. En esta dirección esa organización no se opuso frontalmente al TLCAN sino que insistió en la necesidad de construir alternativas, regular los aspectos sociales de la integración y estrechar los vínculos con las organizaciones sindicales de EEUU y Canadá. Integrado en la (Red Mexicana de Acción Libre Comercio) RMALC²⁰, espacio que

19 El FAT fue fundado en 1960 a partir de la solidaridad internacional de diversas organizaciones europeas y latinoamericanas cercanas a la Iglesia Católica y está formado por sindicatos -el más importante es el STIMACHS- y otras organizaciones campesinas y cooperativas. Desde los setenta rompió sus vínculos con dicha iglesia aunque fortaleció los que lo unieron con las organizaciones europeas y de Canadá (principalmente de Quebec). Cuenta en la actualidad con aproximadamente 30 mil afiliados, de los cuáles sólo una tercera parte corresponde a trabajadores asalariados. La historia y desarrollo de esta organización que se mantuvo independiente de las demás organizaciones sindicales vinculadas al gobierno se encuentra en Hathaway, 2000, a.

20 La RMALC nació el 11 de abril de 1991 como un espacio de coordinación de organizaciones y personas interesados en incidir en los procesos de integración y cooperación económica. En el plano internacional busca fortalecer las relaciones con las organizaciones sociales y no gubernamentales de EEUU y Canadá para desarrollar formas permanentes de solidaridad y cooperación en la acción de los pueblos frente al TLCAN y la globalización. La incorporación de una agenda social y ambiental dentro del TLCAN y la adopción de fondos compensatorios constituyen los reclamos fundamentales de la RMALC. En materia laboral se propone incluir un marco regional normativo que garantice la defensa de los intereses de los trabajadores y contribuya a los ajustes necesarios para promover el mejoramiento sustancial de los niveles de vida y de trabajo de los asalariados, la homologación de las condiciones de trabajo hacia los estándares más altos y el cumplimiento de los derechos laborales en la región (RMALC, 1996, pp. 1-15 y 1997, pp.189 a 198).

contribuyó a crear junto a organizaciones campesinas y otras independientes del gobierno, el FAT desplegó una fuerte actividad encaminada a mostrar las limitaciones del TLCAN y posteriormente del ACLAN y exigió garantías a los derechos laborales a nivel regional (homologación de salarios y condiciones laborales considerando los niveles de productividad, respeto a la libertad de organización y negociación, democracia sindical, etc.) a través de la incorporación de cláusulas sociales a dicho instrumento. De esta forma, a pesar de su reducido tamaño, se convirtió dentro y fuera del país en un pilar de la lucha por un modelo de integración regional y global que incluyera los mecanismos y espacios de cooperación internacional de la sociedad civil y los gobiernos capaces de manejar y resolver los problemas laborales y sociales generados por las crecientes presiones competitivas.

Igualmente, a través de la RMALC, el FAT ha participado en la evaluación de los impactos del TLCAN y la formación y desarrollo de la Alianza Social Continental encaminada a impedir la constitución del ALCA bajo el limitado modelo de integración ofrecido por aquel instrumento y a proponer alternativas.²¹ El documento preparado por dicha Alianza con la intención de promover el debate y los consensos así como la educación en torno a la necesidad de construir alternativas viables al ALCA es el más completo de que se dispone en la región y proviene del esfuerzo de cientos de individuos y organizaciones sociales, entre las que se encuentran numerosos sindicatos tanto del norte como del sur, para contar con un modelo de integración continental de mayor alcance y con una fuerte preocupación por los impactos sociales, siguiendo las pautas del ofrecido por la UE. Se busca de este modo un modelo de integración orientado hacia la cooperación y coordinación internacional de las organizaciones de la sociedad civil, aprovechando su creatividad y solidaridad para construir alternativas. La propuesta se orienta a que la sociedad civil, a través de sus organizaciones, participe como interlocutora válida en el diálogo hacia la globalización de manera de que ésta pudiera

21 En la segunda cumbre de presidentes y jefes de gobierno del hemisferio en Santiago de Chile, en abril de 1998, se aprobó un plan de acción que incluye metas y mecanismos precisos para avanzar en la apertura comercial en el continente y una agenda social que incluyó el compromiso de velar por los derechos de los trabajadores migratorios y fomentar la formación de organizaciones de la sociedad civil así como diálogos y alianzas entre los gobiernos y la sociedad civil en las áreas que se estime relevantes (RMALC, 1998, p. 29). Paralelamente se realizó la Cumbre de los Pueblos de las Américas, en la que participó la RMALC. Uno de los resultados de dicha cumbre fue la integración de un comité organizador destinado a promover una Alianza Social Continental y dar seguimiento a las negociaciones oficiales del ALCA. Véase al respecto la Revista Alternativas editada por la RMALC, en especial su número 24, marzo-abril de 1999.

servir para disminuir la exclusión social y económica y no para exacerbarla. La democracia y la participación social en la toma de decisiones fundamentales constituye en consecuencia uno de sus principios rectores, dando un lugar especial a los grupos más oprimidos y vulnerables y dejando atrás las negociaciones cerradas entre las elites empresariales y gubernamentales. La participación ciudadana es vista como una condición para controlar a las empresas transnacionales cuyas actividades no pueden ser controladas exclusivamente por la acción gubernamental. Además de la reforma de las instituciones multilaterales -principalmente de las Naciones Unidas- se retoma la importancia del Estado Nación y su responsabilidad frente a las exigencias económicas y sociales de sus ciudadanos y ciudadanas. Entre sus diversos capítulos, se incluye uno relativo a los aspectos laborales de la integración continental, donde se enuncian las disposiciones que deberían establecerse para garantizar los derechos de los trabajadores y promover el mejoramiento de las condiciones laborales y estándares de vida de los trabajadores y sus familias, protegiéndolos de los efectos adversos de la apertura de los mercados. Uno de los principios rectores de dicho capítulo es el derecho de los trabajadores y sus organizaciones a participar en la toma de decisiones en el ámbito nacional e internacional en los procesos de integración para asegurar que contribuyan al mejoramiento de sus estándares de vida como trabajadores. Se propone para ello la inclusión en todos los acuerdos comerciales de una "cláusula de derechos de las trabajadoras y los trabajadores" cuya violación impediría que quienes la cometan se beneficien de las desgravaciones arancelarias consideradas en los mismos. La vigilancia del cumplimiento de los derechos fundamentales contenidos en los convenios de la OIT estaría a cargo de esta organización, con base en los procedimientos establecidos para las quejas por violación a los principios de libertad sindical en el convenio 87. Sólo en caso de que las recomendaciones de esa organización no fueran atendidas, correspondería privar al autor de la contravención del beneficio del acuerdo comercial. En materia de migraciones, además de las exigencias encaminadas a evitar cualquier forma de discriminación, se establece la necesidad de incluir subsidios internacionales para los países expulsores de mano de obra destinados a programas específicos de desarrollo. Si bien no se exige la libre movilidad de la mano de obra en el continente, se establece la necesidad de establecer acuerdos bilaterales o

subregionales entre países con intensos flujos migratorios para homologar hacia arriba los derechos laborales y los sistemas de seguridad social.²²

El 31 de octubre y el primero de noviembre de 1999, previamente a la quinta reunión ministerial de comercio de los países que participan en las negociaciones del ALCA, se llevó a cabo el foro sindical "Los trabajadores/as frente al Área de Libre Comercio de las Américas", convocado por la Organización Regional Interamericana (ORIT), donde se encuentran agrupadas las centrales más importantes del continente. En ella se exigió a los gobiernos que todos los procesos de negociación comercial e integración regional incluyan una dimensión social, laboral y ambiental. En esta reunión, la representante del AFL-CIO exigió a los ministros de comercio el reconocimiento del foro laboral como interlocutor permanente en las negociaciones del ALCA, abandonando el discurso tradicionalmente proteccionista de esa organización y admitiendo el carácter irreversible de la globalización, como lo hicieran las organizaciones integrantes de la Alianza Social Continental, sin por ello renunciar a proponer los cambios necesarios para que la liberalización comercial beneficie a los trabajadores de todo el mundo. Esta posición fue respaldada por el presidente del Congreso del Trabajo Canadiense (CLC, por sus siglas inglés) quien subrayó que las organizaciones sindicales deben exigir a los gobiernos la inclusión de los derechos básicos de los trabajadores en los acuerdos comerciales. Paralelamente al foro sindical se realizó el correspondiente a las demás organizaciones de la sociedad civil integradas en la Alianza Social Continental, en el que se fortalecieron los mecanismos de coordinación de las acciones entre organizaciones y movimientos sociales del continente para darle a dicha Alianza mayor estabilidad y permanencia e incidir en el proceso de integración continental. Los integrantes de este foro lograron con el apoyo del gobierno de Canadá una reunión con los ministros de comercio, donde se solicitó la apertura de canales más efectivos para que los ciudadanos participen en dicho proceso. Aunque los resultados obtenidos no fueron significativos se trató de un hecho sin precedentes en las negociaciones comerciales realizadas hasta entonces (RMALC; 1999, pp. 13 y 14).

22 Una primera versión del documento "Alternativa para las Américas" se elaboró en la Cumbre de los Pueblos de las Américas realizada en Santiago de Chile, en abril de 1998. En la organización de este evento participaron, entre otras, *Common Frontiers* (Canadá), *Development Gap-Alliance for Responsible Trade* (EEUU), la RMALC (México) y el *Réseau québécois sur l'intégration continentale* (RQIC-Quebec). Más de 30 personas de ocho países colaboraron en un primer borrador, mismo que fue presentado en el Foro sobre Alternativas Socioeconómicas para las Américas de la Cumbre de los Pueblos y en otros semejantes hasta dar lugar a una segunda versión del documento (RMALC, 1998).

Por último, en este recuento de las posiciones y actividades de los sindicatos y organizaciones sociales del norte de América en torno a los aspectos laborales de la integración, debe señalarse que las posiciones de la RMALC sostenidas frente al ALCA se mantuvieron en términos semejantes en relación a la integración entre México y los países centroamericanos así como en el caso del acuerdo negociado entre México y la UE (RMALC, 1999, b, marzo/abril).

3. El ACLAN y la cooperación sindical transfronteriza

Después de aprobado el ACLAN se crearon condiciones favorables para intensificar la cooperación de los sindicatos de los tres países. Para los sindicatos estadounidenses y canadienses, la defensa de los derechos laborales en México se había convertido en una condición fundamental para conservar sus niveles de vida. El reconocimiento de que los problemas de la acción colectiva no eran exclusivos de México y que la necesidad de aprovechar los escasos recursos ofrecidos por el ACLAN obligaba a contar con un conocimiento más preciso de los sistemas laborales de los tres países fueron factores que contribuyeron al acercamiento a través de alianzas diversas que reforzaron las capacidades de denuncia y movilización de quienes las integraron. Al respecto, había antecedentes previos a la firma del TLCAN, como la alianza entre el Sindicato Nacional de Trabajadores Agrícolas y el Comité Organizador de Trabajadores del Campo de la AFL-CIO, en 1987, para contrarrestar las amenazas de las empresas estadounidenses que amenazaban con trasladar los empleos a México, si continuaban las presiones sindicales en aquel país para subir los salarios. Este tipo de prácticas antisindicales se habían extendido con mayor alcance en EEUU después de la firma del TLCAN, al aumentar las garantías para la movilidad de capitales, lo que había vuelto más creíbles las amenazas patronales acerca del cierre de empresas, como lo demostró el estudio encargado por la Comisión de Cooperación Laboral del ACLAN en 1997.²³ Otro factor que impulsó la cooperación fue el temor de que el modelo de integración subyacente en el TLCAN se extendiera hacia otros países, tal como ocurrió en el caso del Tratado de Libre Comercio

23 El acuerdo entre la UE (*United Electrical*) y el FAT, de 1991, que dio lugar a numerosos encuentros y actividades de organización conjuntas, al igual que el celebrado en 1992 en el sector de las telecomunicaciones entre el STRM, el CWA y el *Communications Electrical Workers of Canada*, constituyeron también importantes antecedentes de cooperación transfronteriza (Treillet et De la Vega, 2000, p.195).

firmado entre Chile y Canadá y pretendió hacerse hacia el resto del continente por la vía del ALCA, como se expuso en el punto anterior.

En 1998 tuvo lugar la primera visita a México, después de 50 años, de una importante delegación de la AFL-CIO conducida por su nuevo director, John Sweeney, que estableció acuerdos entre esa organización y la recientemente creada UNT (Unión de Trabajadores de México) para trabajar conjuntamente en torno de la revisión del ACLAN y la organización de los trabajadores migratorios, desarrollando para ello estrategias comunes. Desde entonces, se estableció en México el Centro de Solidaridad de la AFL-CIO, desde donde se sigue la evolución de la situación laboral y sindical mexicana y se realizan actividades conjuntas con las organizaciones sindicales de este país en sus distintas vertientes. En este aspecto, la posición de la AFL-CIO difiere de la sostenida por las organizaciones sindicales canadienses y sus militantes, quiénes al participar en acciones organizativas en México o al establecer sus vínculos en este país sólo lo hicieron con sindicatos independientes, al considerar que éstos eran quiénes requerían su apoyo para eliminar las formas de organización y contratación colectivas simuladas (aquí llamados "sindicatos de membrete" y "contratos colectivos de protección") y no el CT, quien hasta ahora controla el ejercicio de los recursos institucionales y se opone a la expansión del sindicalismo independiente.²⁴

La cooperación transfronteriza no sólo involucró a organizaciones sindicales sino tuvo un carácter "multidimensional" (incluyendo organizaciones ambientalistas, de derechos humanos y género) (Ibid, p. 192). Las movilizaciones a lo largo de la vida del TLCAN utilizaron diferentes estrategias que incluyen la concertación de presiones simultáneas sobre las empresas ubicadas en la región, el aprovechamiento de los mecanismos del ACLAN para poner de manifiesto sus limitaciones y la vinculación de las luchas sindicales con la reforma de los acuerdos comerciales y del ACLAN y, más en general, con la crítica del rumbo seguido por el proceso de globalización (Ibid, p. 196).²⁵

24 Existen en México dos formas de eludir la emergencia o presencia de sindicatos autónomos y verdaderamente representativos: el control gubernamental de los liderazgos sindicales y la firma de "contratos colectivos de protección" que evitan una verdadera sindicalización y acción reivindicativa. Véase al respecto, Xelhuantzi, 2000.

25 La alianza UE-FAT, combinando estas estrategias a través de una década, arrojó resultados positivos al permitirle a este último establecer vínculos con diversos sindicatos en EEUU y Canadá, ganar poder, aumentar la comprensión de la situación laboral mexicana y fijar las bases de las luchas políticas que tienen lugar en los tres países (Hathaway, 2000, b, p.7). Una de las últimas alianzas celebradas se realizó entre una organización sindical mexicana – la UNT – y la Coalición Pro Justicia en la Maquiladora (organización no gubernamental particularmente activa en la zona fronteriza)²⁵ para fortalecer la acción sindical en esta importante actividad económica, dónde se ocupa actualmente a más de un millón de trabajadores mexicanos

Más allá de la cooperación en torno a las actividades organizativas y a la denuncia de las violaciones a los derechos laborales, las organizaciones sindicales de los tres países (en México, a través de la RMALC) han participado al lado de las organizaciones de la sociedad civil en las movilizaciones llevadas a cabo en contra de los efectos sociales de la globalización. En la Tercera Cumbre Ministerial de la OMC de noviembre de 1999, en Seattle; en los Foros de Davos del 2000 y 2001; en las reuniones del FMI en Washington y Praga, entre otras ocasiones, los dirigentes sindicales participaron no solo en las acciones de protesta sino en los esfuerzos para construir alternativas a la globalización neoliberal. En cuanto a este propósito, el Foro Social Mundial de Porto Alegre fue el que tuvo mayor capacidad de convocatoria, al haber reunido a activistas de más de 120 países junto a numerosos académicos y políticos. La Carta de Porto Alegre, en la que se recogen algunas propuestas para reducir la pobreza y la exclusión social, fue el resultado del predominio de quiénes se inclinan por corregir el rumbo de la globalización, como es el caso de las organizaciones sindicales participantes, frente a los que se oponen radicalmente a ella y se limitan a expresar su inconformidad de manera violenta.

4. El cambio institucional y las perspectivas de la “regional governance”

4.1 La imbricación de los niveles en la reforma laboral

La experiencia de aplicación del ACLAN y el mayor conocimiento de la situación de las legislaciones de los tres países muestra que la reforma de la legislación nacional en México y EEUU – y en mucho menor medida, la de Canadá – es un requisito para crear condiciones favorables a la acción colectiva y fomentar la cooperación como forma de resolver los conflictos de intereses en la región. Junto a la reforma de las legislaciones nacionales hay que lograr también una adecuada articulación entre los diferentes niveles de regulación, comenzando por fortalecer los mecanismos y el alcance del ACLAN. Igualmente habría que considerar el nivel global, adoptando un conjunto de estándares laborales mínimos que impida que las islas de alta protección laboral – como todavía puede considerarse a los países que integran la

y prevalecen los empleos de bajos salarios, con fuerte inestabilidad laboral y formas extendidas de simulación sindical. De esta forma, la alianza se propone construir mecanismos de cooperación y acción común a nivel nacional e internacional, para contrarrestar el poder creciente del capital multinacional y promover los derechos laborales de las y los trabajadores.

Unión Europea – sucumban ante las presiones competitivas de modelos de integración excluyentes, como el que existe en el Norte de América.

Queda sin embargo el problema de definir cuáles serían los parámetros convenientes del cambio de modelo de regulación laboral contenido en las legislaciones del norte del continente y en el ACLAN, de forma tal que pudiera lograrse una articulación entre ambos niveles encaminada a defender los derechos de los trabajadores de las estrategias de competitividad por la vía baja. La experiencia europea ofrece al respecto algunas enseñanzas, a pesar de que no se haya logrado evitar el debilitamiento del sindicalismo en buena parte de los países de ese continente. Sin ignorar el hecho de que también allí las instituciones y organizaciones laborales se han estado deteriorando y siguen estando seriamente amenazadas por los gobiernos que aspiran a imponer la flexibilidad característica del modelo laboral estadounidense, convendría que los sindicatos de la región consideren las posibles ventajas de extender hacia nuestro continente un modelo supranacional de relaciones laborales concebido para el continente europeo con las siguientes características:

1. Garantías públicas para la existencia de sindicatos fuertes e independientes en la arena industrial y política;
2. Derechos formalmente reconocidos para establecer las bases de un sistema tripartito de toma de decisiones y de extensión de los acuerdos a los sectores no sindicalizados;
3. “Un piso relativamente alto” de derechos sociales básicos para todos los trabajadores, en el marco de un “activo” Estado de Bienestar y de un fuerte sistema de negociación colectiva;
4. Coordinación de los niveles de negociación y reducidas diferencias salariales entre regiones, industrias y ocupaciones y
5. Acuerdos a nivel de la empresa que permitan el involucramiento de sindicatos y trabajadores en las decisiones que los afectan a través de la información, consulta y codeterminación, por medio de derechos formalmente establecidos (Streeck., pp. 89 y 90).²⁶

En tanto que mecanismos de un orden laboral preocupado por combinar la competitividad y la equidad en un mundo globalizado, los puntos anteriores suponen como condición necesaria la existencia de

26 Streeck examina los principales obstáculos para la adopción de esta propuesta, tales como las tradiciones divergentes en materia de relaciones industriales, las asimetrías económicas y los conflictos de intereses entre los sindicatos de cada país que éstas generan, las presiones de sistemas laborales excluyentes -como el de los EEUU- y la lentitud del desarrollo institucional, (1993, pp. 91 a 95).

garantías plenas en el ejercicio del derecho de asociación que permitan la emergencia y consolidación de un sindicalismo fuerte y altamente representativo así como espacios de cooperación obrero-patronal institucionalizados, lo que a inicios del siglo XXI siguen siendo una asignatura pendiente en los tres países.

4.2 Obstáculos y oportunidades para el cambio del modelo de integración y, en particular, del ACLAN.

Los obstáculos para crear nuevas instituciones o adoptar políticas y formas de cooperación gubernamental y societal que, desde el nivel local hasta el global y pasando por la región, permitan corregir los efectos adversos de la liberalización comercial y la creciente interdependencia de las economías a la vez que aumentar la capacidad de manejar los problemas que de ellas se derivan son numerosos y de diversa naturaleza. Las marcadas asimetrías entre los países, la hegemonía estadounidense en la región y las características del TLCAN y el ACLAN están entre los más importantes. En el terreno laboral, el bajo perfil de las regulaciones laborales en la economía más fuerte vuelve poco creíbles las exigencias de mayor cumplimiento de las existentes en México por lo que las reformas de la legislación estadounidense deberían preceder o por lo menos acompañar los esfuerzos para resolver algunas de las limitaciones más importantes del ACLAN. Además, detrás de los temores de los sindicatos estadounidenses por la competencia desleal a través de los bajos salarios mexicanos, suelen persistir propósitos proteccionistas que, aunque sean legítimos, aumentan la desconfianza entre los sindicalistas de ambos países y dificultan la cooperación. Igualmente, la subsistencia de los rasgos corporativos y la subordinación al gobierno de la mayoría de los sindicatos mexicanos, cuando no la extendida simulación en la vida sindical y en los contratos colectivos, impiden la transparencia necesaria para extender la cooperación sindical en los tres países. Otro obstáculo es la lenta evolución de las instituciones y las políticas laborales de cada país hacia la "convergencia" no sólo en la región (Streeck, 1993), por lo que aquellas siguen a mucha distancia la vertiginosa homogeneización de las políticas económicas de los tres países a lo largo de los últimos veinte años.

Aunque no hay tampoco indicios de que en Canadá se hayan producido cambios significativos que faciliten el tránsito hacia un modelo de integración al estilo europeo, incluyendo una dimensión social y política actualmente inexistente, su política migratoria aspira a aumentar la proporción de inmigrantes económicos y mantener altas cuotas anuales de trabajadores inmigrantes. De esta forma, se facilita la adopción de una

política migratoria trilateral con base en las evidencias disponibles que sugieren que las asimetrías salariales perdurarán por décadas y con ellas las presiones migratorias de los trabajadores mexicanos.

También existen hoy, a diferencia de lo ocurrido en 1993 cuando se negoció el ACLAN, nuevas oportunidades abiertas por la democratización política de México para avanzar hacia un modelo de integración regional más completo. Con el triunfo en las elecciones del 2 de julio del 2000 de un partido opositor después de más de setenta años (Partido Acción Nacional), se abrió el paso hacia una nueva relación con el país vecino a partir de la cuál el nuevo gobierno mexicano demandó la revisión de su unilateral política migratoria y el establecimiento de fondos de desarrollo para la economía más débil. Inclusive se ha admitido en diversas oportunidades la necesidad de revisar el concepto de soberanía, para crear mecanismos e instancias supranacionales eficaces ante los complejos problemas derivados de la globalización, dejando atrás las posiciones de los gobiernos del PRI.

Además de que la lenta recuperación económica en ese país y los efectos del 11 de septiembre del 2001 seguirán deteniendo el cambio de rumbo, así sea gradual, en las modalidades de la integración regional, parece evidente también que la simetría política alcanzada recientemente es sólo una primera condición para avanzar en la integración a ese nivel y actuar sobre las asimetrías económicas y sociales. Sin embargo, la fuerza lograda por las organizaciones de la sociedad civil a través de la cooperación y la movilización en torno a la adopción de un nuevo modelo de integración, ausente al inicio de los noventa cuando comenzaron las negociaciones comerciales, es un factor que pudiera favorecer esta evolución aunque también podría provocar la parálisis, dependiendo de qué posiciones predominen en dichas organizaciones. Por ello es de la mayor importancia que éstas, junto a sus aliados sindicales, aprovechen su renovada capacidad de presión para exigir un modelo de integración dotado de los mecanismos conducentes a incluir a las mayorías entre los beneficiarios de la liberalización comercial y a asegurar la participación de la sociedad, junto a los gobiernos, en su definición, implementación y evaluación. En esta dirección, los avances logrados a través de la cooperación y la utilización de los mecanismos del ACLAN al igual que la resistencia frente al ALCA, se han traducido ya en propuestas cada vez más precisas y viables. De no lograrse este viraje, como todo parece indicarlo, el futuro de la integración en el norte del continente y su posible extensión a los demás países seguramente enfrentará crecientes obstáculos provenientes de los sectores sociales excluidos y los intereses perjudicados por dichos procesos.

Anexo 1 – Resumen de las Comunicaciones Públicas ante las OAN's, 1994-1998

	Caso y Fecha		Peticionarios	Principio violado	Sucesos y argumentos (de acuerdo a lo alegado por los peticionarios)	Resultados
1	EEUU 94001 P: 14/2/1994 A: 15/4/1994	General Electric (EEUU) Compañía Armadora, S.A. (CASA) ubicada en Ciudad Juárez, Chihuahua 900 empleados	United Electrical Workers (UE) por petición del STIMAHCS / FAT	1 y 2 (Libertad de asociación / derecho a organizarse; Derecho a la negociación colectiva)	Despido ilegal de 30 obreros de GE por actividades sindicales. Fallo injusto e incorrecto de la JLCA al negar al sindicato independiente su registro. Violación al derecho a la reinstalación de los obreros despedidos.	La OAN – EEUU concluye (12/10/1994) que en ninguno de los dos casos hay elementos para determinar que el despido de los trabajadores tuviera relación con la formación del sindicato ni que las leyes laborales mexicanas fueran violadas. En consecuencia, los casos son cerrados . Sin embargo, la OAN-EU recomienda que se hagan estudios comparativos de los procesos de registro de sindicatos y que se realicen una serie de actividades de cooperación, p. ej. un taller entre representantes de los tres gobiernos (llevado a cabo en marzo de 1995) y una conferencia sobre relaciones industriales (marzo de 1996) con participación de representantes sindicales, del capital, de los gobiernos y de académicos.
2	EEUU 940002 P: 14/2/1994 A: 15/4/1994 (junto con la de arriba)	Honeywell (EEUU) ubicada en Chihuahua, Chihuahua 493 empleados	Los Teamsters por petición del STIMAHCS / FAT	1 y 2	Despido ilegal de 23 obreros por actividades sindicales. Fracaso de las autoridades mexicanas en su función como garante del cumplimiento de la LFT.	
3	EEUU 940003 P:16/8/1994 A:13/10/1994	Sony (Japón) Magnéticos de México (MDM) situada en Nuevo Laredo, Tamaulipas 2,000 empleados	La ANAD, la CJM, el ILRF y el AFSC por petición de los trabajadores de Sony	1 y 2	Violación persistente a la LFT por parte de Sony (entre otros motivos, por el despido de trabajadores simpatizantes con una corriente sindical independiente). Incumplimiento por parte del gobierno mexicano de su obligación de hacer observar la LFT	La OAN – EEUU recomienda (11/4/1995) la celebración de consultas ministeriales , mismas que se realizan el 26/6/1995. Los Secretarios del Trabajo determinan efectuar tres seminarios sobre el tema del registro de sindicatos, realizar un estudio sobre la legislación mexicana referente a este tema y celebrar reuniones entre las autoridades mexicanas y las partes del caso. Las iniciativas son llevadas a cabo durante 1995 y 1996. Luego de otra elección sindical en la misma planta, los peticionarios vuelven a presentar una queja, pero no se toman medidas a partir de un nuevo informe de la OAN-EEUU emitido en diciembre de 1996.
4	EEUU 940004 P: 12/9/1994 A: ¿?	General Electric (Queja adicional a aquella presentada en febrero)	UE	1 y 2	Violaciones por parte de GE en relación con una elección sindical. Incumplimiento del gobierno mexicano de su obligación de respetar y hacer cumplir la LFT.	La queja es retirada en protesta (19/1/1995) por el UE al no querer "seguir legitimando el proceso". UE cuestiona que una nueva audiencia pública se realizara lejos de los hechos (como en el caso original); que la revisión del caso original fuera "inadecuada" y que la OAN-EEUU tratara al UE sin un mínimo de cortesía.

La experiencia del ACLAN:
posiciones de los sindicatos

	Caso y Fecha		Peticionarios	Principio violado	Sucesos y argumentos de acuerdo a lo alegado por los peticionarios)	Resultados
5	MEX 9501 P: 9/2/1995. A: el mismo mes	Sprint (EEUU) La Conexión Ubicada en San Francisco, CA 235 empleados	El STRM por petición del CWA	1 y 2	Despido ilegal de 177 trabajadores. Incumplimiento por parte de las autoridades estadounidenses de sus obligaciones para asegurar la reinstalación de dichos obreros.	La OAN mexicana recomienda (31/5/1995) consultas ministeriales , mismas que se celebraron en diciembre de 1995. Se acordó que el Secretario del Trabajo de EEUU mantuviera al de México informado de las instancias legales que se realizarían en EEUU relacionadas al caso y presentara un informe sobre su sentencia definitiva. Asimismo se acordó llevar a cabo un foro público en San Francisco (fue realizado en febrero de 1996) y pedir que el Secretariado hiciera un análisis sobre los efectos del cierre repentino de empresas (publicado en junio de 1997).
6	EEUU 9601 P: 13/6/1996. A: 29/7/1996	"Pesca" (Ex. Secretaría de Pesca en México integrada posteriormente en la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; SEMARNAP)	HRW/America; el ILRF y la ANAD; por petición del Sindicato Único de Trabajadores de la Secretaría de Pesca; SUTSP).	1 y 2	Se argumenta que la LFTSE viola leyes internacionales al permitir la existencia de sólo un sindicato en dependencias federales. Derogación arbitraria de las autoridades del registro del SUTSP cuando la dependencia encargada de la "Pesca" se convirtió en parte de la SEMARNAP. Parcialidad de la JFCA en contra del sindicato independiente.	La OAN – EEUU recomienda (27/1/1997) consultas ministeriales . En septiembre de 1997, los Secretarios acuerdan (sin que se realizara una consulta ministerial formal) intercambiar información sobre los tratados internacionales en su relación con la legislación laboral nacional; realizar una conferencia sobre el tema (Baltimore, diciembre de 1997) y pedir informes de las OAN's al respecto. En diciembre de 1997, los peticionarios piden que el caso sea reconsiderado, lo que es rechazado en marzo de 1998.
7	EEUU 9602 P: 1/10/1996. A:10/12/1996	Maxi-Switch (Taiwan) subsidiario de Silitek, ubicada en Cananea, Sonora	CWA (AFL-CIO); STRM y FESEBES	1 y 2	Parcialidad de las autoridades mexicanas (al aceptar un contrato de protección entre la compañía y la CTM). Violación al derecho de asociación. Falta a la implementación de la LFT en cuanto a la protección de trabajadores ilegalmente despedidos.	La CWA retiró la queja el 15 de abril de 1997 porque la situación se había solucionado satisfactoriamente mediante negociaciones. El sindicato en cuestión recibió el registro de la JLCA, aunque la titularidad siguió en manos del sindicato (de membrete) afiliado a la CTM hasta que finalmente la empresa se trasladó a Hermosillo, Sonora, y firmó nuevamente un contrato de muy bajo nivel de protección con otro sindicato de la CTM.
8	EEUU 9701 P: 16/5/1997. A: 17/7/1997	Denuncia acerca de discriminación sexual (uso de pruebas de embarazo) en las maquiladoras mexicanas	HWR Women's Rights Project, HWR/America, ILRF y ANAD	7 (Discriminación en el trabajo)	Patrón persistente de violaciones contra mujeres en las maquiladoras al requerirse la prueba de embarazo y no contratar mujeres embarazadas. Discriminación sistemática contra obreras embarazadas para que renuncien. Pasividad de las autoridades mexicanas para poner fin a dichas conductas.	La OAN – EEUU recomienda (12/1/1998) consultas ministeriales . El 27/10/1998 la Secretaría del Trabajo de EEUU comunicó que se celebrarán dichas consultas dentro de 9 meses. La agenda incluiría (a) discriminación sexual en el lugar del trabajo; (b) alcance de protección contra discriminación por embarazo después de haber sido empleado; (c) comparación de mecanismos legales contra tal discriminación en los tres países.

	Caso y Fecha		Peticionarios	Principio violado	Sucesos y argumentos de acuerdo a lo alegado por los peticionarios)	Resultados
9	<p>EEUU 9702 P:28/10/19 97 A: 7/11/1997</p> <p>Anexo aceptado el 9/2/1998</p>	<p>Han Young (subsidiario de Hyundai – Taiwan) ubicado en Tijuana; Baja California Regulamente menos de 100 empleados</p>	<p>Originalmente ILRF, SCMW, ANAD, STIMAHCS. Luego se agregan MHSSN, WSC, USWA, UAW, y CAW</p>	<p>1 y 2. Luego 6 y 9 (Cond. mínimas de trabajo; Prevención de lesiones y enfermedades laborales)</p>	<p>Incumplimiento de las autoridades de su obligación de celebrar una elección sindical de manera adecuada. Existencia de un contrato de protección. Complicidad entre las autoridades y el sindicato "fantasma" de la OROC. Falta de implementación de las reglas de seguridad e higiene en el trabajo.</p>	<p>La OAN – EEUU sugiere (28/4/1998) consultas ministeriales respecto al asunto de la libertad de organización. Esto es rechazado por el Secretario del Trabajo mexicano, quien argumentó que un 2º informe sobre aspectos referentes a la seguridad e higiene todavía quedaba pendiente. El 2º informe emitido 11/8/1998 también recomendó consultas ministeriales.</p>
10	<p>EEUU 9703 P:15/12/19 97 A:30/01/19 98</p>	<p>ITAPSA/ Echlin (ahora Dana) (EEUU) ubicada en el Estado de México; CTM y el SNTIASCR M (Sección 15)</p>	<p>STIMAHCS; UE; USWA; CAW; UPIU; Teamsters y UNITE</p>	<p>1 y 9</p>	<p>Incumplimiento de las autoridades de su obligación de garantizar el derecho a asociación (ej. haber permitido la presencia de 150 "golpeadores" durante un recuento sindical). Despido ilegal de 56 trabajadores e incumplimiento de normas de seguridad en el trabajo.</p>	<p>Se realizó una audiencia pública en Washington D.C. el 23/3/1998. El informe de la OAN – EEUU (3/8/1998) recomienda consultas ministeriales. El 31 de julio de 1998 la OAN de Estados Unidos dio a conocer su Informe Público de Revisión en el que recomendaba que la Secretaría del Trabajo de Estados Unidos Alexis M. Herman solicitara Consultas Ministeriales con su contraparte de México, lo que hizo el 7 de agosto de 1998.</p>
11	<p>CAN 98-1 P: 6/4/1998 A: en mayo</p>	<p>ITAPSA y American Brakeblock , ambas de Echlin (ahora Dana) (EEUU) y ubicadas en el estado de México; La JFCA, la CTM y el SNTIASCR M (Sec. 15 y 3).</p>	<p>USWA (Can y EU), UAW, FAT, CLC, AFL-CIO y otros. En total 9 sindicatos, 4 centrales y 31 ONG's y sindicatos menores.</p>	<p>1 y 9</p>	<p>Además de los puntos del caso anterior se reclama: Nuevas y persistentes violaciones al derecho de asociación en ITAPSA y violaciones similares en American Brakeblock. Complicidad del Estado de México y de la JFCA en cuanto a las violaciones del derecho de asociación Falta de las autoridades en la implementación de las normas de seguridad e higiene laboral.</p>	<p>Se realizó una reunión pública el 14/9/1998 y una audiencia pública el 5/11/1998. La OAN – CAN sostiene (15/12/1998) en su informe de la primera mitad del caso que concierne el derecho a organizarse, que el gobierno mexicano no ha cumplido con la LFT y recomienda consultas ministeriales, pero sólo después de que se conozca el fallo de la segunda parte del informe que versa sobre el tema de la seguridad y la higiene ocupacional.</p>

La experiencia del ACLAN:
posiciones de los sindicatos

	Caso y Fecha		Peticionarios	Principio violado	Sucesos y argumentos (de acuerdo a lo alegado por los peticionarios)	Resultados
12	MEX 9801 P: 9/4/1998 A: en junio	SOLEC ubicada en California (EEUU) 130 empleados	OCAW (Local 1-675); STIC 6 de Octubre; UDLC; SCMW	1 y 9	Falta de las autoridades estadounidenses por el incumplimiento de su obligación de asegurar a los trabajadores el derecho de asociación y la vigencia de las normas de seguridad e higiene laboral.	<p>La OAN de México planteó a la OAN de Estados Unidos (10/08/1998) una serie de preguntas relacionadas con la legislación laboral de este último país y con su aplicación. La OAN de México recibió el 2 de octubre de ese mismo año la respuesta al cuestionario y el 24 de noviembre la OAN de Estados Unidos amplió y detalló sus respuestas.</p> <p>La OAN de México dio a conocer su revisión de la comunicación el 30 de agosto de 1999. En ella se recomendaban las Consultas Ministeriales entre Estados Unidos y México sobre los temas de libertad de asociación, el derecho a la negociación colectiva, higiene y seguridad en el trabajo, condiciones mínimas de trabajo y discriminación racial en el empleo.</p> <p>El 20 de agosto de 1999, el Secretario del Trabajo de México solicitó Consultas Ministeriales con la Secretaría del Trabajo de Estados Unidos, quien aceptó el 30 de septiembre de 1999. Como resultado de esas consultas, ambos Secretarios concluyeron un acuerdo ministerial sobre las comunicaciones públicas presentadas ante la OAN de México: 9801, 9802 y 9803 (18/05/2001). La ministra canadiense del trabajo, firmó también el acuerdo el 6 de julio del mismo año.</p> <p>Como parte del plan de acción contenido en el acuerdo, la OAN de Estados Unidos recibió a la OAN de México para celebrar una reunión intergubernamental en Washington (23 y 24/05/2001), con una sesión de seguimiento que se llevó a cabo a la semana siguiente en la ciudad de México.</p> <p>La OAN de EEUU. organizó un foro público bajo el título "Promover el diálogo entre los trabajadores agrícolas migratorios, sus empleadores y los funcionarios del gobierno" (Washington, 08/08/2001). El plan de acción también incluía la creación de una guía trinacional para trabajadores migratorios que está siendo preparada por el Secretariado.</p>

Seminario Internacional

	Caso y Fecha		Peticionarios	Principio violado	Sucesos y argumentos de acuerdo a lo alegado por los peticionarios)	Resultados
13	MEX 9802 P: 27/5/1998 A: 10/7/1998	La industria de la manzana en el estado de Washington, EEUU (Washington Fruit Corp. y Sternilt Growers Corp.)	STIMAHCS, FAT, UNT, FDC	1, 2, 9 y 11 (Protección de trabajadores migratorios)	Violaciones persistentes al derecho de asociación, la negociación colectiva y la igualdad de oportunidades así como a las disposiciones en materia de seguridad e higiene. Falta de las autoridades (por reducción de presupuestos) en el cumplimiento de su obligación de garantizar la existencia y el cumplimiento de reglas que prevean altas normas laborales en la industria de la manzana. Discriminación diversa contra trabajadores mexicanos empleados en la industria de la manzana en el Estado de Washington	La resolución coincide con el caso 9801.
14	MEX 9803 P: 14/5/1998 A: 11/8/1998	DeCoster Egg Farm (Maine, EEUU)	14 trabajadores de DeCoster; la CTM y el gobierno de México	6, 7, 11 y 10 (Indemnización en caso de lesiones o enfermedades de ocupación)	Falta en la protección de los trabajadores inmigrantes en cuanto a la vigencia de condiciones de trabajo mínimas, la eliminación de la discriminación en el lugar del trabajo, la prevención de daños laborales y la compensación del daño a los trabajadores afectados.	La resolución coincide con los casos 9801 y 9802.
15	EEUU 9801 P: 18/8/1998 Rechazada 15/10/1998	Gobierno mexicano (Requisa Aeroméxico)	Association of Flight Attendants (AFL-CIO)	3 (Derecho de huelga)	Reclamación por la aplicación de la requisita con el propósito de poner fin a una huelga en Aeroméxico, con lo que se violó la LFT.	La OAN – EEUU rechazó el caso argumentando que era "más apropiado para foros domésticos".
16	CAN 98-2 P: 17/9/1998 A: pendiente	DOL-INS; Política contra inmigrantes ilegales en Estados Unidos	20 grupos pro-trabajadores de Estados Unidos	11	Reclamación por la conducta ilegal de la Secretaría del Trabajo Estadunidense (DOL) al proveer información sobre inmigrantes ilegales al Servicio para Inmigración y Naturalización (INS).	El 25 de noviembre de 1998 la OAN de Estados Unidos envió a la OAN de Canadá una copia de un nuevo Memorandum de Acuerdo fechado el 23 de noviembre de 1998 entre el Departamento del Trabajo y el Servicio de Inmigración y Naturalización en el que se modifica y sustituye el anterior. El 27 de noviembre de 1998 la OAN de Canadá envió una carta a la OAN de Estados Unidos en la que le comunicaba que seguiría examinando la comunicación durante 30 días con el objeto de considerar las implicaciones del nuevo Memorandum de Acuerdo. El 27 de abril de 1999, la OAN de Canadá informó a los peticionarios que había cerrado su expediente dada la expedición del nuevo Memorandum de Acuerdo.
17	MEX 9804 P: 17/9/1998 A: 23/11/1998	El caso es igual al de CAN 98-2.				
18	EEUU 9802 P: 28/9/1998 A:	Trabajo de menores en México	Florida Tomato Exchange (asociación empresarial)	5 (Trabajo de menores)		La OAN de Estados Unidos cerró el expediente el 4 de Octubre de 1999, con base en la falta de información suficiente para proceder.

La experiencia del ACLAN:
posiciones de los sindicatos

	Caso y Fecha	Peticionarios	Principio violado	Sucesos y argumentos de acuerdo a lo alegado por los peticionarios)	Resultados
19	EEUU 9803 P-19/10/19 98 A: 18/12/1998	McDonald's (Canadá) (Caso contra el gobierno de Quebec)	IBT; Teamsters Canada; Quebec Labor Federation; ILRF	1 y 2	Se alega que McDonald's cerró un restaurante para evitar la sindicalización de los trabajadores. Retraso innecesario por parte de las autoridades en la certificación del sindicato. En la respuesta de la OAN de Canadá el 29 de enero de 1999 el Departamento del Trabajo de Quebec extendió una invitación a funcionarios de la OAN de Estados Unidos para reunirse a discutir el tema. Después de la reunión se acordó que un consejo del gobierno de Quebec daría inicio a un estudio sobre los cierres repentinos de empresas por motivos antisindicales. El 21 de abril de 1999, la OAN de Estados Unidos emitió un comunicado de prensa en el que anunció que los grupos laborales que presentaron la comunicación habían solicitado que se diera por terminada la revisión y que se cerrara el expediente.
20	EEUU 9804 P: 2/12/1998 A: pendiente	Se impugna la ley canadiens e relativa al servicio de correo en áreas rurales	13 sindicatos del sector de los tres países, una federación, dos confederaciones y cinco ONGs	1 y 2	Sostienen que el hecho de que el gobierno canadiense prohíba a los 5,000 carteros rurales negociar colectivamente viola el ACLAN. El 18 de diciembre de 1998, la OAN de Estados Unidos solicitó a la OAN de Canadá información relacionada con la comunicación, esta última respondió el 15 de enero de 1999. La OAN de Estados Unidos rechazó la revisión de la comunicación pública, aduciendo que los carteros de rutas rurales son concesionarios postales y no empleados que tengan derecho a las negociaciones colectivas en los términos de la legislación canadiense (01/02/1999). El 8 de marzo de 1999 y el 17 de marzo del mismo año, los peticionarios enviaron sendas cartas a la OAN de Estados Unidos en las que le solicitaban que reconsiderara su decisión.
21	MEX 99-1 P: 14/04/1999 A: No aceptada	Libertad de asociación y derecho de organizar sindicatos	LPA de Estados Unidos y Corporación EFCO	Libertad de Asociación y Derecho a organizarse 1 y 2	Se denuncia que la Junta Nacional de Relaciones Laborales de EEUU ha aplicado leyes que prohíben que los patrones dominen o interfieran con los sindicatos, de forma tal que obstruyen la aplicación de los programas de "participación de los empleados". No aceptada para revisión
22	EEUU 9901 P: 10/11/1999 A: 7/01/2000	Derecho de representar a los sobrecargos de una aerolínea mexicana de propiedad privada (TAESA)	Asociación de Sobrecargos de Vuelo de la AFL-CIO y la ASSA.	1 y 2	Redaman la ineficiencia por parte de las autoridades mexicanas en la protección de la libertad de asociación y las condiciones de trabajo. Se refiere al intento de ASSA encaminado a representar a los sobrecargos de TAESA en sus negociaciones contractuales. El 23 de marzo del 2000 la OAN de EEUU celebró una audiencia pública en Washington El 7 de julio del 2000 la OAN de EEUU dio a conocer su Informe Público de Revisión en el que recomienda que la Secretaría del Trabajo de Estados Unidos solicite Consultas Ministeriales con su contraparte en México.

	Caso y Fecha		Peticionarios	Principio violado	Sucesos y argumentos de acuerdo a lo alegado por los peticionarios	Resultados
23	EEUU 2000-01 P: 3/07/2000 A: 1/09/2000	Incumplimiento de las autoridades laborales de las regulaciones en materia de seguridad e higiene en el trabajo en Auto Trim y Custom Trim/Breed Mexicana	Trabajadores y extrabajadores de Auto Trim y Custom Trim/Breed Mexicana; Coalition for Justice in the Maquiladoras; St. Mary's University School of Law Center for Legal and Social Justice.	Indemnización por accidentes y enfermedades de trabajo.	Se alega el incumplimiento por parte de las autoridades laborales, de salud y de seguridad social de México en la aplicación de las leyes que regulan la seguridad e higiene en el trabajo y la indemnización por accidentes de trabajo. Se denuncian condiciones de trabajo inseguras y riesgosas en Auto Trim y Custom Trim/Breed Mexicana, dos fábricas de sistemas de seguridad automotriz con sede en Tamaulipas, México.	La OAN de EU aceptó la comunicación y el 12 de diciembre del 2000 se llevo a cabo una audiencia pública. El 6 de abril de 2001 la OAN de EU dio a conocer su Informe Público en el que recomienda que la Secretaría del Trabajo de EU solicite Consultas Ministeriales con su contraparte en México.
24	EEUU 2001-01 P: 20/06/2001 A: No aceptada	Incumplimiento de compromisos y obligaciones del ACLAN en materia de libertad sindical por parte de la compañía Duro Bag Manufacturing Corp. De Rio Bravo	AFL-CIO; Paper, Allied-Industrial, Chemical & Energy Workers International Union (Sindicato Internacional PACE).	Artículo 3, principios laborales 1 y 2. Artículo 4 Artículo 5	Se alega el incumplimiento por parte del gobierno mexicano de sus obligaciones en cuanto al uso de padrones electorales, votaciones secretas y locales neutrales en las elecciones sindicales. Se denuncia también la falta de cumplimiento por parte del gobierno mexicano de varias obligaciones del ACLAN relativas a la aplicación de las leyes relacionadas con la libertad de asociación, el derecho a organizarse y a la negociación colectiva; garantizar el acceso adecuado a los tribunales administrativos y demás tribunales laborales (Art. 4); y garantizar que los tribunales laborales operen de manera justa y equitativa y que ofrezcan los recursos apropiados (Art. 5).	La OAN de EEUU decidió abstenerse de revisar esta comunicación pública el 22 de febrero de 2002, al señalar que dicha revisión no ayudaría a promover los objetivos del ACLAN y que no existen disposiciones en la legislación laboral mexicana relativas al uso de votaciones secretas en las elecciones de representación sindical.
25	MEX 2001-1 P: 24/10/2001 A: 15/11/2001	Incumplimiento de EEUU en la aplicación efectiva de la legislación en materia de indemnización y seguridad e higiene	CSWA; NMASS; Workers' Awaaz y la Asociación Tepeyac	Art. 3 Principios Laborales 9 (prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales) y 10 (indemnización)	Denuncia por incumplimiento del Art. 3 del ACLAN sobre la promoción de los principios laborales. Se afirma que EEUU y el estado de Nueva York no han cumplido con la obligación que estipula el Art. 5 del ACLAN relativa a garantizar que los procedimientos administrativos en cuestiones laborales no sean innecesariamente complicados. Se denuncia que las audiencias ante los jueces encargados de los casos de indemnización a trabajadores no siguen las reglas formales de procedimiento y presentación de pruebas, lo que origina que el proceso tarde de 4 a 10 años y en ocasiones hasta 20 años. Se argumenta también que la Workers' Compensation Board de Nueva York no contempla el uso de intérpretes para los trabajadores que no hablan inglés, situación que aprovechan los patrones y las aseguradoras para evadir el pago de las prestaciones.	Pendiente

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión y actualización del cuadro elaborado por Bodil Damgaard; con base en las Comunicaciones Públicas; la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Boletín, varias fechas; Bureau of National Affairs; Daily Labor Report, varias fechas; Labor Alert, varias fechas; UE: Carta a la OAN-EU de fecha 19/11/1995; OAN-Canadá: Submissions received under the NAALC, disponible en <http://labour/hrdc-drtc.gc.ca/doc/nafta/eng>.

p: presentada - **a:** aceptada por la OAN en cuestión

Abreviaturas: AFL-CIO: American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations; AFSC: American Friends Service Committee; ANAD: Asociación Nacional de Abogados Democráticos; ASSA: Asociación Sindical de Sobrecargos de Aviación; CJM: Coalición Pro-Justicia en las Maquiladoras; CAW: Canadian Auto Workers; CSWA: Chinese Staff and Workers' Association; CTM: Confederación de Trabajadores de México; CWA: Communication Workers of America; DDL: Department of Labor; FAT: Frente Auténtico del Trabajo; FDC: Frente Democrático Campesino; FESEBES: Federación de Sindicatos de Bienes y Servicios; HRW/America: Human Rights Watch/America; ILRF: International Labor Rights Fund; INS: Immigration and Naturalization Service; LFT: Ley Federal del Trabajo; LPA: Asociación de Políticas Laborales; MHSSN: Maquiladora Health and Safety Support Network; NMASS: National Mobilization Against Sweatshops; OCAW: Oil, Chemical and Atomic Workers International Union; SCMW: Support Committee for Maquiladora Workers; SNTIASCRM: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Automotriz, Similares y Conexos de la República Mexicana; STIC '6 de Octubre': Sindicato de Trabajadores de Industria y Comercio '6 de Octubre'; STIMAHCS: Sindicato de Trabajadores de la Industria Metálica, Acero, Hierro, Conexos y Similares; STRM: Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana; UAW: United Auto Workers; UDLC: Unión de Defensa Laboral Comunitaria; UE: United Electrical, Radio and Machine Workers of America; UNITE: United Needletrades, Industrial and Textile Employees; UPIU: United Paper Workers International Union; USWA: US and Canadian Steelworkers; WSC: Worksafe! Southern California.

Bibliografía

- BORJA, Arturo, 2001, *Para Evaluar al TLCAN*, Ed. Porrúa, México.
- BENSUSÁN, Graciela, 1994, Entre candados y dientes: la agenda laboral del TLCAN, *Perfiles Latinoamericanos*, n° 4.
- , 1999, Integración regional y cambio institucional: la reforma laboral en América del Norte, en G. Bensusán (coord), *Estándares laborales después del TLCAN*, Ed. Plaza y Valdés, México.
- , 2000, *El Modelo Mexicano de Regulación Laboral*, Ed. Plaza y Valdés, México.
- BENSUSÁN, Graciela y Alcalde, Arturo, 2000, a, El marco jurídico del trabajo, en Bensusán, Graciela y Teresa Rendón, *Trabajo y Trabajadores en el México Contemporáneo*, Ed. Porrúa, México.
- , 2000, b, Estructura sindical y agremiación, en Bensusán, Graciela y Teresa Rendón, op. cit.
- BENSUSÁN, Graciela y Reygadas, Luis, 2000, Relaciones laborales en Chihuahua: Un caso de abatimiento artificial de los salarios, *Revista Mexicana de sociología*, Vol. 62, No. 2, México, IIS-UNAM, pp. 29 a 57.
- BENSUSÁN, Graciela y Sánchez, Landy, 2000, *La dimensión laboral de los procesos de integración regional: el TLCAN y el MERCOSUR*
- BOTTO, Mercedes, 2000, *Civil Society Participation in Regional Integration Processes*, Buenos Aires, mimeo
- CAMPELL, Bruce et al, 1999, *Labour Market Effects under CUFTA/NAFTA*, Employment and training papers 29, <http://www.ilo-org>, consultado mayo 31 del 2000.
- COMPA, Lance, 1998, El acuerdo laboral paralelo del TLCAN: Un recuento de tres años, en Bensusán Graciela, *Estándares Laborales después del TLCAN*, Ed. Plaza y Valdés
- DAMGAARD, Bodil, 1999, Cooperación laboral transnacional en América del Norte a finales de los noventa, en *El Cotidiano*, No. 94, México.
- DE LA GARZA, Enrique, 2000, *El sindicalismo mexicano ante la transición política*, Trabajo y Democracia Hoy, Cenpro, México.
- DININIO, Phyllis, 1992, *North American Free Trade Agreement, Free for Whom?*, Harvard Business, Boston.
- HATHAWAY, Dale, 2000 a, *Allies Across the Border: México's Authentic Labour Front and the Global Solidarity*, South End Press, EEUU.
- , 2000, b, *Transnational Support of Labour Organizing in México: Comparative Cases*, paper prepared for LASA 2000, Miami.

- HERZENBERG, Stephen, 1998, El ACLAN y el desarrollo de una alternativa al neoliberalismo, en G. Bensusán (coord), *Estándares Laborales después del TLCAN*, op. cit.
- Human Rights Watch, 2000, *Unfair Advantage*, Human Rights Watch, EEUU.
- LUJÁN, Bertha, 1999, Los sindicatos frente al TLCAN, en Bensusán, Graciela (coord), *Estándares laborales...* op.cit.
- MAYER, Frederick, 2001, Juego de dos niveles: las negociaciones del TLCAN, en Arturo Borja, op.cit.
- MESSNER, Dirk y Franz Nuscheler, 1996, *Global Governance*, Development and Peace Foundation, Germany.
- PIPITONE, Ugo, 2001, El TLCAN en una perspectiva mundial, en Arturo Borja, op. cit.
- OSORIO, Víctor, 1998, *Agenda Social y Libre Comercio en las Américas*, RMALC, México.
- Presidencia de la República, 1999, *V Informe de Gobierno*.
- RAMÍREZ, Juan Carlos, 2001, Los efectos del TLCAN sobre el comercio y la industria de México, en Arturo Borja, op. cit.
- REMALC, 1996, *Cinco años de lucha*, Ed. RMALC, México.
- , 1997, *Espejismo y realidad: el TLCAN cinco años después*, Ed. RMALC, México.
- , 1998, *Revista Alternativas*, sep-oct.
- , 1999, a, *Revista Alternativas*, N° 27
- , 1999, b, *Revista Alternativas*, No. 24.
- RENDÓN, Teresa y Carlos Salas, 2000, La evolución del empleo, en Bensusán, Graciela y Teresa Rendón, op. cit.
- ROBINSON, Ian, 1999, El ACLAN y el Movimiento Sindical Canadiense, en Bensusán, G, *Estándares Laborales después del TLCAN*, op. cit.
- , 2000, a, *National Level Analysis, United States of America*, Informe Final de Investigación del Proyecto "Estrategias Sindicales frente al TLCAN", Conacyt-Colmex, Mimeo, México.
- , 2000, b, *National Level Analysis, Canada*, Informe Final de Investigación... op. cit.
- SÁNCHEZ, Landy, 1998, *Entre la apertura comercial y la transición política: la estrategia del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana*, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, FLACSO.

- SILVERSTEIN, Jeff, 1993, *A Nation Undecided: Canada Thinks Twice About NAFTA*, U.S. Latin Trade.
- STREECK, Wolfgang, 1993, Rise and decline of neocorporativism, en Lloyd Ulman et al, *Labour and integrated Europe*, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- TOCKMAN, Víctor y Martínez, Daniel, 1997, Costo Laboral en el sector manufacturero de América Latina, en Edward Amadeo et al, *Costos Laborales y Competitividad en América Latina*, OIT, Perú.
- TREILLET, Stéphanie et Xavier de la Vega, 2000, Vers des stratégies syndicales transnationales, en Annie Fouquet et al (coord), *Le syndicalisme dans la mondialisation*, Les Editions de l'Atelier/Les Editions Ouvrier, Paris.
- VALVERDE, Loyola, Miguél Angel, 2001, Como Bush y Clinton lograron vender el TLCAN al Congreso de los EEUU, y lo que aprendimos de ello, en Arturo Borja, op. cit.
- XELHUANTZI, María, 2000, *La democracia pendiente*, STRM, México.

La dimensión laboral en los procesos de integración económica

Unión Europea, MERCOSUR y Tratado de Libre Comercio de América del Norte

*Norma Samaniego*¹

Introducción

En la invitación a este seminario por parte de FLACSO se me pidió participar en el debate sobre la armonización de políticas laborales en el ámbito de tres experiencias distintas de integración económica: la de la Unión Europea, la del MERCOSUR y la del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En particular, se me solicitó aportar algunas reflexiones sobre mi experiencia en la negociación del Acuerdo Laboral que acompaña al TLC entre Canadá, Estados Unidos y México.

Al aceptar esta amable invitación, los motivos que me animaron fueron básicamente dos. Primero, compartir puntos de vista con quienes han tenido la oportunidad de participar directamente o estudiar a fondo los procesos de integración de la Unión Europea y del MERCOSUR, sobre las consideraciones que llevaron a incluir compromisos en materia laboral, el contenido de dichos compromisos, los avances y las vicisitudes en el camino, así como las perspectivas se vislumbran. Segundo, compartir con ustedes algunas reflexiones, producto de la

¹ Norma Samaniego fungió como Subsecretaria del Trabajo y Previsión Social en México y participó por su país en la negociación del Acuerdo Laboral del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

experiencia que me tocó vivir en la negociación del Acuerdo Laboral que acompaña al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y, en particular, aclarar algunos mitos que se han construido en torno a dicho acuerdo.

1. Diferencias en los enfoques de la integración

Como primer punto, quisiera referirme a algunas de las diferencias que desde el punto de vista conceptual distinguen a los procesos de integración, de acuerdo a los objetivos y alcances que dichos procesos contemplan. Básicamente, cabe resaltar las diferencias que subyacen en los esquemas de integración avanzada, como es el caso de la Unión Europea, respecto a los que pretenden formar esquemas de *mercado común*, como el MERCOSUR o *áreas de libre comercio*, como el TLCAN.

En la teoría de la integración cabe distinguir distintas etapas, según el grado de profundidad a las que aspiran los distintos procesos. Una de las etapas iniciales es la correspondiente a los "acuerdos de libre comercio", que básicamente consiste en la liberación progresiva de las tarifas arancelarias y la desaparición de las restricciones cuantitativas al comercio entre los países firmantes. En ocasiones, este tipo de acuerdos incorpora, asimismo, disposiciones relativas a la liberación de los flujos de capital. Sin embargo, los países conservan su autonomía en el diseño y aplicación del conjunto de instrumentos que conforman su política económica y social.

La unión aduanera establece un arancel externo común frente a terceros países, así como procedimientos y códigos aduaneros comunes. El mercado común, combina la zona de libre comercio para la formación de un mercado único, sin trabas arancelarias entre los países miembros, con un arancel externo común de la región frente a terceros países. La libre circulación se aplica a bienes y servicios y, en sus estadios más avanzados, al flujo de trabajadores.

El caso de la unión política representa un estadio mucho más comprometido en la teoría de la integración, que va más allá de la reducción o eliminación de barreras comerciales y trabas al flujo de capitales, y que implica la cesión voluntaria de soberanía para depositarla en órganos supranacionales, elegidos democráticamente. En el caso de la Unión Europea, su proceso de integración ha recorrido un largo camino a través de diversos estadios, como son la unión aduanera y el mercado común, para llegar finalmente a su etapa actual.

El enfoque hacia la integración regional en América del Norte difiere marcadamente del emprendido en Europa. La Unión Europea fue configurada desde muy temprano como un mercado común y evolucionó hacia objetivos más ambiciosos. Contempla el libre flujo de trabajadores, la moneda única, establece la necesidad de coordinación y armonización en muy distintas áreas de política económica y, más recientemente, incorpora la dimensión social, con una visión política de largo alcance. Sus principales promotores fueron tres países (Francia, Alemania e Italia), con un nivel de desarrollo económico similar. Esto sentó las bases para el equilibrio y facilitó el consenso, aunque al mismo tiempo, planteó decisiones difíciles en materia de política interna y hacia el exterior.

El Mercado Común del Sur o MERCOSUR se orienta -como su nombre lo indica- al establecimiento de un mercado común entre cuatro países del Cono Sur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) a partir de la desgravación progresiva de los aranceles entre estos países, la fijación de una arancel externo común frente a terceros países y como meta de largo plazo contempla la libre circulación de trabajadores.

Los acuerdos de libre comercio de América del Norte han seguido un esquema totalmente diferente. Tanto el TLCAN de América del Norte, como el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, son acuerdos entre la economía más grande del mundo y dos economías de mucho menor dimensión. Ninguno de estos dos acuerdos aspira a lograr una unión política, ni aún un mercado común, sino que pretenden un objetivo muy distinto y más limitado: constituir área de libre comercio que incluye el flujo de bienes, servicios e inversiones.

En el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, difícilmente podría pensarse en un acuerdo económico entre países con una diversidad mayor. Los contrastes tan agudos entre sus socios hacen del TLCAN un acuerdo radicalmente diferente al esquema de integración adoptado por los países de la Comunidad Europea.

A continuación me gustaría referirme a algunos aspectos esquemáticos de la integración de la Unión Europea y del MERCOSUR y al papel que desempeñan en ellos las disposiciones en el ámbito laboral -temas que serán abordados con mayor detenimiento por otros ponentes- para concentrarme posteriormente en lo que ha sido el proceso de integración del TLCAN. En especial me referiré a sus orígenes, la difícil coyuntura que rodeó a su proceso de negociación, a

las razones que motivaron la incorporación de un acuerdo laboral y a algunas reflexiones en torno a su desarrollo, a casi diez años de su puesta en práctica.

2. La Unión Europea

Antecedentes, objetivos e instituciones

El proceso de integración de la Unión Europea se inicia en 1950, cuando a iniciativa de Francia, se reúne un primer grupo de seis países (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos) con el objetivo de constituir una federación europea. A este primer paso le siguieron cuatro tandas de adhesiones de otros países europeos en un proceso que ha cubierto de manera progresiva distintas etapas del proceso de integración, hasta llegar a los 15 países con que cuenta hoy día la Unión Europea, con la perspectiva de nuevas incorporaciones a corto plazo.

La Unión Europea parte del principio de la delegación de soberanía por parte de sus estados miembros *"en instituciones comunes que representan los intereses de la Unión en su conjunto en cuestiones de interés común y sus objetivos fundamentales son: instituir una ciudadanía europea, garantizar la libertad, la seguridad y la justicia, fomentar el progreso económico y social, y afirmar el papel de Europa en el mundo"*².

Las instituciones en las que se finca su funcionamiento son: el Parlamento Europeo, que es elegido por los ciudadanos de los países miembros; el Consejo de la Unión, que está integrado por los Gobiernos de los Estados miembros; la Comisión Europea, que desempeña las funciones de órgano ejecutivo; el Tribunal de Justicia que se orienta a garantizar el cumplimiento de sus leyes; el Tribunal de Cuentas que tiene como fin velar por una gestión basada en el rendimiento de cuentas en el uso de los recursos.

Otros organismos de la Unión³ son:

- el Comité Económico y Social, que expresa las opiniones de la sociedad civil organizada sobre cuestiones económicas y sociales;
- el Comité de las Regiones, que expresa las opiniones de las autoridades regionales y locales sobre política regional y local, medio ambiente y otros temas;

² Unión Europea (2002).

³ Unión Europea (2002).

- el Ombudsman o Defensor del Pueblo Europeo, que investiga denuncias de los ciudadanos en relación a la mala gestión de una institución u organismo de la UE;
- el Banco de Inversiones, que financia inversiones públicas y privadas a largo plazo, y
- el Banco Central Europeo, que tiene la responsabilidad del manejo de la política monetaria y de divisas.

La dimensión social

La introducción de la dimensión social en el proceso de integración de la Unión Europea -que lleva más de 50 años – no se planteó desde un inicio. El Tratado de Roma, que da origen a la Comunidad Económica Europea contenía muy escasos artículos que hacían referencia a aspectos sociales. Fue hasta el Acta Única Europea firmada en 1987 que se dio una nueva dimensión a la política social, al incorporar los temas de salud, seguridad en el trabajo, el diálogo social y la cohesión social.

Al entrar en vigor el Tratado de Ámsterdam que modifica el Tratado de la Unión Europea en 1997 la promoción del empleo se incluyó entre los objetivos de interés común. En torno a este objetivo se estableció la necesidad de elaborar una “*estrategia coordinada*” para el empleo, basada en directrices comunes. En el Título VIII del Tratado, que se refiere a este tema, se precisaron los objetivos comunes, los medios para alcanzarlos y se previó la creación de un Comité de Empleo.

A diferencia del Tratado de Maastricht firmado en cinco años antes, que había sido acompañado de un Protocolo en materia de política social, en forma de anexo al Tratado de la Unión Europea (ya que sólo había sido aprobado por 11 de sus 12 miembros), el Tratado de Ámsterdam, logró la aprobación unánime en materia social, lo que permitió incorporar este apartado al cuerpo del acuerdo, restaurándole así su coherencia y unidad.

El Tratado de Ámsterdam establece que la política social es *una competencia compartida entre la Comunidad y los Estados miembros*. Los principios de esta política habían sido enunciados por vez primera en la Carta Social, firmada en Turín en 1961, y posteriormente en la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, de 1989. Dentro de dichos principios se enuncian: la promoción del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, la protección social, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos y la lucha contra las distintas formas de exclusión.

Las decisiones e instrumentos de la política social prevén distintas formas de competencia comunitaria, de acuerdo a los temas de que se trate. En un primer grupo de ellos, el Consejo puede emitir directivas por mayoría calificada, en co-decisión con el Parlamento Europeo, previa consulta con el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. En esta modalidad se incluyen las siguientes materias:

- Salud y seguridad de los trabajadores
- Condiciones de trabajo
- Integración de las personas excluidas del mercado laboral
- Información y consulta de los trabajadores
- Igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a la igualdad de oportunidades ante el mercado laboral y el trato en el trabajo
- Exclusión social

En un segundo grupo, conformado por los siguientes temas, el Consejo requiere unanimidad:

- Seguridad y protección social de los trabajadores
- Protección de los trabajadores en casos de rescisión de contrato laboral
- Representación y defensa colectiva en el interés de los trabajadores y empresarios
- Condiciones de empleo de los nacionales de los países terceros que residan legalmente en el territorio de la Comunidad
- Contribuciones financieras para el fomento y la creación de empleo

Un tercer grupo comprende temas excluidos de la competencia comunitaria, entre los cuales se encuentran:

- Remuneraciones
- Derecho de asociación
- Derecho de huelga
- Derechos de cierre

La Carta Social

Desde fines de los años ochenta, tanto el Consejo como el Parlamento Europeo habían considerado importante contar con un conjunto de derechos sociales comunitarios que no pudieran ser

cuestionados “bajo la presión de la competencia o la búsqueda de la competitividad y que pudieran considerarse constitutivos de la base de futuras negociaciones entre los interlocutores sociales”. Como producto del trabajo de ambos órganos, en diciembre de 1989, en Estrasburgo, los Jefes de Estado o de Gobierno de once estados miembros aprobaron, como Declaración, la Carta Comunitaria de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores. Este documento fue ratificado por el Reino Unido en 1998.

La Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores establece el modelo europeo de derecho laboral y su estructura contempla los siguientes apartados:

- Libre circulación,
- Empleo y retribución,
- Mejora de las condiciones de vida y de trabajo,
- Protección social,
- Libertad de asociación y de negociación colectiva,
- Formación profesional,
- Igualdad de trato entre hombres y mujeres,
- Información, consulta y participación de los trabajadores,
- Protección de la salud y de la seguridad en el medio de trabajo,
- Protección de los niños y de los adolescentes,
- Personas con discapacidad.

Se prevé que los derechos antes mencionados se implanten, según el caso, a escala comunitaria, o a escala de los países miembros, de acuerdo al ámbito de competencias convenido.

3. EL MERCOSUR

Orígenes

Los antecedentes del proceso de integración del MERCOSUR se remontan también varios años atrás. Entre sus experiencias precursoras se cuentan el Acuerdo de Integración, firmado entre Argentina y Brasil en 1986, en el cual mostraron interés por incorporarse después Uruguay y Paraguay.

En marzo de 1991 quedó constituido el llamado “Mercado Común del Sur” (MERCOSUR) por los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay

y Uruguay, mediante la firma del Tratado de Asunción, que contempló un proceso de desgravación progresiva y gradual de tarifas para llegar en un futuro al establecimiento de un mercado común. En diciembre de 1994 las Partes firmantes convinieron en establecer un régimen transitorio para un grupo de productos, con el objeto de facilitar el proceso de reconversión y convinieron en establecer un Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera. A partir de dicho año se aprobó el establecimiento de un arancel externo común, en el que se previeron también plazos y excepciones.

Dentro de este esquema de integración no existe por el momento movilidad laboral entre las Partes, sin embargo, se contempla como un objetivo de largo plazo. Con este propósito se estableció un Grupo de Trabajo sobre temas Aduaneros encargado de: estudiar de manera comparativa las legislaciones de las partes en esta materia, establecer puestos aduaneros fronterizos integrados, avanzar en la armonización de la legislación sobre aspectos vinculados con los controles aduaneros fronterizos, elaborar códigos de procedimientos aduaneros e implantar sistemas computarizados de monitoreo, entre otras actividades.

Si bien en sus inicios el proceso de integración no contemplaba la inclusión de los temas sociales y laborales, en 1991, a iniciativa de los Ministros de Trabajo y las organizaciones sindicales, se firmó un protocolo adicional por el cual se creó un subgrupo de trabajo tripartito dedicado a las Relaciones Laborales, el Empleo y la Seguridad Social. Este grupo de trabajo, a su vez, organizó sus actividades en ocho comisiones sobre los siguientes temas:

1. Relaciones individuales de trabajo
2. Relaciones colectivas
3. Empleo y migraciones laborales
4. Formación profesional
5. Seguridad e higiene
6. Seguridad social
7. Sectores específicos
8. Principios

Declaración Sociolaboral del MERCOSUR

Aún cuando el Tratado de Asunción no contenía ninguna mención expresa a los temas sociales y laborales, posteriormente, se consideró

importante incorporar algunos elementos de la dimensión social y en 1998 los Presidentes de los cuatro países firmaron, en Río de Janeiro, la *Declaración Sociolaboral del MERCOSUR*, que adopta un conjunto de principios y derechos en el área de trabajo, y cuyo clausulado comprende los siguientes temas:

Derechos individuales

- No discriminación
- Promoción de la igualdad
- Trabajadores migrantes y fronterizos
- Eliminación del trabajo forzoso
- Trabajo infantil y de menores
- Derechos de los empleadores

Derechos colectivos

- Libertad de asociación
- Libertad sindical
- Negociación colectiva
- Huelga
- Diálogo social
- Otros derechos
- Fomento del empleo
- Protección de los desempleados
- Formación profesional y desarrollo de recursos humanos
- Salud y seguridad en el trabajo
- Inspección del trabajo
- Seguridad social

La Comisión Sociolaboral

Con el fin de respetar los derechos fundamentales inscritos en la Declaración y promover su aplicación de conformidad con la legislación y las prácticas nacionales y las convenciones y acuerdos colectivos, los países firmantes se comprometieron a establecer una Comisión Sociolaboral.

La Comisión Sociolaboral se integró de manera tripartita, con carácter promocional y no sancionatorio dotada de instancias nacionales

y regional, con objeto de fomentar y acompañar la aplicación de la Declaración. Sus funciones son las siguientes:

- *“examinar, comentar y canalizar las memorias preparadas por los Estados Partes resultantes de los compromisos de esta Declaración;*
- *“formular planes, programas de acción y recomendaciones tendientes a fomentar la aplicación y el cumplimiento de la declaración”;*
- *“examinar observaciones y consultas sobre dificultades e incorrecciones en la aplicación e incumplimiento de las disposiciones contenidas en la Declaración”;*
- *“examinar dudas sobre la aplicación de la Declaración y proponer aclaraciones”;*
- *“elaborar análisis e informes sobre la aplicación y el cumplimiento de la Declaración, examinar y presentar las propuestas de modificación del texto de la Declaración y darles el curso pertinente”.*

4. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

Orígenes

Desde hace varias décadas en muy diversos documentos se esboza por parte de los EEUU la conveniencia de establecer un acuerdo de largo plazo con México en materia comercial. Sin embargo, dicha sugerencia no llegó a ser considerada seriamente dada la suspicacia natural que siempre ha existido en México hacia un vecino del Norte con el poderío económico de los EEUU y los antecedentes históricos entre los dos países.

Fue en la administración del Presidente Salinas, en la que junto con el rompimiento de varios dogmas se replantea la posibilidad de establecer un acuerdo de libre comercio, que incorporara asimismo a Canadá, en una visión estratégica para América del Norte. Esta visión, que surge en México de la conjunción de un gobernante con una formación económica en la teoría del libre mercado, con objetivos audaces, asesorado de cerca en la visión que había guiado la construcción de una Europa unida y de lo que representaría para el mundo, encuentra buena acogida tanto en los Estados Unidos como en Canadá. Aparte de la complementariedad que ofrecía en muy diversos campos, y de la mayor competitividad que generaría en otros, representaba un esquema que garantizaba en el largo plazo políticas afines en materia de liberación comercial y de capitales, a salvo de los posibles vaivenes de las distintas administraciones nacionales en México. Un candado, como ha dado en llamársele en algunos medios.

Este proyecto no estaba exento, sin embargo, de graves obstáculos. Por parte de los Estados Unidos y Canadá existían a principios de los años noventa tasas elevadas de desempleo, una fuerte pérdida de competitividad industrial, aunadas a un clima adverso hacia el país del Sur, fundamentalmente en el Estado de California, en donde el gobernador Wilson había promovido una iniciativa de fuerte sello anti-inmigrante, que reflejaba el sentir de un sector importante de la población local. Por parte de México, si bien se esperaban posibles beneficios en términos de nuevos empleos generados, existía una resistencia y temor en muchos sectores de la población a un acuerdo con un país con el que existían fuertes asimetrías.

En conclusión, por parte de los dos países se percibían ventajas importantes a nivel global de un acuerdo comercial entre los dos países, particularmente entre los altos círculos de los gobiernos y algunos sectores empresariales, pero a la vez existía un fuerte clima adverso a la negociación del Tratado. La incorporación de Canadá, que ya contaba con un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, significaba la introducción de un elemento de equilibrio que podría atemperar la tensión de la negociación bilateral entre México y los Estados Unidos y, a la vez, darle una perspectiva multilateral al Acuerdo.

Negociación

Fue en el contexto anterior que se inició la negociación del TLCAN bajo los gobiernos de Salinas, en México, George Bush (padre), en los Estados Unidos y Brian Mulrooney, en Canadá. Al proceso de negociación se sumó la simultaneidad de la campaña política en los Estados Unidos, en la que tanto el partido republicano como el demócrata incorporaron al TLC en un lugar prominente de los temas de debate, con una fuerte carga política. Ambos candidatos se declaraban partidarios del acuerdo, sin embargo, la posición de Clinton, el entonces candidato demócrata, pretendía dar respuesta con mayor fuerza a los planteamientos opositores de los sindicatos que le habían dado un fuerte apoyo y de neutralizar la fuerte oposición de candidatos independientes como Ross Perot. Es en razón de lo anterior que en 1993, después de la toma de posición de Clinton del partido demócrata, cuando la negociación de los acuerdos comerciales estaba ya muy avanzada entre los tres países, se decide incorporar dos acuerdos laterales en materia ambiental y laboral, a fin de garantizar su viabilidad política

y evitar un posible rechazo por parte del Congreso de los Estados Unidos y de algunos sectores de México y Canadá.

La incorporación de los acuerdos laboral y ambiental

De hecho, México tenía ya negociados sendos acuerdos de entendimiento bilateral en el ámbito laboral con los Estados Unidos y Canadá. Dichos acuerdos fundamentalmente establecían compromisos de los tres países por respetar sus legislaciones laborales, en las que se asentaban principios de libertad sindical, derecho de huelga, prohibición del trabajo infantil y otros más, y planteaba la decisión por emprender actividades de cooperación y entendimiento. Estos memoranda, sin embargo, no resultaron satisfactorios para los sindicatos de los Estados Unidos, y para un sector importante de legisladores del partido demócrata durante el proceso de negociación del área de libre comercio. Fue así como a principios de la Administración Clinton, los tres países convinieron en la necesidad de adoptar un acuerdo laboral y uno ambiental, paralelos al TLCAN.

El contenido del acuerdo laboral fue el resultado de un proceso difícil, en el que existía el objetivo de dar respuesta a grupos opositores, y al mismo tiempo de adoptar compromisos claros para salvaguardar los principios y derechos esenciales del trabajo, respetando el derecho soberano de los tres países en el manejo de sus instituciones y políticas laborales. En este camino no había nada escrito, ya que se trató de la primera experiencia en el mundo de un tratado laboral adscrito a un acuerdo comercial.

La negociación dentro del clima electoral se tornaba difícil, pues al calor del debate, se habían difundido mitos, exageraciones y verdades a medias en torno al contexto jurídico, institucional y a la realidad en torno a la explotación o restricción de los derechos laborales y a su vínculo con el libre comercio, que eran tomadas por opositores del acuerdo para dirigir sus ataques fundamentalmente a México, país al que en el fondo se pretendía dirigir la aplicación de este acuerdo en una visión moralista del Norte. Por otra parte, los opositores al TLCAN habían elevado entre el electorado las expectativas en torno a las sanciones que incorporarían los acuerdos paralelos a los transgresores. Se vendían a la opinión pública como acuerdos con "dientes".

La estrategia de México en la negociación fue la de incorporar durante todo el proceso a un grupo de representantes de las principales organizaciones obreras y empresariales del país, en el llamado “cuarto de junto”, para activar así un proceso de consulta directa con los sectores, que pudiera dar seguimiento a todos los detalles del proceso de negociación intergubernamental trilateral. Se pretendía asegurar una masa crítica de consenso y respaldo a los acuerdos, una vez finalizada la negociación.

El Acuerdo Laboral de América del Norte

El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), firmado el 13 de septiembre de 1993, por los Presidentes de México y de los Estados Unidos y por el Primer Ministro de Canadá, entró en vigor, junto con el Acuerdo de Cooperación Ambiental, el primero de enero de 1994.

La intención de los países signatarios fue la consecución de un conjunto de objetivos generales, complementarios a la expansión del comercio y la inversión en la región, destinados a propiciar el mejoramiento de las condiciones laborales y los niveles de vida en los tres países. El Acuerdo pone en claro la convicción, compartida por los tres países firmantes, de que su *prosperidad mutua depende de la promoción de una competencia justa y abierta, basada en la innovación y en niveles crecientes de productividad y calidad*, y en la que se concede una importancia especial al cumplimiento de las leyes y principios laborales.

Con ese propósito, el acuerdo pretende fortalecer la cooperación entre las Partes y promover un mayor entendimiento sobre una amplia gama de temas en el ámbito laboral. Establece para cada una de las Partes el compromiso de garantizar el cumplimiento de sus propias leyes laborales nacionales; constituye mecanismos de consulta orientados a solucionar problemas; permite a las Partes iniciar evaluaciones de sus patrones de conducta en la aplicación de sus leyes laborales por medio de comités independientes de expertos; y, en los casos específicos en que el Acuerdo así lo establece, permite llevar a cabo procedimientos de solución de controversias.

Se trata de un nuevo tipo de acuerdo internacional, único en su género: el primero que vinculó los aspectos laborales a un tratado de libre comercio.

Objetivos

Los tres países firmantes, México, Estados Unidos y Canadá, se comprometen a promover los siguientes siete grandes objetivos:

- *“Mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de vida en el territorio de cada una de las Partes”;*
- *“Promover al máximo los principios laborales”* (contenidos en once normas básicas que los tres países comparten en sus respectivos marcos reglamentarios para proteger los derechos de los trabajadores);
- *“Estimular la cooperación para promover la innovación y lograr niveles crecientes de productividad y calidad”;*
- *“Alentar la publicación y el intercambio de información, el desarrollo y la coordinación de estadísticas, así como la realización de estudios conjuntos para promover la comprensión de las leyes e instituciones que rigen en materia de trabajo en territorio de cada una de las Partes”;*
- *“Impulsar actividades de cooperación relativas al trabajo, en términos de beneficio mutuo”;*
- *“Promover la observancia y la aplicación efectiva de la legislación laboral en cada una de las Partes; y”*
- *“Promover la transparencia en la administración de la legislación laboral.”*

Para el logro de estos objetivos, el Acuerdo establece instituciones y mecanismos de cooperación, prevé el desarrollo e intercambio de información y análisis, la celebración de consultas intergubernamentales, así como mecanismos para la resolución de controversias, derivadas de quejas respecto a la aplicación de las leyes laborales en asuntos que afecten a trabajadores ocupados en actividades vinculadas con el comercio entre las Partes.

Obligaciones

La obligación general para cada una de las Partes firmantes es garantizar la aplicación efectiva de sus propias leyes laborales. Las obligaciones específicas se refieren a la publicación de leyes laborales, procedimientos, reglamentos y demás, y de promover su divulgación, conocimiento y cumplimiento. Las Partes también garantizarán la disponibilidad de la información pública relacionada con sus leyes laborales, su aplicación y sus procedimientos para su cumplimiento.

Otras obligaciones incluyen acciones gubernamentales para reforzar la aplicación y el cumplimiento efectivo de su derecho laboral, tales como: nombramiento y capacitación de inspectores; vigilancia del cumplimiento de sus leyes, examen de las supuestas violaciones,

realización de inspecciones, informes obligatorios y registros; creación de comités mixtos formados por patrones y trabajadores; suministro de servicios de mediación, conciliación o arbitraje; y acciones para reforzar el cumplimiento en las que se especifiquen plazos razonables para obtener los resultados que se pretende lograr.

Cada una de las Partes se compromete a asegurar que las personas con intereses legalmente reconocidos, tengan acceso a tribunales administrativos, judiciales y de otra naturaleza; cuenten con la oportunidad de recurrir a procedimientos que sancionen el incumplimiento y obliguen a hacer efectiva la aplicación de los derechos laborales. El Acuerdo establece también que los tribunales del trabajo y los procesos que se desarrollen en ellos sean justos y cumplan con el debido proceso legal.

Se reconoce el derecho de cada país a establecer sus propias leyes laborales, orientadas a alcanzar cada vez más altas normas laborales, así como la existencia de mecanismos gubernamentales que promuevan la aplicación efectiva de la legislación laboral, la transparencia y acceso de los particulares a los tribunales del trabajo, así como las debidas garantías procesales.

Principios y mecanismos que guían su operación

a) Dadas las diferencias económicas, sociales y entre los respectivos marcos jurídicos que prevalecen entre cada país, el Acuerdo no pretendió establecer una legislación laboral uniforme para la región, o un órgano supranacional de vigilancia en la materia. Por el contrario, se reconoce el derecho de cada Parte de establecer y modificar sus propias leyes laborales. Como se ha señalado, "en lugar de ceder soberanía en el contenido de las leyes y las normas laborales, los países del TLCAN configuraron el acuerdo laboral para abrirse al escrutinio trinacional en lo que respecta a sus regímenes orientados a garantizar el cumplimiento"⁴.

b) Se establece el mecanismo de consulta y cooperación para asegurar que los objetivos del acuerdo se cumplan y se garantice la existencia de disposiciones y estrategias gubernamentales que promuevan la aplicación efectiva de la legislación laboral de cada país en su ámbito respectivo, la existencia y acceso de los particulares a los tribunales del trabajo, así como las debidas garantías procesales.

4 Comisión de Cooperación Laboral de América del Norte, Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte.

- c) La responsabilidad de implantar los mecanismos necesarios para promover la observancia de las leyes que protegen los derechos laborales básicos que contempla el Acuerdo compete a cada país.
- d) Se establecen, además, mecanismos para recepción de quejas respecto al incumplimiento reiterado de la legislación laboral por alguna de las Partes, cuando dichas quejas se refieran a trabajo vinculado a actividades de comercio exterior. Es decir, se acepta la apertura al escrutinio trilateral en materia laboral en aquellos aspectos vinculados a la liberalización del comercio entre las Partes.
- e) Se crea un marco para desarrollar actividades de cooperación entre las Partes y promover la participación de las organizaciones de trabajadores, de empleadores y de las autoridades gubernamentales.

Estructura y funciones de sus órganos

El Acuerdo crea una *Comisión Laboral* cuyo cometido es el de promover los objetivos del Acuerdo, en un marco de cooperación y consulta, con pleno respeto a la soberanía de cada nación. La Comisión está integrada por un Consejo de Ministros, un Secretariado y tres Oficinas Administrativas Nacionales. Las respectivas funciones de estos tres órganos son las siguientes:

El *Consejo de Ministros* está formado por los Ministros de Trabajo de los tres países signatarios. Ellos son los encargados de supervisar la aplicación del Acuerdo, así como los trabajos del Secretariado. A su vez, tienen la capacidad de crear los comités y grupos de trabajo que consideren necesarios para alcanzar los objetivos del Acuerdo.

El *Secretariado* actúa bajo la dirección del Consejo de Ministros. Establecido como una oficina central, es el órgano encargado de llevar a cabo los trabajos cotidianos de la Comisión. Tiene la responsabilidad de apoyar al Consejo en sus labores de recabar y publicar periódicamente información sobre asuntos laborales en Canadá, México y los Estados Unidos; de planear y coordinar las actividades de cooperación y de apoyar a los grupos de trabajo o comités de evaluación que haya creado el Consejo Ministerial.

Cada una de las Partes ha establecido su propia Oficina Administrativa Nacional. Las *Oficinas Administrativas Nacionales* sirven como punto de contacto con las otras Partes. Facilitan el suministro de información a otras Partes sobre las leyes y prácticas nacionales laborales; actúan como destinatarias de correspondencia del público; llevan a cabo evaluaciones preliminares y promueven el intercambio de información pertinente para el Acuerdo.

El órgano de más alto nivel es el Consejo de Ministros, que es el órgano directivo de la Comisión de Cooperación Laboral y constituye una pieza central en el Acuerdo, ya que marca una nueva modalidad en las relaciones intergubernamentales en América del Norte. Este cuerpo opera por consenso y cuenta con un órgano de apoyo que es el secretariado técnico.

5. ¿Por qué introducir acuerdos laborales en los acuerdos de integración?

Las motivaciones para la introducción de cláusulas laborales en los acuerdos de integración son muy distintas y fundamentalmente se relacionan con el tipo de acuerdo de que se trate. En un acuerdo de integración económica avanzada, como es la unión política, la previsión de cláusulas laborales comunes para la región es parte de un proceso natural, ya que uno de sus objetivos finales es permitir la libre movilidad de la mano de obra. Se trata, por otra parte, de una aproximación gradual en un número amplio de políticas, tanto en la esfera económica como en la social, así como en los procesos e instituciones democráticos y de impartición de justicia. Más allá de los compromisos de carácter comercial y de la armonización de sus políticas económicas, se llega a la adopción de una moneda única, se prevé la convergencia en sus instrumentos de política social en general, con el apoyo de instituciones comunitarias de representación, con el fin de llegar al establecimiento de una ciudadanía europea.

En un acuerdo de libre comercio, como es el TLCAN, es más difícil explicar la presencia de un acuerdo laboral complementario. De hecho, el Acuerdo Laboral de América del Norte es el primero en su género. En teoría, en el acuerdo de libre comercio se trata del ejemplo de integración más "light" dentro del espectro teórico de los posibles procesos de integración. El compromiso es el de la libre movilidad de mercancías, servicios y en ciertos casos de capitales, sin embargo, los países conservan su manejo autónomo de política económica y social.

Entonces, ¿cómo explicar la presencia cada vez más frecuente de acuerdos ambientales y laborales dentro de los acuerdos comerciales?

Los acuerdos laborales y ambientales complementarios no entran en el modelo explicativo original de la teoría del libre comercio. Son consideraciones nuevas que surgen en el mundo real donde los países han cobrado en las últimas décadas una mayor conciencia de los efectos globales en la ecología del planeta y de la interdependencia que existe en esta materia respecto a políticas aplicadas en otros países, así como de la necesidad de incorporar la dimensión social.

En los acuerdos comerciales, las cláusulas de orden laboral (adjuntas o en el texto mismo de los acuerdos) tienen un origen similar al de las ambientales. Surgieron fundamentalmente de la preocupación y de la presión de la sociedad y de los sindicatos de industria en los países más desarrollados, que ante la posibilidad de una competencia abierta de países en los que prevalece un menor salario, manifestaron muy gráficamente su temor a la pérdida masiva de fuentes de trabajo, que teóricamente emigraría a los países en desarrollo, miembros del acuerdo, como cuando Ross Perot hablaba del muy conocido “sonido del efecto sifón” que acompañaría al TLCAN al aspirar los empleos hacia el sur de la frontera de los EEUU.

A los temores anteriores a la pérdida masiva de empleos en los países de más altos salarios se sumaron consideraciones adicionales, tales como la preocupación por el trabajo infantil, los obstáculos al ejercicio de la libertad sindical, o el incumplimiento o inexistencia de regulaciones protectoras de la seguridad y salud en el trabajo en los países de menor desarrollo y el temor de que estos países pudieran permitir estas situaciones para abatir el costo de su mano de obra y ganar ventajas competitivas indebidas, en lo que se ha dado en llamar “*dumping social*”.

Así a la nueva exigencia de una mayor responsabilidad ambiental complementaria a los acuerdos de libre comercio se sumó la de una conducta laboral aceptable socialmente. En estos aspectos, promovidos simultáneamente, se sumaron ONG's interesadas en asuntos ambientales, grupos preocupados por el trabajo infantil, la seguridad y salud en el trabajo, así como sindicalistas de los países desarrollados, en alianza con algunas organizaciones sindicales de los países en desarrollo, en unión con algunos empresarios que se oponían al libre comercio, en una mezcla heterogénea de agendas e intereses.

6. El contexto del acuerdo laboral en el TLC de América del Norte

El ambiente internacional en el que se negoció el TLCAN estuvo caracterizado por muy diversos factores, entre los cuales yo destacaría los siguientes: a) la presencia de una creciente conciencia ecológica en todo el mundo, y el temor a los efectos que una expansión en el comercio mundial podría ocasionar sin una adecuada regulación ambiental y aplicación de la misma; b) el temor en los países desarrollados a la pérdida masiva de empleos por el llamado “*dumping social*” y c) la fuerza que cobró la corriente impulsora de mayor transparencia y democratización.

Dentro del ambiente específico de la región cabe señalar, asimismo, la presencia de la campaña política electoral en los Estados Unidos, en la que el TLCAN constituyó uno de los temas de debate, con una fuerte carga política. Un elemento extra regional que no puede dejar de considerarse fue la fuerte presencia que significaba a principios de los noventa la existencia de un acuerdo de integración de naturaleza distinta en Europa, movido por compromisos más profundos, -entre otros, en los ámbitos laboral y ambiental- como el de la Unión Europea, que constituía un punto de comparación obligada para el TLCAN.

Fue en razón de este contexto que el TLCAN se apartó un tanto del modelo teórico del libre comercio internacional de libro de texto que lo guiaba y adoptó dos acuerdos heterodoxos complementarios en materia ambiental y laboral.

7. Mitos que lo rodearon

Al calor del ambiente electoral que rodeó al TLCAN se difundieron, entre otros, los siguientes mitos:

1) Los países en desarrollo, entre ellos México, carecían de un marco jurídico e institucional de protección a los derechos de los trabajadores que era necesario construir

En una visión colonialista, se asumía por desconocimiento (a principios de la negociación) que en México sería necesario crear un marco jurídico de protección a los derechos laborales a semejanza de los existentes en los Estados Unidos o Canadá y garantizar, de esta manera, un contexto homogéneo de protección al trabajo en la región. Se ignoraba por muchos sectores que en México ha existido un marco jurídico en la materia, que en muchos aspectos va más allá de lo estipulado en las leyes protectoras del trabajo en los EEUU y que incluso el país ha ratificado un número importante de Convenios Internacionales de la OIT, que no han sido ratificados por EEUU, entre ellos el de libertad sindical.

2) Las empresas exportadoras de México, al igual que las de muchos países en desarrollo basaban parte de su competitividad en la utilización masiva de mano de obra infantil y la evasión en el pago del salario mínimo, así como en el incumplimiento crónico de las leyes.

En una segunda etapa del proceso de negociación del Acuerdo, cuando era ya insostenible manejar ante la opinión pública la precariedad del marco jurídico de protección en México frente a la mayor fortaleza del existente en Estados Unidos (especialmente ante el muy bajo número de convenios internacionales ratificados por dicho país), el debate se

orientó a otro tema: la falta de cumplimiento tolerada de derechos básicos como los de protección al trabajo de menores, pago de salarios mínimos, observancia de las disposiciones en materia de seguridad e higiene, o la restricción al derecho de libertad sindical en las empresas exportadoras. Ante este argumento, el acuerdo incorporaría castigos severos (“dientes”).

Éste fue quizás un argumento que reflejaba una verdad a medias, ya que es cierto que en México, como en muchos países en desarrollo, existe una fuerte diferencia entre lo que las leyes disponen y su aplicación en la realidad. Hay en muchos campos severos problemas en la exigencia de su cumplimiento o “*enforcement*” como se le llama en inglés. Sin embargo, resultaba una desproporción llegar a pensar, como se difundió a la opinión pública, que las grandes empresas exportadoras funcionaban en México gracias a la contratación de niños por debajo del límite legal de edad, del incumplimiento permitido en el pago del salario mínimo legal, o de la tolerancia diferencial hacia el sector exportador en el incumplimiento de las normas nacionales en materia de seguridad y salud en el trabajo o a los derechos de la contratación colectiva. Frente a dichas situaciones irregulares, el Acuerdo establecería un Secretariado poderoso que escucharía quejas de parte de sindicatos, empresas u organizaciones sociales en los otros países afectados y promovería sanciones económicas severas a los países infractores.

A la verdad incuestionable de la existencia de serias lagunas en el cumplimiento de la Ley, que debe ser un motivo serio de atención, se sumaban dos falacias: a) La tolerancia al incumplimiento en las empresas exportadoras, como una excepción a las prácticas en el resto de las empresas que surten al mercado interno y b) la existencia de índices generalizados o masivos de incumplimiento (salario mínimo, trabajo de menores, regulaciones de seguridad y salud en el trabajo) en las empresas manufactureras de exportación.

En realidad, las fallas en la exigencia del pago de salario mínimo, trabajo de menores o de las normas de seguridad e higiene se dan preponderantemente en la empresa familiar, vinculada en muchos casos al sector informal que surte al mercado interno, en donde la capacidad de supervisión de la autoridad se ve rebasada, o en donde prevalecen esquemas de autoempleo, desarrollados por la fuerza de trabajo como estrategias de supervivencia.

3) El TLCAN frenaría la migración de trabajadores entre México y los Estados Unidos

Ante el clima hostil ante el trabajador migrante que prevalecía en algunos estados del Sur de los EEUU, el TLCAN se llegó a vender con

la idea de que frenaría en el largo plazo la migración de trabajadores. Frecuentemente se escuchaba la frase por parte de los negociadores a favor del acuerdo, en el sentido de que la intención de México era *"exportar bienes y servicios, no mano de obra"* tratando de atemperar los temores a una invasión masiva de trabajadores del Sur de la Frontera.

A pesar del fuerte crecimiento de las corrientes comerciales entre los países de la región, los flujos de trabajadores migrantes no han cesado; más aún se han incrementado en algunos períodos, movidos tanto por la demanda de trabajo no calificado en Estados Unidos y Canadá, como por la existencia de mano de obra de esas características en México que aspira a mejores salarios. No se trata, por lo general, de mano de obra desempleada la que emigra, sino de trabajadores con alguna experiencia que buscan mejorar sus perspectivas de ingreso y que seguirán haciéndolo mientras existan fuerzas de atracción y un diferencial en los niveles de ingreso.

4) El acuerdo promovería la homogenización de las políticas laborales entre los tres países

En algunos círculos, la amplia difusión que se dio a la negociación del Acuerdo Laboral despertó en algunos sectores expectativas erróneas en cuanto a su contenido. Muchos llegaron a suponer que se trataba de un acuerdo que pretendía coordinar o armonizar las políticas laborales en el ámbito de la región de América del Norte, de manera similar a la experiencia observada en la Unión Europea. Sin embargo, si bien el acuerdo establece compromisos de cooperación y reconoce un conjunto de principios laborales, se compromete a promoverlos *"bajo las condiciones que establezca su legislación interna, sin que constituyan normas comunes mínimas para dicha legislación. Su propósito es delimitar áreas amplias de atención en las que las Partes han desarrollado, cada una a su manera, leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas que protegen los derechos y los intereses de sus respectivas fuerzas de trabajo"*⁵

Es decir, en esencia la política laboral se sustenta en el principio de respeto permanente a la Constitución y a la legislación de cada Parte, sin que se llegue en esta materia a ceder soberanía a órganos supranacionales. Esto es válido tanto para el establecimiento de sus propias instituciones y leyes en materia de trabajo, como para las prácticas relacionadas con su aplicación y los procedimientos jurídicos para garantizar el acceso de los particulares a los tribunales del trabajo, las garantías procesales y la información y difusión a la población.

5) El énfasis fundamental del acuerdo se ubicaría en asuntos contenciosos y en la aplicación de sanciones

Por último, se creyó en algunos sectores que el Acuerdo Laboral tendría un énfasis en los aspectos contenciosos y se convertiría en un mecanismo orientado esencialmente a la aplicación de sanciones. En realidad, el Acuerdo es fundamentalmente un acuerdo de cooperación y entendimiento entre las Partes. Contiene un mecanismo para promover actividades de cooperación e intercambio de experiencias en múltiples áreas y es a través de esta vertiente que se han realizado algunas de las actividades más importantes del Acuerdo, tanto en la esfera de la salud y seguridad en el trabajo donde los procesos técnicos para la elaboración de normas han resultado un campo fructífero de cooperación, al igual que la capacitación de personal técnico en labores de supervisión de normas técnicas, en intercambio de información y experiencia en muy diversos programas activos de mercado de trabajo, así como en estudios comparativos de las distintas legislaciones que han permitido un mejor conocimiento recíproco.

Aún las áreas de consulta ministerial y la convocatoria a comités evaluadores independientes, a raíz de comunicaciones públicas, son actividades que están previstas con un espíritu de cooperación entre las Partes. Las sanciones no están previstas sino como procedimientos de último recurso, después de agotadas las vías consultivas y de evaluación cooperativa, en casos de conductas reiteradas de infracción a la legislación nacional en casos vinculadas al comercio entre las partes y en asuntos claramente tipificados. Hasta el momento no se ha dado el caso y el número de comunicaciones públicas ha sido relativamente menor.

8. Reflexiones finales

Aún en los procesos más avanzados de integración, la dimensión social no fue considerada desde su inicio en los tratados que dan origen a dichos procesos. La conciencia en torno a la necesidad de incorporar compromisos en esta materia surgió con posterioridad y fue hacia fines de la década de los años ochenta cuando nuevos temas, adicionales a los de carácter económico, entre ellos los laborales, ambientales, la perspectiva de género, los aspectos sociales en general, la reducción de la exclusión social, la transparencia y el rendimiento sistemático de cuentas se han convertido en reclamos cada vez más sentidos de la sociedad.

Su incorporación, aunque reciente, ha sido un proceso natural en los esquemas de integración que aspiran a objetivos que rebasan los

finés estrictamente de mercado y contemplan una visión de largo plazo con metas de integración económica, política y social. Sin embargo, la estrategia de globalización construida en torno a la eficiencia económica y el libre mercado, en sus formas más extremas, relegó en sus inicios a la dimensión social. Los procesos de integración económica surgidos al amparo de esta visión propugnaron por la liberación comercial acelerada y el flujo de capitales como medios para promover el crecimiento económico, que supuestamente se traduciría en mayores niveles de bienestar para la población global.

No obstante, ante la proliferación de formas no contempladas de inseguridad y vulnerabilidad, la intensificación de la desigualdad y la aparición de nuevas formas de exclusión, y la exacerbación de la contradicción de fondo entre democracia y fuerzas del mercado, en muy diversos foros se replanteó la necesidad de asegurar la gobernabilidad del fenómeno de la globalización y de recuperar la dimensión social y la sustentabilidad.

Dentro de esta tónica es necesario replantear las estrategias de integración a los bloques regionales, en congruencia con objetivos claros de convergencia económica y social hacia estándares más elevados. Es preciso reflexionar sobre la estrategia a seguir en los nuevos procesos de integración, a la luz de la experiencia adquirida, de los errores, de las lecciones exitosas de otros contextos y frente a nuevos avances en este ámbito como la que ahora se plantea para el establecimiento de la llamada Área de Libre Comercio de las Américas.

Finalmente, es importante tomar experiencia de aquellos países que, a través de la integración, han logrado avances tangibles en la reducción de la disparidad, mediante la adopción de compromisos de convergencia y armonización en múltiples áreas de política económica y social, con el apoyo de fondos regionales y otros mecanismos, como las instituciones de cooperación recíproca y de representación social, que han acompañado a estos procesos para hacer realidad la convergencia hacia niveles más elevados de bienestar. Asimismo, es preciso abordar sin ambages el fenómeno de la migración laboral internacional, ya que dentro de un mundo global, en el que la tendencia es a la libre movilidad de mercancías, servicios y capitales, la movilidad de la mano de obra es un tema que no puede permanecer al margen de una seria consideración.

5 STPS (1993).

Bibliografía

- COMISIÓN DE COOPERACIÓN LABORAL DE AMÉRICA DEL NORTE, Informes Anuales, 1997-2001, Dallas y Washington, D. C.
- COMISIÓN DE COOPERACIÓN LABORAL DE AMÉRICA DEL NORTE, *Revisión del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte*, Publicaciones, (<http://www.naalc.org>)
- DEPARTMENT OF LABOR. *Employment Training Administration, Programs and Initiatives* <http://www.doleta.gov>
- HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT CANADA. (<http://www.hrdc-drhc.gc.ca>)
- MERCOSUR (1998) *Declaración Sociolaboral del MERCOSUR*. Rio de Janeiro
- OFFICE OF THE U. S. TRADE REPRESENTATIVE (1996). *North American Free Trade Agreement Information Package*. Washington.
- PRESIDENT OF THE UNITED STATES (1997). *Study on the Operation and Effects of the North American Free Trade Agreement*. Washington.
- RAU (Red Académica Uruguaya) (1998). *Aporte a la Comprensión del MERCOSUR*. <http://www.rau.edu.uy/mercosur>
- SAMANIEGO, N. (1998) *El papel de la formación profesional en los procesos de integración regional. El caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)*
- STPS (1993) *Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte*, México, D. F.
- U. S. INTERNATIONAL TRADE COMMISSION (1997) *The Impact of the North American Free Trade Agreement on the U.S. Economy and Industries: A Three Year Review*. Washington, D. C.
- UNIÓN EUROPEA (2002) *Carta Social*. <http://www.europa>.
- UNIÓN EUROPEA (2002) *Directrices para el Empleo para el Año 2002*. <http://www.europa>.
- UNIÓN EUROPEA (2002) *El marco Jurídico tras el tratado de Ámsterdam*. <http://www.europa>.
- UNIÓN EUROPEA (2002) *La UE en breve*. <http://www.europa>.

Debate

Maria Carmen Ferreira (coordinadora):

En virtud de la riqueza de las exposiciones precedentes intentaré, en los próximos diez minutos, resumir las principales diferencias de estos procesos para luego iniciar el debate. Quería, entonces, rescatar algunas de las diferencias principales de estos tres modelos que hemos estado analizando entre la tarde de ayer y el día de hoy. Creo que una de las principales diferencias está centrada en la cuestión de la supranacionalidad. El proceso europeo, y eso ha surgido aquí varias veces, es el único donde hay una cesión de soberanías nacionales a algunas de las instituciones de la Comunidad Europea. En el MERCOSUR eso no sucede. Los órganos del MERCOSUR son intergubernamentales en forma expresa. En el NAFTA tampoco, las instituciones que hay son intergubernamentales. Esto determina que haya una gran diferencia entre las instituciones de un proceso y otro, porque en la UE hay instituciones que son independientes de los Estados, con nombramiento independiente, por lo menos en varios de sus órganos, como la comisión de los gobiernos de turno en los distintos países. Estos órganos tienen independencia financiera, con una responsabilidad que se da ante los propios órganos de la UE y no como sucede con una integración intergubernamental. Lo que permite que haya instituciones que plasman los intereses comunitarios de una manera mucho más genuina. Y eso trae otra consecuencia, que son las diferencias de derecho: un derecho europeo que es directamente aplicable, que prevalece sobre el derecho nacional. En cambio, el derecho en el MERCOSUR precisa una trasposición al ordenamiento interno y es de vigencia simultánea, pero no es de aplicación inmediata por un procedimiento que prevé el propio tratado. Sucede lo mismo en el NAFTA, donde tampoco está planteada la armonización de normas a nivel supra-nacional. En eso, el MERCOSUR estaría a mitad de camino, porque sí tiene planteado entre sus objetivos, por ejemplo, modificar el sistema de controversias, que probablemente llegue a un tribunal regional. También podrá perfeccionar la comisión parlamentaria conjunta para darle otra relevancia. Pero no hay duda que hoy día hay un déficit democrático interno muy grande en los procesos de MERCOSUR y NAFTA. Quizás la UE arrancó con ese mismo déficit, pero lo fue

reduciendo paulatinamente. Hoy, el papel del parlamento europeo es otro, los mecanismos de participación de la sociedad son otros, los mecanismos de participación de la sociedad civil se han mejorando a lo largo del tiempo y eso también repercute en los resultados del proceso. El CES europeo es de consulta preceptiva para una serie de casos. El Foro Consultivo Económico y Social, si bien existe en el MERCOSUR, es simplemente consultivo y nunca de consulta preceptiva. Y el proceso del NAFTA no tiene todavía un órgano de representación de los sectores de la sociedad y el mundo de trabajo. Eso, por supuesto, es una consecuencia de lo que se plantearon uno y otro proceso: una zona de libre comercio en el caso del NAFTA y un mercado común, en el caso del MERCOSUR. Aunque, en éste último caso, con elementos más acentuados que van más allá de un simple mercado común, porque se plantea la coordinación de políticas y la armonización de legislaciones.

Otra cuestión fundamental es la existencia de fondos estructurales en la UE, que no existen ni en el MERCOSUR ni en el NAFTA, que son una herramienta clave para redistribuir y para la promoción de una igualdad en la cohesión económica y social y la creación de ese espacio social europeo. Ese espacio nosotros no lo tenemos y, francamente, lo veo difícil en un corto plazo dentro del MERCOSUR.

También, hay una política de libre circulación de trabajadores impuesta en la UE desde la década del 60 que hoy ya llega a los ciudadanos, en general y en su calidad de trabajadores, que no existe todavía en nuestros países. En el MERCOSUR está planteada como un objetivo dentro del tratado y todavía no está planteado en el NAFTA, aunque es un tema que habrá que empezar a trabajar en algún momento.

Otra cuestión son las grandes diferencias en las políticas sociales. La UE tiene una política social que existe por el convencimiento y la decisión de llevarla adelante al más alto nivel de las instituciones europeas y de los propios estados. En el MERCOSUR, si bien puede haber hoy una incipiente política social, creo que ahí la diferencia es que esa política social nace no en los órganos principales sino que se va formando desde abajo. Esa política social todavía no ha logrado permear del todo a los órganos del MERCOSUR, que se han centralizado en la conducción del proceso económico y social y que, si bien han dado señales -a través del programa MERCOSUR 2000 de las distintos ámbitos de integración-, no se han sustanciado realmente con el desarrollo de una política social como política de estado de la región. En el proceso del NAFTA quizás

sea aún menos. La estrategia europea del empleo establece los grandes pilares de las directrices anuales desde la comunidad, pero establece también mecanismos de medición anual de esas directrices, lo que permite medir, controlar, como están evolucionando y trabajando los estados de la UE en los sentidos indicados por esas directrices. Por eso, luego le voy a pedir a Javier que nos explique qué pasa si no se cumplen. Se planteó ya que, en el MERCOSUR, no existe sanción para los incumplimientos de la Declaración Sociolaboral. Por decisión tripartita, el sistema de seguimiento es promocional y no sancionatorio. El NAFTA tiene un seguimiento para tres temas: Trabajo infantil, Salarios Mínimos y Seguridad y Salud en el trabajo. Cuando hay una pauta persistente de incumplimiento, existe un sistema de sanciones económicas, que en el MERCOSUR se descartaron expresamente.

Creo que estos tres procesos, de alguna manera, han sido un factor de impulso y de fomento a determinadas políticas laborales que en un corto-mediano-largo plazo van a llevar a un cumplimiento y una consagración efectiva en la práctica de principios laborales, por diferentes motivos y grados de intensidad, pero todos los procesos han colaborado o van a colaborar con un mayor cumplimiento de un ordenamiento jurídico laboral y social extra regional. Ellos lo harán a través de los principios, nosotros de la declaración, por ahora. La UE ya no solo tiene la carta social, la carta de derechos comunitarios: tiene hoy la carta de Niza que se refiere a los derechos no del trabajador, sino del ciudadano europeo. Es mucho más amplia.

Creo que los tres procesos también han contribuido a crear un conocimiento recíproco mucho mayor en las áreas sociales, han colaborado para darle transparencia a los sistemas nacionales laborales y todos los procesos también han contribuido a afianzar las instituciones democráticas en nuestras regiones. Europa ya está lejos de eso, pero cuando comenzó el proceso de integración, salía de una guerra muy dura y de grandes enfrentamientos. Nosotros, los países del MERCOSUR, salíamos de períodos de dictadura, paralelos y bastante largos. Creo que todos estos procesos, de alguna manera, ayudan, a través de los mecanismos que van creando, a fomentar y a darle más solidez a nuestras instituciones democráticas. Solo por eso, vale la pena que se estén desarrollando.

Pregunta:

Soy Pedro Parra, de Paraguay. Quería hacer una observación para Norma: no creo que la OIT se niegue a participar en el debate, en el

asesoramiento sobre tripartismo, como lo viene haciendo hasta ahora. Creo que no se va a prestar a firmar algunos acuerdos que estén por debajo de lo que un país, por convenio, ha ratificado. En eso, creo que la OIT es categórica. Y creo que usted misma mencionó que hay varios convenios que se han firmado, no solamente en México sino también en mi país, pero lamentablemente muchas veces no se cumplen. De hecho, hasta ahora, por ejemplo, el convenio 138 no ha ratificado. Estamos esperando que lo ratifiquen antes de fin de año, ya que los países de la región han concretado esa ratificación. También el director general de la OIT ha hecho un llamado a todos los centros de poder para la creación de empleos, porque los contratos “basura” están aumentando y por eso él ha planteado el trabajo decente. Creo que es muy importante. Quería también preguntarle al señor Javier, sobre el tema de la realidad de los trabajadores emigrantes. Sé que es un tema delicado en la UE. En nuestros países falta el trabajo, entonces la gente trata de buscar un lugar donde pueda trabajar y llevar el pan de cada día a sus respectivos hogares, a la familia. En ese aspecto, creo que también hay convenios. Pero todos sabemos lo que pasó con Europa del este, con Marruecos y con América Latina mismo, y siempre eligen a España para entrar, por el idioma. Finalmente, una pregunta para Graciela sobre el acuerdo del NAFTA. Pienso que, en muchos de los convenios y acuerdos a que se llegan, los trabajadores concedemos mucho derechos y eso no está bien. Pienso que está bien tener trabajo, pero también están los derechos de la persona humana y eso hay que tenerlo muy en cuenta. Solamente esa observación. Muchas gracias.

Norma Samaniego (respuesta):

Quisiera referirme a la intervención sobre la cuestión de la OIT. Efectivamente, el actual director ha llegado con un gran espíritu renovador. Incluso, en alguna reunión que tuvimos recientemente en México, nos decía que de la serie de objetivos que había cuando él llegó -y que estaban tan dispersos- había tratado de concentrar en, creo, ocho grandes objetivos. Para él, se trataba de darle un papel mucho más dinámico a la OIT que en el pasado, en que el énfasis se había puesto en la elaboración interminable de convenios sin poner tanto énfasis en ver si se estaban cumpliendo. A lo que me refiero aquí es que, cuando estábamos en el proceso de negociación, antes del actual director, se envió una carta a la OIT pidiéndoles una asesoría, no para rebajar una norma por debajo de las que ya estaban, sino para

poder tener un denominador común entre los tres países y que nos pudiera apoyar un órgano neutral en su revisión e, incluso, en su eventual sanción a largo plazo. En aquel momento, no habían firmado el convenio más reciente, que se elaboró en 1998 sobre los derechos fundamentales del trabajo. Ese convenio fue ratificado por los EE.UU. y Canadá, pero resulta que EE.UU. no habían ratificado el convenio 87, que era el principal. Después se llegó a eso, pero eso fue un poco posterior. Ese proceso se cruzó con un pedido de ayuda para diseñar algo imaginativo, para que un órgano neutral de carácter internacional y tripartito pudiera aconsejarnos en un proceso muy difícil y que era la primera vez que se hacía, muy vinculado a un mero acuerdo comercial. Esa era la aclaración.

Javier Ferrer:

El tema de los trabajadores inmigrantes en España y en Europa es complejo, porque hay una directiva, hay leyes más o menos homogéneas en los países, en las que quiere regular esto. En Europa necesitamos trabajadores cualificados e, incluso, no cualificados para que trabajen en nuestras fábricas, en nuestros campos y necesitamos inmigración que venga hacia nosotros. Pero lo que no podemos admitir de ninguna manera por el bien de los propios trabajadores, es que esos trabajadores vengan ilegalmente. Los trabajadores son bienvenidos con un contrato de trabajo y con una seguridad en ese trabajo total. Esto nos está ocurriendo en España, porque somos lugar de paso de la inmigración ibero-americana, por razones obvias -por afinidad de lengua, historia y por otras razones-, pero tenemos también una migración muy importante de toda África, sobre todo del norte de Marruecos. Muchos se quedan en España, otros pasan a Francia. Con lo cual Francia nos pone sus condiciones. Naturalmente, toda Europa nos pone sus condiciones. Y estamos teniendo también una emigración importantísima de todos los países del este: de Rumania, Hungría, en fin, de todos los países del este. Ese aluvión hay que regularlo, porque estamos totalmente de acuerdo en el derecho a la vida, pero en el derecho a la vida digna. Un inmigrante ilegal no tiene una vida digna a pesar de todas las seguridades que se dan en la UE por las que, cuando un señor pone el pie en España, por ejemplo, inmediatamente tiene derecho a la seguridad social aunque no haya pagado nunca. Tiene derecho inmediatamente a la enseñanza gratuita para sus hijos. Eso está muy bien, pero un trabajador que no tiene un contrato de trabajo, que no está regulado igual que todos los demás españoles, es un objeto de explotación, es una persona a la que se le puede pagar menos, es un vehículo para fomentar la economía

informal. Todas esas cosas son las que en Europa queremos evitar: bienvenidos los emigrantes, bienvenidos regulados.

Nosotros, en España, tenemos una experiencia larga. Hasta hace 20 años hemos mandado millones de trabajadores a Europa. Y en Europa, en Bélgica, en Holanda, lo primero que nos exigían era un contrato de trabajo. De España no salía un solo trabajador sino tenía un contrato de trabajo. Y si no, no entraba en Alemania o no entraba en Bélgica. Ese es un tema fundamental para la vida digna de un trabajador y, porque no decirlo, para la seguridad interna de los países. Indudablemente, cuando hay un aluvión de trabajadores que vienen sin contrato de trabajo, eso crea un poco de inseguridad ciudadana, porque la gente tiene que comer y para eso tiene que robar un dinero o asaltar una tienda. En fin, lo ideal es que vivan en una situación de inmigración donde tengan todos los derechos iguales a los de un trabajador español, iguales a los de un trabajador inglés: todos los derechos y todas las obligaciones. Les repito, bienvenidos los que vengan a España, por supuesto, y a Europa, con toda seguridad.

Graciela Bensusán:

En relación a su comentario, coincido plenamente. El problema es como regular, o que instituciones supranacionales debemos de tener en las regiones, para impedir que la competencia que la globalización impone entre los países, se realice abatiendo de manera artificial los derechos de los trabajadores. Entendemos que van a seguir existiendo diferencias importantes en regulaciones, en niveles salariales. El problema es cuando esas diferencias no se justifican por el nivel de desarrollo de la economía, ni por la productividad, sino que están basadas en una estrategia explícita de competir a través de este abatimiento. México lo está experimentando en carne propia, es decir, la posición tan defensiva con la que asumió la negociación del acuerdo de cooperación laboral, era porque, evidentemente, México en ese momento estaba colocado en el banquillo de los acusados. Es decir, México aparecía como el país de las violaciones, por eso tuvo que adoptar esa posición defensiva. El problema es que, ahora, México tiene que competir con China. China entró a la organización mundial del comercio y están, más o menos, en el mismo nicho de mercado - del tipo de bien de la industria manufacturera intensiva en mano de obra- y, obviamente, ahora hay una pérdida impresionante de empleos que no es producto de la recesión estadounidense, sino de la relocalización de las empresas maquiladoras en China, claramente por las ventajas que ofrece desde el punto de vista de esta ausencia

de derechos. Por eso es que, justamente, el tema sigue siendo un tema pertinente porque es imposible competir con mil millones de chinos que están trabajando sin sindicatos libres autónomos verdaderamente representativos, sin condiciones elementales para defender la calidad de los empleos, mas toda una serie de subsidios y de protecciones estatales que no se tiene en el resto de los países, por que eso es, supuestamente, castigado por los mercados. Ahí está el problema de las regulaciones y el proceso de integración económica, y por eso es importante discutir de que manera se pueden crear candados para impedir, precisamente, este abatimiento hasta el fondo de los derechos. Hay una presión muy fuerte en todo el mundo para abatir, también, condiciones laborales como una estrategia competitiva y ahí está la necesidad de poner un freno a esta estrategia.

Es mucho más fácil construir la armonización por medio de políticas positivas que por la vía de sanciones, es decir, políticas que incentiven a través de, por ejemplo, fondos de desarrollo y una serie de otros mecanismos que alientan, a través de la cooperación, el cumplimiento por parte de los países de los estándares acordados. Pero, lo que uno se debería preguntar también es por qué en tantos otros temas de materia y propiedad intelectual existe la posibilidad de llegar a sanciones como, por ejemplo, en materia de cuestiones ambientales. Recuerdo las sanciones que se le imponían a México por el problema de los delfines, que hizo que la exportación de atún por muchos años estuviera suspendida. Bueno, si se protegen los delfines, lo cual a mi me parece bien y se acepta que se impongan sanciones, también habrán de tener sanciones si los trabajadores son sometidos a condiciones infrahumanas de vida y de trabajo. Evidentemente debe sancionarse la empresa que pretende o aspire a competir exclusivamente por la vía de esta degradación de los derechos a los que hacía usted referencia. En ese sentido, es un tema todavía abierto que me parece que exige realmente debate y que nos exige imaginación. Hay que recoger, por ejemplo, la experiencia del mecanismo canadiense, que no quería discutir los contenidos y ni siquiera quería debatir fuera del espacio de negociación, sino en el seno de seminarios, o de reuniones con las organizaciones sindicales, el tema del acuerdo, porque consideraba que era un acuerdo que obviamente no se iba a cumplir y no servía.

Pienso que las organizaciones también tienen que contribuir incorporándose en estos procesos de integración que, de todas maneras, están ocurriendo, para evitar esta especie de abatimiento hasta el nivel

más bajo de los derechos de los trabajadores en el mundo. Estamos luchando en el siglo XXI por derechos que, se supone, empezamos a discutir terminado el siglo XIX, que es la libertad de asociación. No es un derecho vigente en la economía más fuerte del mundo. Los trabajadores estadounidenses no tienen derecho a formar sus propios sindicatos y a tener negociación colectiva que realmente permita equilibrar las condiciones de trabajo. Entonces, si no es así en la economía más importante del mundo, pues tenemos que darnos cuenta que es un tema central del debate.

Pergunta:

Eu sou Nilson Azevedo, da Comissão de Emprego do Estado do Pará. Durante esses três dias, assistindo esse debate, percebo que todos os blocos têm problemas, embora a Comunidade Européia tenha avançado muito mais. Creio que esse é um processo irreversível. É um processo em que estamos aprendendo e, obviamente, na proporção em que ele for amadurecendo, vamos conquistando essa tão falada harmonização e a integração desses países.

Mas, Graciela, durante a sua fala eloqüente, alguma coisa me chamou a atenção. Foi a questão da segurança e saúde no trabalho. Além disso, a questão da legislação, esse tópico tão importante para o mundo, principalmente com a orientação OIT. A Norma falava que as normas eram escritas no papel, mas que não eram cumpridas. Gostaria de fazer uma pergunta. Sei que esta legislação, ao nível do Nafta não tem harmonização. Mas a nível do México, essa legislação emana do empregado, do trabalhador e do governo, ou simplesmente emana do governo, de forma impositiva, de cima para baixo?

Pergunta:

Soy Miguel Oliveros, de Uruguay. Tengo algunas dudas que plantear a Bensusán, porque la disertación fue polémica. En el primer caso, los sistemas de integración parten del tema económico y se le van agregando los temas sociales. Pasó en la UE, nos está pasando a nosotros. Mi primera duda es que no entendí bien la cuestión de los tiempos sociales y económicos. Me pareció que pretendía que los aspectos sociales fueran delante de los temas económicos o por lo menos al mismo tiempo.

Segunda duda: México, hasta lo que pude ver, tenía un marco muy favorable con relación a los derechos laborales. ¿Cuál era el grado de cumplimiento de esos derechos en México antes del tratado? Y, ¿el tratado hizo, de alguna manera, que decayeran esos valores normativos que tenían?

Tercer aspecto: este fue un tema que se vio ayer en el debate. Me parece cierto aspecto utópico el hecho que los salarios deban ser iguales en todas partes, y si evidentemente no es así, ¿el convenio no hizo que se mejoraran los salarios de México?

Otra duda. ¿Cómo puede haber organismos supranacionales sino existen organismos políticos supranacionales? Es decir ¿Cómo se llega al alcance de un castigo a la empresa? ¿Cuál es la forma jurídica con la que se llega a eso? Y lo último: ¿Usted cree que hubiera sido mejor para México no haber firmado ese tratado?

Pergunta:

[Participante não identificado] Chamou-me a atenção o tema do Seminário: "Políticas Públicas de Trabalho e Renda na América Latina e no Caribe", mas fiquei me perguntando, cadê o Caribe? Cadê os dados da América Central? Trabalhamos mais o Mercosul, trabalhamos um pouco o Chile, trabalhamos também a questão dos blocos, o NAFTA e, agora, a União Européia. Há também uma lacuna que acho que poderia ser potencializada melhor, é a participação de Cuba. Considero importante incluir a discussão de Cuba nesse processo de integração. Apesar do bloqueio dos Estados Unidos contra Cuba, que devemos repudiar, seria importante essa discussão sobre Cuba. Nesse sentido, gostaria de fazer a pergunta para a Graciela: como é que se trabalha a questão do Caribe e da América Central nesse processo de integração, se há alguma experiência.

Maria Carmem Ferreira:

Quería hacer una consideración. Indudablemente a nosotros nos admira ver como la UE llegó a la situación en que está hoy. Nosotros tenemos el Tratado de Asunción, que se trasformó en el MERCOSUR, que fue firmado por razones políticas por los gobiernos y tuvo un comienzo bastante alentador. A todo el mundo lo alentó el MERCOSUR, incluso a la UE. Hemos tenido varias reuniones juntos y ha alentado mucho. Después entró en una etapa recesiva, porque todo proceso de integración tiene su costo. Y el costo que está teniendo la prosecución de este proceso del MERCOSUR es lo que nosotros no vemos y no sabemos como va a continuar. A mi me llama la atención como Europa tiene la capacidad para sustentar todos esos fondos, como los fondos sociales, los fondos creados para la composición de Maastricht, para la compensación de los países de menor desarrollo, teniendo un crecimiento del PIB bastante bajo. O sea, como, sin un

crecimiento interesante, puede sustentar todos estos costos. Nosotros, solamente estamos sosteniendo la Secretaría General en Uruguay y nada más. Todos los demás organismos -el parlamento, la comisión parlamentaria conjunta, el foro consultivo-, no tienen presupuesto y, entonces, están funcionando en forma muy lenta, muy pesada. La idea es saber si hay una luz en el camino.

Pergunta:

[Participante não identificado] Queria fazer uma colocação sobre todas as falas. Estamos encerrando um seminário de três dias, e considero que foi esquecido um ator muito importante nesse processo de integração latino-americana. É o nosso povo. Pensamos muito em governo, em instituições e em como vamos fortalecer o Mercosul. Um exemplo da força da mobilização desse nosso povo é que, de 1 a 7 desse mês de setembro, mais de 10 milhões de brasileiros, sem obrigação nenhuma, foram às urnas votar num plebiscito organizado pelos movimentos populares e as igrejas do Brasil, sobre a ALCA. Houve mais de 9 milhões e novecentos mil votos contra a ALCA. Houve mais de 9 milhões e setecentos mil votos contra continuar a negociação. Esses são dados muito importantes. Foi um trabalho de mobilização de base, foram feitos seminários, encontros, em todos os lugares, em cidades pequenas, cidades grandes, com sindicatos e associações. O que podemos ver é que, para fortalecer essa institucionalidade do Mercosul, temos que garantir que a participação da sociedade civil, a participação dos trabalhadores e dos empregadores, das nossas organizações. Temos que abrir o debate do Mercosul com a população, para que as pessoas que moram nesses quatro países participem do processo. Só assim, vamos conseguir fortalecer esse processo e conseguir que o Mercosul não se acabe, ou não se torne um Nafta.

Graciela Bensusán:

La primera pregunta se refería a las normas sobre seguridad e higiene en el trabajo. En general, cada uno de los tres países tiene sus temas normativos, con las diferencias que planteamos. En México existe una ley federal del trabajo y sus reglamentos, entre los cuales se encuentra toda la reglamentación de seguridad e higiene del trabajo. Son normas obligatorias para todas las empresas en el país y para todos los trabajadores asalariados, con algunas diferencias para todos los trabajadores al servicio del estado, pero el conjunto de los trabajadores está protegido por esa ley y esos reglamentos. Ahora, el problema de

la existencia de leyes, insisto, no es un tema en donde México realmente tuviera déficit fundamentales. Tiene problemas serios dentro de la propia legislación, porque yo he dicho que la propia legislación tiene sus propios antidotos para que no se cumpla. No se pudo cumplir nunca, no es una legislación que tiene problemas de cumplimiento reciente por la globalización. Históricamente, desde que se promulgó, estuvo por encima de la capacidad de cumplirla para el desarrollo de las fuerzas productivas. Entonces, generó una serie de distorsiones, una serie de problemas de incumplimiento, mucho más fuertes en la pequeña-mediana empresa que está, en muchos sentidos, alejada de lo que la legislación laboral mexicana establece. Pero el problema no es que no existan las leyes, sino lo que se refiere al cumplimiento de la legislación.

En cuanto al problema de los tiempos, el momento económico de la integración y el momento social, tiene que ver con las fuerzas pro-activas que están impulsando el proceso de negociación. Pero también la calidad de los resultados tiene que ver con el problema de quienes participan y de los equilibrios de los representantes gubernamentales. En el caso mexicano, en el proceso de negociación del libre comercio, los intereses que predominaron fueron los del sector empresarial, no de todo el sector empresarial, sino de algunos sectores dentro de lo que sería el sector empresarial. Hubo quejas muy fuertes de las organizaciones que representan los intereses de pequeñas y medianas empresas que no estuvieron representados y que no sintieron que la calidad del acuerdo debía ser la que se hubiera dado, si hubieran tenido esa participación. Lo mismo sucedió con la participación sindical y de otras organizaciones sociales que no tuvieron ninguna presencia ni ninguna participación en sí. Y esto lo relaciono con la cuestión de los tiempos, la cuestión de quienes participan. Porque el propio Presidente de la República, que en ese momento encabezó la firma del tratado de libre comercio, el Presidente Salinas, años más tarde, sin ninguna vergüenza, reconoció, en la primera plana de un periódico bastante importante, haberse equivocado en los tiempos: si eran tiempos de negociar un acuerdo bilateral en materia migratoria o si eran tiempos de discutir sobre fondos sociales.

Les voy a aportar un dato: en sectores de los EE.UU., dentro del mismo congreso y de los dos partidos, estuvieron discutiendo en que condiciones podrían darse fondos para el desarrollo social a México y llegaron a la conclusión que, en general, toda la población estadounidense estaría dispuesto a sacrificar a través de un nuevo impuesto una parte de sus recursos para mejorar ciertas condiciones en

México. Pero, como muchas encuestas a ellos mismos les habían indicado, estarían dispuestos a hacerlo siempre y cuando hubiera garantías, en ese momento, en México, de que los fondos iban a llegar y se iban a usar para lo que debían ser usados. Porque el problema no es solo que haya fondos, sino qué pasa con los fondos, cómo llegan y cómo se implementan. Obviamente, la posición del gobierno mexicano fue: “no queremos fondos, porque no queremos discutir el tema de la democracia, porque la soberanía está por encima y, por lo tanto, si en México hay una democracia sui generis es un problema de los mexicanos, que resolveremos los mexicanos”. Esta fue una posición muy clara en toda la negociación, para que no se entrara en este tema. A lo mejor, los fondos no se hubieran conseguido de todas maneras, pero el Presidente Salinas, en ese mismo momento, reconoció que eran tiempos de, por lo menos, haber corregido esas dos cuestiones y haber intentado una forma de integración más completa incorporando estos temas. Los temas sociales hubieran tenido mucho más espacio que lo que tuvo bajo el principio por el cual se negoció, que como era un acuerdo de nivel comercial no tenían porque entrar los temas sociales. No se trata solo de un problema ideológico, sino que sólo queremos un acuerdo comercial. Porque si nos permiten mandar la producción hacia los EE.UU., no va a haber migración y no vamos a necesitar que los trabajadores crucen la frontera: esto sí era un verdadero mito. Fue una cuestión que se perdió y que ahora se intenta recuperar en condiciones muy difíciles por la situación general.

En relación con la segunda parte de la pregunta, efectivamente pienso que hubiera sido conveniente para México no firmar el tratado. Pero, ahora, lo que sí considero que es importante es que el futuro de estos instrumentos, se haga con la participación de la sociedad, que los diferentes intereses que están en juego en la sociedad, los intereses legítimos fundamentalmente, estén representados. Esto porque, evidentemente, en una sociedad hay intereses que son ilegítimos, por ejemplo, intereses de una dirigencia sindical que lo que pretende es preservar sus prerrogativas y su capacidad de corrupción. El mundo sindical mexicano es uno de los más corruptos del mundo, no se conoce experiencia semejante al nivel de corrupción al que se llegó después de setenta años. En ese sentido, creo que el tratado puede ser útil, porque sí es útil la transparencia. Pero hay que discriminar lo que trajo la democracia de lo que trajo el tratado, tanto en lo bueno como en lo malo. Porque no todo se debe al tratado. La democracia, la crisis, también tuvo que ver con las cuestiones malas, la recesión, no todo es

producto de un efecto del tratado de libre comercio. En lo que sí insisto es que, en ese balance entre lo positivo y lo negativo, es muy importante que todos los intereses estén en juego y tengan la oportunidad de ser atendidos, en un proceso que implica una integración con un país en el que están viviendo más de diez millones de mexicanos trabajando en condiciones infrahumanas. Obviamente, este es un tema que no podíamos negociar en un acuerdo de libre comercio donde la mercancía que más circula es la mano de obra y no se le da ninguna protección. Este es un enfoque muy claro, de decir que la mano de obra no es una mercancía, por lo tanto, no tenía porque estar en un tratado comercial. Gracias.

Javier Ferrer:

La pregunta que a mí me hacían es ¿de dónde provienen los fondos? ¿Cómo es que se ha aportado tanto dinero? Vamos a ver. Les voy a poner un ejemplo muy gráfico. Yo vivo en el norte de España, muy cerca de los Pirineos, y muy cerca de mi ciudad hay otra más pequeña que quería ser sede de los Juegos Olímpicos de Invierno del año 2010. Pero en el propio presupuesto del ayuntamiento de Jaca, no constaba ni un céntimo para defender esa candidatura, que ahora no se la han dado. Se la han dado a otros, Jaca se ha quedado en el camino. Pues eso es lo mismo. Cuando España entró en la comunidad europea tenía un déficit público brutal. Los presupuestos de España eran deficitarios. Sin embargo, nadie discutió lo que se le tenía que pagar a la Comunidad Europea porque eso era sagrado y que había que entrar en la Comunidad Europea. Cierto que las economías europeas en general, a pesar de que se crezca menos, crecen desde un nivel mucho más alto. Entonces, son países muy desarrollados, industrializados, ricos, con unos presupuestos altos, donde lo presupuestado para la Comunidad Económica Europea es un peso relativo, no expresivo. Incluso algunos de nosotros hemos recibido más de lo que hemos aportado en algunos momentos porque esos fondos estructurales revierten a los que lo necesitan. Pero lo que yo quería aportar, con este ejemplo de Jaca, es que de todas las maneras, la cuestión es dar prioridades. Por eso he dicho yo alguna vez aquí, que para hacer algo importante como puede ser el MERCOSUR hay que creérselo. En un momento dado, los gobiernos, los políticos, tienen que optar entre hacer una carretera o dárselo a MERCOSUR, porque creen que el MERCOSUR será en el futuro una cosa importantísima y les va a sacar de mucho de los problemas que hasta el momento tienen, uniéndose con otros. Pero para eso hay que promover un diálogo social,

hay que promover un gran debate en esos países. En España, cuando no integrábamos la CE, absolutamente nadie, ni un solo sindicato, ni un partido político -y había desde el comunista hasta los más de derecha-, ni uno solo dijo: “creo que no debíamos entrar”. Nosotros queríamos entrar, decíamos: “queremos ser europeos”. Éramos europeos, pero es que hasta que no nos integrásemos a la UE, no nos considerábamos suficientemente europeos. Ahora llevo la corbata de Europa, como he dicho, pero para eso ha habido que tener una obsesión, un convencimiento de que eso era importante y costase lo que costase en los presupuestos generales del estado había que entrar en Europa porque eso era importante. Nosotros no nos arrepentimos en esos momentos, hemos tenido problemas gordísimos, tendremos muchos más problemas en el futuro. La UE no resuelve todos nuestros problemas, pero después de todos estos años, si alguien me dice que quiere salirse de la UE, creo que está loco. Ni aún durante el trauma que ha supuesto en España, y en Europa, el tema del euro, nadie ha dicho: “me quiero salir”. Es que eso es un convencimiento popular, es un convencimiento general. Nos hemos convencido que, sin la interacción social, sin la contemplación de los temas sociales no hay integración económica. Luego tendremos que seguir: el parlamento europeo no era nada, lo hemos fortalecido, hay que fortalecerlo mucho más. Ese camino es absolutamente irreversible, iremos yendo, nos iremos adaptando y vuelvo a decir: estamos muy satisfechos de estar en la UE. Y en Europa se está muy satisfecho de estar integrado en un mercado más importante donde podemos tratar a los EE.UU. de igual a igual, porque el euro ahora ya está valorizado, pero no artificialmente por ley, sino porque se han puesto las condiciones económicas para que el euro fluctúe y al fluctuar esté prácticamente igual que el dólar.

Norma Samaniego:

Quisiera hacer una precisión sobre la cuestión de los salarios. Lo que se temía es que, en las áreas vinculadas a la exportación, se hiciera una diferenciación hacia abajo, adoptando salarios distintos a los que rigen en el país. Es decir, que se permitieran salarios de exportación para empresas exportadoras, cosa que no se permite, y que las maquiladoras tuvieran salarios, en promedio, inferiores a otros sectores. Esto no quiere decir que el sector exportador tenga salarios inferiores, de hecho tiene salarios más altos, lo que sucede es que las maquiladoras -y esas tenían un régimen anterior al tratado-, son empresas de ensamblaje, mientras que empresas manufactureras más complejas tienen

salarios más elevados. Ese tipo de diferencias no tiene que ver con el tratado. El último comentario es sobre la migración: creo que es un punto que faltó valorizar en la negociación y, de hecho, se ha reconocido así por el gobierno actual. Se formó un grupo binacional México – EEUU, en el que eventualmente he participado, que hizo una serie de recomendaciones conjuntas a los presidentes Bush y Fox, antes que tomaran posesión, sobre aspectos en los que creímos que era importante avanzar en materia de migración, o sea, sobre como hacer esquemas para regularizar el trabajo y darle mayor protección al trabajador migrante. Ya existe un convenio con Canadá, es bastante limitado pero sé que el trabajador migrante va con seguridad social. Hay vinculación entre la seguridad social de Canadá y México para proteger su familia y se quiere ampliar este tipo de acuerdo a otros estados de la Unión Americana. Ahí no se puede trabajar el conjunto, porque sería muy difícil de administrar, pero sí se quiere entrar con esquemas pilotos y trabajar acuerdos migratorios para determinados estados que tienen fuerte emigración mexicana. Creo que todo esto es ir avanzando sobre la marcha, independientemente que haya sido un acuerdo de libre comercio. Hoy el tema migratorio es muy importante y requiere ser incorporado.

Maria Carmem Ferreira (pergunta):

Le recordaba a Javier que se había planteado la duda de que pasa si no se cumplen las directrices, los derechos. ¿Qué pasa si las directrices anuales que van a los estados no llegan a las metas que fijó la comunidad? ¿Hay una sanción? ¿Qué tipo de sanción? Hable un minuto sobre lo que es el tribunal, la corte, porque creo que esta es una herramienta fantástica para la consagración de los derechos y tiene una jurisprudencia muy rica en una serie de temas.

Javier Ferrer:

En Europa se tiene la idea de que la mejor política social es la buena utilización de las políticas macroeconómicas, que se cumpla con el tratado de Maastricht. Hay una cuestión concreta: no entrará en la zona euro si el país que pretende incorporarse está muy por debajo de esas normas. En España, nos adaptamos a las normas macroeconómicas, porque la mejor manera de crear empleo es que no haya déficit presupuestario, la mejor manera de crear empleo es que no haya deuda pública y la mejor manera de que haya esto es que, en consecuencia, los intereses bancarios estén entre el 5 y el 7%. Estos días habrán visto

que la CE ha llamado la atención a países como Alemania, Francia, Portugal y Grecia porque están a punto de pasarse al 3% y si esto ocurre, esos países no recibirán los fondos. O sea, los fondos estructurales sirven para todo, para ayudar y para coaccionar. Tampoco tengo la sensación de que le preocupase mucho a Alemania que no le pagasen los fondos. El hecho de no cumplir las exigencias le produce un trauma mucho más por lo político. Entonces, indudablemente, si una empresa no cumple las normas laborales, ya tiene una sanción, pero tiene la sanción del propio país, España, pues Europa no se mete en las políticas internas. Las políticas de control de inspección de trabajo es cosa de los países, la UE no interviene.

Del tribunal entiendo poco, sé que es un tribunal importante, que está en Estrasburgo, que está funcionando bien, que se recurre a él en momentos difíciles o en momentos que el mercado no funciona. Hay una cosa muy importante en Europa, que es la defensa de la competencia, que no hemos nombrado. Pero ahí está el tribunal de defensa de la competencia y cualquier subvención especial a una empresa produce sanciones. La libre competencia está absolutamente exigida y prácticamente garantizada. Claro, si queremos una cosa, queremos la otra: la mejor política social es la política macroeconómica, porque que esta funcione hace que se creen empleos, hace que en la economía se hagan inversiones y entonces, eso es lo que si no se cumple, se paga.

Norma Samaniego:

Creo que ha quedado una pregunta en el aire. Preguntaban sobre Centro América y el Caribe y creo que allí hay acuerdos de otro tipo. México ha estado negociando acuerdos de libre comercio con los países de Centro América. Creo que hay una idea muy difundida de que si se está en un bloque no se puede estar en otro y esto es falso. El estar en un bloque no te impide participar en otro. México está en el TLC pero ha firmado un acuerdo con la UE, entonces creo que también esto es válido.

Parte IV

Estudos comparados e integração supranacional

Expositores:

Graciela Bensusán

Landy Sánchez

Marcela Pronko

La dimensión laboral en los procesos de integración: TLCAN-MERCOSUR¹

*Graciela Bensusán
Landy Sánchez²*

Los procesos de integración regional institucionalizados en el continente americano durante los noventa se caracterizan por el bajo perfil del tratamiento de los aspectos laborales, ya sea en las negociaciones previas, los instrumentos de coordinación y regulación adoptados e incluso en la consideración de sus posibles efectos. Esta escasa atención se ha justificado señalándose que se trata de un proceso de naturaleza comercial, en el que la dimensión laboral – y de manera más amplia, la social – no tiene que ser considerada. Siendo muy discutible esta afirmación, parece más convincente el argumento de que el enfoque “neoliberal” que predominó durante las negociaciones de los distintos acuerdos comerciales, según el cuál la liberalización comercial provocaría la eliminación de las principales asimetrías en materia laboral al permitir un mayor flujo de inversiones hacia las economías menos desarrolladas, hizo que se consideraran contraproducentes las regulaciones que pretendieran vincular los estándares laborales al comercio regional e impusieran algún tipo de restricción al libre funcionamiento de los mercados (Bensusán, 1994).

En cualquier caso, debido a las deficiencias en los mecanismos de regulación laboral, los acuerdos comerciales vigentes en el continente

1 Una versión resumida de este trabajo será publicada próximamente en Alicia Puyana, La integración económica y la globalización, Plaza y Valdés – FLACSO/México, en prensa.

2 Graciela Bensusán es profesora-investigadora de la UAM-X y de la FLACSO/México. Landy Sanchez es profesora-investigadora de la FLACSO/México.

no tienen verdaderas posibilidades de conducir hacia una armonización hacia arriba de los derechos de los trabajadores, como se prometió, ni de lograr un verdadero fortalecimiento de los mismos, siendo mayor el déficit en el caso del TLCAN que en el MERCOSUR. En los países incluidos en ambos acuerdos comerciales las instituciones nacionales continúan regulando de manera exclusiva los diversos aspectos de las relaciones de trabajo (tanto en lo relativo a los derechos individuales como los colectivos), a la vez que el escenario nacional sigue siendo también la arena política privilegiada en la negociación y definición de las reglas laborales. El resultado es que las instituciones laborales nacionales están cada vez más expuestas a las presiones competitivas derivadas precisamente de la profundización de los acuerdos comerciales regionales y globales. De ahí que varios países de la región hayan introducido importantes reformas con la intención de aumentar las exportaciones reduciendo los costos laborales, reflejando el balance de poder existente entre los actores nacionales.

También hubo algunos débiles intentos por vincular el comercio internacional al cumplimiento de estándares laborales mínimos, con el propósito de evitar la competencia sustentada en el abatimiento de los mismos. Sin embargo no se ha podido avanzar en esta dirección en el seno de la OMC, donde es mayoritaria la opinión de que la OIT debe seguir a cargo de la promoción de las normas internacionales del trabajo, sin dotarla de los poderes coactivos que aseguren su cumplimiento, como los que la OMC tiene en distintos temas.

A pesar de los numerosos obstáculos para fortalecer la dimensión laboral de la liberalización comercial, la cuestión permanece dentro de la agenda de los organismos multilaterales, como lo prueba la reciente adopción, después de vencer las resistencias de México, de una resolución que da mayor fuerza al Código de Conducta para las empresas transnacionales elaborado por la OCDE, que contiene estándares laborales básicos que deben ser respetados por las empresas ubicadas en el territorio de los países miembros.

Por ello este trabajo se propone abordar la naturaleza y el alcance de los instrumentos disponibles para atender y disminuir las asimetrías laborales entre los países que comercian entre sí en el contexto más amplio de los procesos de integración en curso.

Igualmente se estudian algunas de las principales semejanzas y diferencias en las legislaciones nacionales con el propósito de mostrar

los aspectos a considerar en una posible armonización institucional en el campo laboral.³ A continuación se revisan las propuestas más importantes destinadas a fortalecer la relación entre las regulaciones laborales y el comercio global o regional y, por último, a manera de conclusión, se exploran los cambios a introducir en el ACLAN con el propósito de convertirlo en un instrumento de regulación laboral continental más efectivo.

1. Naturaleza de los acuerdos y proceso de negociación

Como es conocido tanto el TLCAN como el MERCOSUR fueron precedidos por un importante crecimiento del intercambio comercial y una fuerte interdependencia económica. Así, la relación económica entre México-Estados Unidos se caracterizó desde hace algunas décadas por el grado de complementariedad e intensidad de los intercambios. Aunque las relaciones entre México y Canadá eran de menor envergadura, la relación de este último con Estados Unidos se encontraba sumamente desarrollada. De hecho, antes de la negociación del TLCAN, estos países firmaron en 1989 el *Canada-US Free Trade Agreement* (CUSFTA). Por su parte, aunque con menor intensidad, los vínculos comerciales también crecieron entre los países del Cono Sur, sobretudo entre Brasil y Argentina, quienes desde 1986 habían establecido ya un acuerdo comercial restringido (PICE), antecedente directo del tratado constitutivo del MERCOSUR.

Los procesos de integración en América han tenido lugar en el marco de transformaciones económicas más amplias cuyos alcances y resultados han estado condicionados por las características previas de las economías nacionales. En Canadá y Estados Unidos éstas iniciaron a finales de la década de los sesenta cuando los bancos nacionales de los dos países abandonaron su compromiso de mantener una política monetaria expansiva y buscaron en su lugar combatir la inflación, mediante una política monetaria restrictiva (Robinson, 2000a y b). A la vez, ambos países se concentraron en la reestructuración de su planta productiva, la recuperación de las tasas de crecimiento y en general, en las políticas de reactivación económica que a su vez les permitieran ganar competitividad.

3 En el caso del MERCOSUR el análisis se concentra en Argentina y Brasil por ser los dos socios más importantes. Cabe advertir que puesto que los procesos de integración aquí considerados tuvieron lugar en el contexto de procesos más amplios de reestructuración económica, no es posible separar sus efectos.

Por el contrario, en Argentina, Brasil y México los cambios iniciaron con fases de ajuste orientadas a frenar las altas tasas de inflación y la inestabilidad cambiaria, así como a lograr la reestructuración de la deuda pública, etc. Las transformaciones en los países latinoamericanos implicaron además un claro viraje en el modelo de desarrollo que hasta entonces habían impulsado, de tal forma que transitaron de una economía protegida y sustentada en el mercado interno a otra con una orientación hacia el exterior. En unos cuantos lustros la cara de estas economías se transformó profundamente, dando lugar al retiro del Estado de sectores estratégicos (mediante la privatización de las empresas estatales), la reducción del gasto social real, una política salarial restrictiva (Tockman, 1994), así como la reducción de las barreras que protegían las industrias nacionales.

Aunque dichas transformaciones tuvieron orientaciones, énfasis y mecanismos diferenciados en cada uno de los países coincidieron en la mayor apertura comercial como motor del crecimiento económico. Esta apertura se ha buscado por diversas vías ya sea adoptando acuerdos internacionales (tipo el GATT), la reducción unilateral de aranceles o bien, estableciendo acuerdos regionales de integración. En particular estos últimos han sido utilizados con la intención de ampliar los mercados para sus productos y modificar los costos relativos en la producción (Lawrence, 1999).

Del TLCAN y el MERCOSUR se esperaba una acción benéfica sobre la productividad, el empleo y el crecimiento económico como resultado de la liberalización de las economías y la consecuente reubicación del trabajo y del capital en áreas con ventajas comparativas. Este hecho supondría alcanzar, según la visión clásica, las condiciones para el mejoramiento salarial y de los estándares laborales, lo cual acontecería tanto en el intercambio comercial entre economías con similar nivel de desarrollo como entre países con grados disímiles (Campbell et al, 1999). Sin embargo, otras posiciones han señalado que el comercio norte-sur tendría impactos negativos en los trabajadores no calificados, principalmente debido a factores institucionales y a las políticas macroeconómicas (ibid).

En el proceso de negociación del TLCAN, quienes se opusieron a este acuerdo sostuvieron que las diferencias en el tamaño de las economías y los niveles salariales podían ser utilizadas por las empresas para diseñar estrategias que buscasen reducir sus costos laborales moviendo su producción del norte hacia el sur de la región. De esta manera nadie ganaría ya que en Canadá y Estados Unidos podrían

perderse puestos de trabajo o bien comprimirse los salarios y beneficios sociales para evitar el cierre de empresas, mientras que en México se perpetuarían las bajas remuneraciones y en general la pobre calidad del empleo (Campbell et al, 1999).

También se señalaba que sobre las instituciones nacionales laborales se ejercería una fuerte presión competitiva derivada del comercio con países con diverso grado de desarrollo y protección (Gunderson, 1993).

Las discusiones en América del Norte se basaron en estos argumentos, sobre todo en Canadá y Estados Unidos cuyas marcadas diferencias en los niveles salariales respecto de México hacían temer una reducción a la baja de los salarios. La AFL-CIO se opuso por ello a la firma del TLCAN. De la misma manera, los sindicatos canadienses (*Canadian Labour Congress*) expresaron su preocupación porque los bajos estándares estadounidenses o la ilegalidad que privaba en México, provocarían la reducción de los beneficios sociales disponibles en Canadá.

En el caso mexicano, la discusión previa a la firma del TLCAN giraba en torno a los efectos que el mismo tendría sobre el conjunto de la economía. El consenso era que la economía mexicana sería la que tendría mayores cambios tras la firma del acuerdo, el cual consolidaría e institucionalizaría la política económica del gobierno sin que pudiera revertirse debido a posibles cambios políticos. Entre las ventajas más importantes se esperaba el incremento en la eficacia productiva y, consecuentemente, el aumento en el PIB y la certeza de poder continuar exportando a los Estados Unidos. El amplio espectro de temas abordados por el TLCAN tendría entonces, a largo plazo, un efecto positivo sobre la economía mexicana, que tendería a converger con la de Estados Unidos y Canadá al aumentarse las exportaciones, la inversión extranjera, el empleo y los salarios (Hufbauer y Schott, 1993 citado por Dussel, 2000). Sin embargo, también se señalaba que la posición económica de México llevaría al deterioro de la calidad en el empleo, así como implicaría un proceso de ajuste brutal que muchas empresas mexicanas no podrían resistir. Adicionalmente, la ausencia de mecanismos que regularan los impactos sociales favorecería que los bajos costos laborales se constituyeran en la principal ventaja de la economía mexicana (Dussel, 2000).

Hay que señalar que en ambos bloques comerciales los gobiernos asumieron fundamentalmente una posición que destacaba las ventajas al igual que lo hicieron en muchos casos los empresarios, mientras que las críticas provinieron fundamentalmente de los sindicatos, organizaciones

sociales o bien de sectores empresariales en actividades menos competitivas. Sin embargo, dado que el proceso de negociación de ambos acuerdos fue fundamentalmente intergubernamental y dejó escaso espacio para la participación de los actores sociales, con excepción de los empresarios, se tendió a subestimar o no analizar los efectos sociales de los procesos de integración. Esto es sobre todo cierto en el caso de América del Norte, donde los empresarios y el gobierno fueron quienes impulsaron y negociaron el acuerdo. Los primeros sostuvieron, en la mayoría de los casos, posiciones de apoyo a la apertura comercial, favoreciendo las medidas tendientes a liberalizar las inversiones y a brindar garantías a los inversionistas. En el caso México, fue particularmente notoria la participación empresarial no sólo apoyando el proceso, sino también asesorando y presentando propuestas específicas de desregulación de los sectores (Rubio, 1992).

Las menores asimetrías en el caso del MERCOSUR hicieron que la discusión se concentrara más en cuáles serían las características y alcances de la integración y menos sobre su viabilidad. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió en el TLCAN, las principales protestas *en contra* de la conformación del MERCOSUR vinieron de los sectores empresariales de los cuatro países, para quienes la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias y la fijación de la Tarifa Externa Común (TEC) sería muy rápida y desventajosa en términos de competitividad (Smith y Healey, 1994). Ello explica en buena medida la lentitud del proceso de integración previo basado en negociaciones sectoriales e instrumentado a través de diversos Protocolos. De hecho, una vez entrado en vigor el Tratado de Asunción, los intereses particulares de ciertos sectores industriales -particularmente el automotriz y el textil- han sido el factor explicativo de sus reveses en lo tocante a la consolidación de la zona de libre comercio, la unión aduanera y el mercado común previstos por dicho documento.⁴ Sin embargo, en materia laboral, al igual que en el caso del TLCAN, han sido las organizaciones sindicales y sociales las que han puesto sobre la mesa de negociaciones la necesidad de incorporar al proceso de integración una serie de instituciones reguladoras e instrumentos legales que prevengan la competencia basada en bajos estándares laborales y en el largo plazo, tienda a mejorar las condiciones de empleo de los trabajadores del cono sur.

4 En el sector textil Argentina anunció en julio de 1999 la imposición de cuotas para la importación de textiles provenientes de Brasil, por un plazo de 3 años, como resultado de la presión ejercida por la Unión Industrial Argentina contra importaciones de bajo costo provenientes de Brasil, Pakistán y China. Ante ello Brasil suspendió unilateralmente todas las negociaciones técnicas con Argentina y buscó apelar ante las instancias de solución de controversias de la OMC (INTAL, 1999).

2. La posición de los sindicatos

La dimensión laboral ocupaba en la agenda gubernamental del TLCAN sólo un lugar marginal, en tanto se consideraba que la inclusión de temas sociales y políticos retrasaría el proceso de negociación del tratado. Esta concepción era compartida por los gobiernos de los tres países. Sin embargo también se identificó a la situación laboral mexicana como un serio obstáculo para que el TLCAN fuera aprobado en los Estados Unidos, fundamentalmente por la oposición de los congresistas demócratas y sus objeciones en cuanto a los bajos salarios e ilegalidad que privaba en el caso mexicano. En consecuencia los gobiernos (sobre todo de EU y México) se vieron forzados a implementar algunos mecanismos que atendieran esta problemática los que en un primer momento se circunscribieron a la cooperación y la asistencia técnica entre México, Estados Unidos y Canadá mediante acuerdos bilaterales que no formaban parte de la estructura ni de la regulación implementada por el TLCAN (Bensusán, 1994)⁵. Estos acuerdos asumieron la forma de Memorandum de entendimiento y fueron aprobados prácticamente en secreto, sin que otorgaran facultades para obligar a los países miembros a brindar información verídica ni a sancionar el incumplimiento de estándares internacionales. Además los acuerdos se limitaron a la elaboración de estudios en asuntos como trabajo de menores, seguridad e higiene en el trabajo, conflictos laborales, estadísticas, productividad y calidad. Más allá de que estos estudios no tendrían un efecto directo sobre las condiciones laborales en ninguno de los tres países, destaca el hecho de que no se tocaran temas claves como las diferencias salariales.

Al inicio las principales centrales sindicales en Estados Unidos y Canadá -la *American Federation of Labor—Congress of Industrial Organizations* (AFL-CIO) y el *Canadian Labour Congress* (CLC) respectivamente- se opusieron a la firma del acuerdo trinacional, argumentando que la baja eficacia en el cumplimiento de la legislación laboral mexicana y las fuertes diferencias salariales con este país harían que se perdieran empleos en ambas economías en tanto las empresas buscarían reducir sus costos laborales reubicando su producción hacia México. También en México algunos grupos sindicales independientes como el Frente Auténtico del Trabajo (FAT) se mostraron opuestos al libre comercio con los vecinos del Norte

5 El 3 de mayo de 1991 se firmó el "Memorandum de Entendimiento en Materia Laboral" firmado entre México y Estados Unidos. El segundo acuerdo se firmó un año más tarde entre México y Canadá.

bajo los términos de negociación fijados por los gobiernos, mientras que sólo las centrales sindicales oficiales apoyaron incondicional y sin crítica alguna la integración desde que ésta se anunció⁶.

En 1992, la coyuntura política abierta por el triunfo del candidato demócrata a la Presidencia de los Estados Unidos, permitió iniciar realmente negociaciones para adoptar una serie de instrumentos complementarios en materia laboral, ambiental y de salvaguardias. En este escenario las posiciones de los actores sindicales se modificaron significativamente ante la inminencia del acuerdo comercial y como resultado de cambios en las propias agendas de los actores sindicales de cada país (Bensusán, 1994).

El sindicalismo estadounidense se encontraba sumamente debilitado tras una década de gobiernos republicanos que sostuvieron una política laboral que golpeó severamente los derechos colectivos de los trabajadores, así como por las propias estrategias empresariales en materia de recursos humanos y en la organización de la producción. En esta circunstancia, los esfuerzos de la central sindical mayoritaria, la AFL-CIO, se orientaron a oponerse al acuerdo en su conjunto, sobre todo frente al temor de que a través de éste los empresarios norteamericanos profundizaran su estrategia de bajos costos laborales y en contra de la sindicalización, misma que ya estaba teniendo lugar al interior de los Estados Unidos. Fundamentalmente el argumento sindical se concentró en mostrar cómo las diferencias salariales entre los trabajadores estadounidenses y mexicanos traería como consecuencia el traslado de operaciones de empresas americanas hacia el lado sur de la frontera, con la consecuente pérdida de puestos de trabajo en los EEUU. Adicionalmente, suponían que los menores ingresos de los trabajadores mexicanos presionarían a la baja los salarios no sólo de los trabajadores estadounidenses sino también de los canadienses.

Estas expectativas estuvieron presentes en todo el proceso de negociación del TLCAN. Sin embargo, conforme avanzaron las negociaciones la posición de la AFL-CIO tuvo cambios significativos en torno a la posibilidad de construir mecanismos que impidieran la estrategia "a la baja" así como frente a las tácticas sindicales que era posible implementar. La lucha en contra del TLCAN por parte de la

⁶ Dentro del equipo negociador mexicano participaron seis asesores sindicales (todos ellos de las centrales oficialistas) de presencia más bien protocolaria o nominal. Esto contrasta con los más de 500 empresarios que participaron como asesores gubernamentales, en 171 ramas industriales agrupados en 16 comisiones (Bensusán, 1994).

AFL-CIO fue llevada a cabo por su Departamento de Sindicatos Industriales y fundamentalmente por los Sindicatos de Trabajadores de la Industria Automotriz, del Acero, de la Industria Textil y del Vestido, del Sector de Servicios, el AFSCME y los *Teamsters* (Robinson, 2000a). Desde ese momento, estas organizaciones se configuraron como una corriente sindical al interior de la AFL-CIO que buscó implementar nuevas estrategias tendientes a revertir la pérdida de poder sindical.

En esta estrategia ocupó un lugar fundamental la construcción de redes con otras organizaciones sociales también opuestas a la firma del acuerdo (ambientalistas, de derechos humanos, etc.), con el propósito de aumentar su capacidad de presión como para generar una corriente de opinión en la sociedad norteamericana que apoyara sus demandas. Si bien esta estrategia no impidió que se aprobara el TLCAN ni dio lugar a la aprobación de una regulación laboral fuerte, vigorizó la presencia sindical en los EEUU, a la par que redefinió el balance de poder en la propia AFL-CIO, de tal forma que la corriente que encabezó la oposición al acuerdo ganó en 1995 la presidencia de esa organización (Robinson, 2000a).

A partir de entonces las organizaciones sindicales transitaron de una oposición total al acuerdo al establecimiento de vínculos sólidos con las organizaciones sindicales de Canadá y México para impulsar de manera conjunta la inclusión de la dimensión laboral en la integración comercial continental (Robinson, 1998; Cook, 1998).

Al igual que los estadounidenses, los sindicatos canadienses buscaron construir alianzas con otras organizaciones sociales opuestas al Acuerdo de Libre Comercio. Estos esfuerzos se coordinaron fundamentalmente a través de la Red de Acción Canadiense (ACN, por sus siglas en inglés). La oposición canadiense no sólo compartió los argumentos centrales esgrimidos por las organizaciones de EEUU en torno a las diferencias salariales, sino que también señaló las importantes diferencias en materia de niveles de democracia política y particularmente en el régimen sindical. Además, el planteamiento de estas organizaciones se orientaba a rescatar la necesidad de defender los estándares laborales de ese país no sólo frente a la posible competencia mexicana, sino también frente a la estadounidense, en tanto este país contaba con menores niveles de protección a los derechos individuales y colectivos de los trabajadores (Bensusán et al, 2000).

La postura canadiense resultó de la participación de las organizaciones de ese país en instancias internacionales donde el

intercambio de información era constante, como fue el caso de *Fronteras Comunes*. Conformada en 1989 esta organización cobró una renovada importancia durante el proceso de negociación del TLCAN, ayudando a promover entre los sindicatos de Canadá una crítica más internacionalista del acuerdo y una alternativa a la globalización neoliberal desde una óptica internacional y no exclusivamente nacional (Robinson, 2000b).

Sin embargo, el CLC no participó en la negociación del ACLAN pues consideró que la reglamentación que se impulsaba tenía un muy bajo perfil.

En el caso mexicano, el sindicalismo vinculado al gobierno (Congreso del Trabajo) tuvo una respuesta pasiva ante el TLCAN, pues refrendó el discurso gubernamental según el cual éste traería "más y mejores empleos". No obstante, esta postura se asumió a cambio de que los acuerdos paralelos al TLCAN no afectaran sus privilegios corporativos. Otra parte del sindicalismo mexicano, agrupado fundamentalmente en la FESEBS, mantuvo una posición predominantemente pragmática y de apoyo condicionado al TLCAN, pues mantuvo su respaldo a cambio de que en el proceso de apertura se incluyeran garantías de respeto a los derechos laborales y la búsqueda de mecanismos que permitieran atenuar los efectos de dicha apertura sobre los trabajadores. Sólo una fracción minoritaria de las organizaciones sindicales cuestionó abiertamente las posiciones gubernamentales y desplegó una fuerte actividad encaminada a consolidar una amplia red social que se opusiera al TLCAN por considerarlo un modelo de integración unilateralmente benéfico para las empresas transnacionales que acentuaba, en lugar de resolver, los problemas de la economía mexicana. Por ejemplo, el FAT planteó a lo largo de las negociaciones la necesidad de buscar alternativas, regular los aspectos sociales de la integración y estrechar los vínculos con organizaciones sindicales de Estados Unidos y Canadá. De hecho, este sindicato fue esencial en la conformación de la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio y desde este ámbito desplegó una fuerte actividad encaminada a mostrar las limitaciones de dicho acuerdo.

A diferencia de lo ocurrido en América del Norte, en el Cono Sur los sindicatos entendieron tempranamente la necesidad de involucrarse de manera propositiva en las negociaciones del acuerdo, de tal forma que no se opusieron al proceso de integración sino que intentaron influir

en él⁷. En su conjunto, las principales organizaciones asumieron una postura pragmática al reconocer que sus condiciones y balance de poder al interior de cada uno de los países no les permitiría impedir el acuerdo y que el proceso de integración podría abrir nuevas oportunidades de empleo e ingresos para los trabajadores de la región (Portella, 1996). De esta manera, las acciones sindicales se orientaron a influir en el tipo de integración deseable y a insistir en la ineludible necesidad de incorporar los aspectos sociales a los acuerdos comerciales.

Otra diferencia sustantiva respecto al proceso en América del Norte, fue el hecho de que en el Cono Sur existía una instancia de coordinación sindical, la llamada Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), misma que había sido creada con el apoyo de la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) e integrada por las siguientes centrales: la Central Única de Trabajadores (CUT), la Confederación General de Trabajadores (CGT) y Força Sindical (FS), por Brasil; de Argentina, la Confederación General del Trabajo (CGT); la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), por Paraguay y el Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), por Uruguay⁸. La coordinadora enfocó sus esfuerzos iniciales a influir en los protocolos comerciales firmados entre 1986 y 1989, fundamentalmente entre Brasil y Argentina. Aunque originalmente sus estrategias fueron principalmente a nivel nacional, su posición evolucionó gradualmente hacia la búsqueda de estrategias y enfoques negociadores comunes para los problemas presentados por la integración (Smith y Healey, 1994).

La presión ejercida por el conjunto de las organizaciones sindicales de los cuatro países, a la vez que por otras organizaciones sociales y partidos políticos, dio lugar al reconocimiento de una amplia agenda de negociación en el caso del MERCOSUR y particularmente al reconocimiento de la dimensión laboral, si bien tampoco en este caso constituyó un eje central del acuerdo. En mayo de 1991 los ministros de Trabajo de los cuatro miembros decidieron crear el SGT-11 encargado de atender los aspectos laborales y sociales del MERCOSUR.

7 Otros, como el Movimiento para la Integración de los Pueblos del Cono Sur, se opusieron al MERCOSUR, si bien no a la integración como proceso más amplio. Este movimiento, sin embargo, fue de existencia efímera y de alcance organizativo limitado. Véase Smith y Healey (1994).

8 Fundada en 1986 la CCSCS tenía como propósito principal contribuir a la reestructuración sindical y a los procesos de democratización en el Cono Sur por lo cual forman parte de ella la Central Obrera Boliviana (COB) y la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) de Chile, ambas pasaron a tener una presencia simbólica a partir de que sus países se asociaron al MERCOSUR en 1995, sin embargo no participan en las mesas de negociación (Portella, 1999).

Este subgrupo se convirtió en el espacio de acción central de las organizaciones sindicales, aunque no el único.

Adicionalmente, las organizaciones sindicales y otros actores sociales impulsaron espacios más amplios que reconocieran la dimensión social del proceso de integración. En 1994, con la firma del Protocolo de Ouro Preto se formó el Foro Consultivo Económico-Social. Este organismo de carácter consultivo tiene como funciones la formulación de recomendaciones relativas al proceso de integración, la proposición de normas y políticas económicas y sociales en la materia y la evaluación del impacto socioeconómico en distintos sectores (Portella, 1999). En él están representados los trabajadores, a través de los sindicatos, los empresarios y los consumidores, así como la Sociedad Brasileña para el Progreso de la Ciencia. No obstante, la influencia del FCES en el ámbito laboral ha sido hasta ahora limitada, no sólo por su carácter consultivo, sino por la naturaleza técnica y económica de sus recomendaciones: hasta 1999 cuatro de las cinco emitidas se centraron en cuestiones económicas (Costa Vaz, 1999: 84).

La CCSCS no ha limitado sus intervenciones a los asuntos estrictamente laborales, sino que ha comprendido la importancia de participar y presentar propuestas en las negociaciones sobre asuntos comerciales, de tarifas, políticas de intercambio, etc. En el marco de la propia CCSCS funcionan las Comisiones Sindicales sectoriales. En 1998, con mayor o menor intensidad, se encontraban funcionando las comisiones sindicales de metalúrgicos, bancarios, transporte, construcción civil, textil y confecciones, lácteos, papel, celulosa y gráficos. (Portella, 1999).

Si bien las organizaciones sindicales mantuvieron posiciones comunes en aspectos claves, también hubo diferencias significativas en las propuestas y estrategias desarrolladas por los sindicatos en cada país. En Brasil, la central mayoritaria, la CUT, sostuvo una posición más crítica sobre el proceso de integración y en general, sobre las políticas económicas en las que se inscribió la conformación del MERCOSUR. Impulsó en su lugar un proyecto de integración más incluyente que asegurara beneficios para los trabajadores. Esta posición, sin embargo, no estuvo exenta de tensiones ya que la década de los noventa muestra una significativa contracción del empleo manufacturero, de tal forma que si bien se vio en la integración una oportunidad para reactivar algunos sectores económicos, otros identificaron precisamente al

proceso de apertura como responsable de la crisis de la industria brasileña. Otro segmento de los sindicatos brasileños agrupado en la central Força Sindical, tuvo posiciones menos críticas frente a la política de apertura en su conjunto mientras algunos sindicatos apoyaron las demandas del sector empresarial y/o gubernamental brasileño, como fue el caso del sector automotriz. Las restantes organizaciones sindicales han mantenido en general posturas de apoyo a la política gubernamental, aunque también apoyaron las iniciativas orientadas tanto a fortalecer la presencia de los actores sociales en las negociaciones como también a implementar reglas comunes en materia laboral (Portella, 1999).

Por su parte, los sindicatos argentinos agrupados en la CGT mantuvieron en general una postura de apoyo al MERCOSUR, en concordancia con su alianza con el gobierno peronista y el apoyo a las políticas económicas implementadas por éste. La participación de la CGT respondió también a su interés por ampliar los espacios de representación sindical a nivel nacional e internacional. Por su parte, la CTA, alejada de la central peronista, mantuvo en un inicio una posición de rechazo al MERCOSUR, al considerarlo un proyecto empresarial que tendría elevados costos para los trabajadores argentinos (Senén y Palomino, 1999), sin que manifestara interés en participar en las instancias regionales. Aunque hay que señalar que la CGT monopolizó la representación de los actores sindicales durante las negociaciones, dentro de la CTA existen organizaciones que desde el principio otorgaron una mayor importancia a su participación, sobre todo la de aquellos sectores más directamente expuestos al proceso de apertura y globalización, como fue la siderurgia y los periodistas (Senén y Palomino, 1999).

En general, la visión sobre el MERCOSUR tendió a evolucionar de manera diversa entre las organizaciones sindicales argentinas, ya que por un lado la CTA le otorgó una mayor importancia debido a la centralidad de la relación comercial de Brasil con Argentina. A su vez, con todo y sus deficiencias, se pensó que el MERCOSUR constituía una mejor alternativa que la Iniciativa para las Américas (Senén y Palomino, 1999). Por su parte, la CGT participó de manera directa y más activa en las instancias regionales y tendió a involucrarse en sectores económicos prioritarios como automotores, siderurgia y textiles (Ibid).

La dimensión sectorial ha ocupado un espacio cada vez más importante para la actividad sindical en el MERCOSUR. Por ejemplo, el MTA, movimiento en el que predominan las organizaciones del

transporte público y mercancías, ha impulsado el establecimiento de acuerdos sobre transferencias entre fronteras, con el propósito de proteger a los transportistas locales (Ibid).

Por su parte, las organizaciones sindicales de Uruguay y Paraguay han sido menos decisivas en la orientación que ha tenido la dimensión laboral en el MERCOSUR, fundamentalmente debido al menor peso de su propio país en el acuerdo regional. Aún así, el hecho de que los sindicatos de ambos países estén igual representados que sus contrapartes brasileñas y argentinas les ha abierto un espacio de negociación importante. Particularmente destaca el papel jugado por las organizaciones sindicales uruguayas que cuentan con una larga tradición organizativa y una fuerte presencia nacional, ya que impulsaron todas las iniciativas orientadas a ampliar la regulación regional en materia laboral y buscaron que las propuestas de las organizaciones tuvieran un enfoque "internacional" respecto a la vinculación entre globalización y estándares laborales. Adicionalmente, estas organizaciones se convirtieron en un aliado de las organizaciones sindicales brasileñas, fundamentalmente de la CUT (Portella, 1999).

3. ¿Efectos esperados y promesas incumplidas?

A siete años de la entrada en vigor del TLCAN y nueve del MERCOSUR, es todavía difícil realizar una evaluación de los efectos de los procesos de integración en el desempeño de las economías y particularmente, sobre el empleo y las condiciones laborales, frente a las expectativas que los animaron. Esta dificultad se deriva, por un lado, de que aún no es clara, ni teórica ni empíricamente, la relación entre integración y resultados económicos y a que las proyecciones hechas por investigadores o los propios gobiernos consideraban más los efectos a mediano y largo plazo que los inmediatos.

Los hallazgos realizados en diversas investigaciones muestran en principio un relativo éxito al dinamizar las economías, incrementar el comercio con el exterior y maximizar las ventajas productivas, aunque estos resultados se han concentrado en los sectores exportadores y han tenido poca incidencia sobre el resto de la planta productiva (Dussel, 2000; Jackson, 1999; Tokman y Martínez, 1999). Por el contrario, en términos sociales los resultados son poco prometedores en tanto que en el conjunto de los países se ha deteriorado la calidad del empleo, extendiéndose la ocupación sin beneficios sociales, de tiempo parcial, sin estabilidad laboral

y, en el caso de los países latinoamericanos, en el sector informal. Además, en algunos sectores de ciertos países se ha reducido el número de puestos de trabajo. Estos resultados, además de que no pueden atribuirse exclusivamente a los procesos de integración, tienen diferentes dimensiones en cada uno de los países, siendo el marco institucional un factor que media entre las presiones competitivas y los condiciones laborales, alterando sus efectos (Jackson, 1999, Bensusán et al, 2000).

3.1 TLCAN

En América del Norte las estadísticas muestran claramente un incremento en el intercambio comercial entre los tres países miembros del Acuerdo, siendo Estados Unidos el eje articulador en tanto constituye el principal destino de las exportaciones canadienses y mexicanas (OCDE, 1999). El auge es particularmente notorio en sectores como el automotriz, confección, electrónico y alimentos.

Los resultados señalan, en el caso de Canadá, que la pérdida de empleos inició desde la puesta en marcha del tratado bilateral con Estados Unidos cuyos mayores efectos se dieron en el empleo manufacturero. En algunos casos, estas pérdidas fueron resultado de la reubicación de plantas hacia los Estados Unidos mientras en otros se debieron a cierres de empresas canadienses que ya no pudieron competir. Fue notable la reducción en el volumen de empleo en aquellas empresas protegidas antes de la liberalización comercial, sobre todo en las ramas de vestido y alimentos, aunque en algunos casos también se dio en sectores donde las exportaciones crecieron, como en los productos y maquinaria electrónica (Campbell et al, 1999).

Algo similar sucede en los Estados Unidos donde el impacto se concentra en industrias en las que se han reducido las barreras arancelarias y cuya producción se ha internacionalizado. En este rubro destacan las industrias automotriz y del vestido (Campbell et al, 1999). De hecho, pertenece a estos sectores la mayor proporción de trabajadores que se han registrado en ese país ante el NAFTA-TAA, programa gubernamental destinado a brindar capacitación y reinsertar a los trabajadores desplazados por el comercio o la reubicación industrial (ibid). Adicionalmente, se ha sostenido que el comercio entre países de desigual nivel de desarrollo o con diferentes características en el mercado de trabajo incide en la inequidad salarial, en tanto que los trabajadores locales con baja calificación deben competir con

trabajadores de baja calificación y bajos salarios en otros países (ibid). En este sentido, diversas estadísticas muestran el crecimiento de la desigualdad salarial en los Estados Unidos, particularmente producto del deterioro en términos reales del salario de los trabajadores con menores ingresos (Mishel et al, 1999). Autores como Lee (1999) señalan que dicho deterioro ha sido producto fundamentalmente de la apertura comercial. Sin embargo, es de señalarse que este fenómeno no pudo deberse a la entrada en vigor del TLCAN en tanto se trata de una tendencia observable desde finales de la década de los ochenta y que de hecho ha tendido a revertirse en los últimos años, aunque no de manera suficiente para recuperar las pérdidas acontecidas entre 1987 y 1995 (Ibid).

Por su parte, tras la entrada en vigor del TLCAN las exportaciones mexicanas han tenido un importante crecimiento, con un promedio anual de alrededor del 18%. Las exportaciones se han dirigido, fundamentalmente, hacia los Estados Unidos, país que absorbió el 91.19% del aumento de las exportaciones totales entre 1994 y 1998 (Dussel, 2000: 19). Este crecimiento se concentró fundamentalmente en los Estados Unidos, de tal forma que las importaciones estadounidenses provenientes de México pasaron de representar el 6.38% en 1993 al 10.36% en 1998, con lo que México se convirtió en el tercer exportador en importancia para Estados Unidos, tan sólo después de Canadá y Japón. De hecho, en rubros específicos como la confección y la electrónica, México es el primer exportador hacia los Estados Unidos desde 1998 (Ibid, 2000). Sin embargo, las empresas exportadoras (alrededor de 3.400, incluyendo maquiladoras, las que concentran el 93.5% de las exportaciones) sólo ocuparon alrededor del 5.65% del empleo nacional en 1998. Una idea del impacto ocupacional de las exportaciones se desprende de considerar que entre 1993 y 1998, la población ocupada en México aumentó en 8.5 millones de personas, mientras que las principales empresas exportadoras sólo crearon 822 mil empleos. De esta forma, poco más del 90% de los puestos generados en ese período fueron creados en empresas mínimamente o no vinculadas al comercio exterior (Ibid: 35).

En términos del empleo, hay que señalar que la ocupación en la manufactura cayó en los tres países como proporción de la población ocupada, lo que parece ser resultado no sólo de la tendencia mundial a la terciarización de las economías, sino también de las políticas de apertura e integración comercial. Ello se evidencia en las diferentes tasas en que el empleo se redujo: mientras entre 1988 y 1998 en Canadá

se produjo la contracción más importante, de alrededor del 13%, en Estados Unidos la contracción fue del 3.8%. Por su parte, en México, la proporción apenas se redujo significativamente, aunque es posible notar un cambio en la composición del empleo ya que la industria maquiladora creció un 117% en ese mismo periodo, en tanto que la no maquiladora redujo su porcentaje de participación (Campbell, 1999).

El efecto sobre el empleo es más notorio en algunos sectores que han cobrado importancia tras el TLCAN. Tal es el caso del sector del equipo de transporte, fundamentalmente automóviles, donde el empleo se mantuvo prácticamente estable entre 1988 y 1998 en Canadá mientras que en Estados Unidos cayó un 12.7%. En México el empleo automotriz creció en alrededor de un 21% y lo hizo fundamentalmente en la industria maquiladora de auto-partes. Por su parte, en el sector electrónico el empleo cayó un 25% en Canadá en ese mismo periodo y en Estados Unidos lo hizo en 6.5%, en tanto en México creció un 36% (en la maquiladora lo hizo en un 98%) (Campbell et al, 1999 y Bensusán et al, 2000).

Los efectos más notorios en el volumen de empleo se aprecian en la industria de la confección, donde entre 1988 y 1998 se perdieron en EEUU alrededor del 35% de los puestos, siendo más acentuada la disminución tras la entrada en vigor del TLCAN. En Canadá el empleo también se redujo en un 26%, en tanto que en México creció alrededor de un 27%, donde al igual que en los otros sectores el crecimiento se concentró en las empresas maquiladoras (Campbell et al, 1999 y Bensusán et al, 2000).

Estas estadísticas parecen confirmar los temores de los sindicalistas estadounidenses y canadienses en cuanto a la pérdida de empleos en ambas naciones. Sin embargo, el balance no es tan claro si se considera que han sido fundamentalmente las empresas transnacionales las que han reubicado su producción, cuyas ganancias no permanecen en territorio mexicano ni han significado aumentos en los ingresos de los trabajadores mexicanos. De hecho, los beneficios del crecimiento del intercambio se aprecian en la recuperación del crecimiento en los países desarrollados y no tanto en la economía mexicana. De esta manera, pese a que una de las promesas del gobierno mexicano parece haberse cumplido -la creación de empleo- la contribución del TLCAN en este rubro ha sido marginal en tanto no responde a las necesidades de puestos de trabajo en el sector formal, además de que los que se crean son de baja calidad (por ejemplo, aunque los salarios en la industria maquiladora crecieron durante los dos últimos años, equivalen en

promedio al 65 % de los que se pagan en la industria manufacturera) (V Informe de Gobierno, 1999).

Por su parte, la evolución salarial en los tres países muestra que mientras los salarios de Estados Unidos y Canadá, fundamentalmente en la manufactura, han tenido un crecimiento en términos reales en la última década (sobre todo en la segunda mitad de los noventa) el saldo en la evolución de los salarios de los trabajadores mexicanos es negativo, en tanto las remuneraciones reales cayeron fundamentalmente tras la crisis de diciembre de 1994 en tal magnitud que el crecimiento experimentado en 1998 y 1999 no logró compensar la caída producto de la crisis. Como consecuencia de esta evolución, la brecha entre los salarios pagados en la industria manufacturera aumentó entre 1993 y 1999: en el primer año los salarios mexicanos equivalían en promedio a 2.1 dólares por hora, mientras los estadounidenses eran de 11.7 dólares, en tanto que para 1999 los salarios en México eran de 1.9 dólares la hora y en Estados Unidos fue de 13.8 (INEGI, 2000). Esta diferencia salarial también creció ligeramente entre México y Canadá. Además según las propias estadísticas del INEGI la productividad de la mano de obra en la manufactura creció en México en niveles superiores a los de Estados Unidos y Canadá. Todo ello, se tradujo en una reducción mayor en los costos unitarios de la mano de obra en México, que entre 1993 y 1999 cayeron casi un 40%, mientras que en Estados Unidos y Canadá lo hicieron en un 11.6% y un 14% respectivamente en el mismo periodo.

3.2 MERCOSUR

Las exportaciones han crecido fundamentalmente dentro del MERCOSUR, influidas por la liberalización recíproca de los mercados, pero el éxito comercial de este acuerdo no se ha visto acompañado de un desarrollo social proporcional. Los derechos sociales y de ciudadanía no aparecen en los tratados constitutivos del MERCOSUR, con excepción de los derechos laborales definidos genéricamente pese al reconocimiento explícito de la dimensión social de la integración (Ermida, 1997). A pesar de que en materia laboral se esperan efectos positivos en el largo plazo, como resultado del crecimiento económico del bloque, en el corto plazo existen efectos sociales negativos, con la desocupación en ciertos sectores e incluso el riesgo de *dumping* social entre los países miembros en competencia (Ibid).

De la misma manera que en el TLCAN, los promotores del acuerdo de integración del Cono Sur señalaban que éste contribuiría a aumentar el volumen de empleo. Sin embargo, a pesar del crecimiento de las exportaciones, el resultado sobre el empleo no muestra tendencias favorables: el ritmo del crecimiento de ocupación se redujo, a la vez que se observa un deterioro en la calidad del empleo, presenciándose el crecimiento del empleo precario y el subempleo, así como un deterioro de los salarios reales. Tan sólo entre 1990 y 1996, cuatro de cada cinco empleos creados en la región se generaron en el sector informal, mismo que no está por lo general relacionado con las exportaciones o la producción de bienes transables (Tokman y Martínez, 1997). Casi el 97% de los empleos fueron creados en el sector informal, el cual pasó de representar el 51% de los puestos de trabajo al 56% en 1996. La informalidad está más extendida en Argentina, Brasil y Paraguay, mientras que en Uruguay es reducida⁹ (Tokman y Martínez: 7). Esta tendencia está influida por la reducción en el empleo público (casi 408 mil puestos de trabajo públicos se perdieron en el MERCOSUR) y la poca capacidad del sector privado para generar puestos de trabajo.

Por otra parte, al igual que en América del Norte, el empleo se ha reducido en el sector manufacturero en ese periodo, sobre todo en Argentina (-3.2 % anual) y Brasil (-4.6) observándose una recomposición en los niveles de empleo por país y sector. Ello se deriva de la propia estructura productiva de los países miembros del bloque, hecho que se refleja en su balanza comercial: el sector primario, las manufacturas de origen agropecuario y el sector energético argentinos mantienen claras ventajas competitivas a favor de la Argentina, mientras las manufacturas de origen industrial presentarían un alto nivel de desventajas comparativas. Los sectores con baja intensidad laboral presentan una clara ventaja comparativa en Argentina, mientras que los sectores de intensidad laboral alta y media muestran claras desventajas (Godio, 1997). De esta manera, la preservación de esta estructura ha minado la capacidad de disminuir las tasas de desempleo en Argentina, como se esperaba ocurriría con el MERCOSUR.

Asimismo, las transformaciones económicas han reducido los márgenes para las negociaciones colectivas y para aquellas que buscan

⁹ Según estos mismos autores de los aproximadamente 8.2 millones de empleos generados entre 1990 y 1996, algo más de 7.9 millones correspondieron al sector informal y sólo 225 mil al formal.

proteger a los grupos más vulnerables. Este hecho es particularmente notorio en algunas ramas o sectores donde los niveles de salarios se han reducido, como es el caso del sector automotriz en Argentina y Brasil. Sin embargo, hay que destacar que los salarios mínimos urbanos han tendido a crecer en términos reales en Argentina y Brasil entre 1990 y 1995, aunque en ninguno de ellos han recuperado los niveles que tenían antes de la crisis de los ochenta (OIT, 2000). Por su parte, en Paraguay y Uruguay los salarios mínimos han tendido a decrecer de manera significativa (Ibid). Por otra parte, en la primera mitad de la década los salarios reales en la industria aumentaron en Argentina, Brasil y Uruguay un 6%, 18% y 5% respectivamente, mientras que en Paraguay cayeron 7 puntos porcentuales (OIT, 2000). Esta tendencia se mantuvo en los siguientes años, aunque no de manera consistente ni por igual en todos los países. De hecho en los dos últimos años se aprecia una reducción salarial en Argentina producto de la crisis económica en ese país.

Ante los resultados anteriores, la discusión sobre la dimensión laboral de los procesos de integración y sobre todo, respecto a cuáles instrumentos de regulación y qué políticas públicas podrían contribuir a mejorar el volumen y la calidad del empleo creado cobra renovada importancia, como muchos lo advirtieron desde el inicio de las negociaciones. Con el interés de ofrecer algunos elementos de juicio al respecto exploraremos a continuación cuáles son los mecanismos existentes en cada uno de los acuerdos y cuál ha sido su nivel de eficacia.

4. Instituciones laborales y actores sindicales

Como fue señalado con anterioridad, los instrumentos y reglamentación regionales en materia laboral establecen una serie de principios básicos a los que deben apegarse los países miembros (en el caso del TLCAN) o bien, un conjunto de derechos que deberán garantizarse (MERCOSUR). En ambos casos, las legislaciones nacionales son los espacios principales de regulación en esta materia. Debido a las importantes diferencias en los estándares laborales mínimos y los derechos colectivos establecidos en cada una de estas legislaciones, los principios o derechos establecidos en los acuerdos regionales tienen poca incidencia sobre las tendencias en el mercado de trabajo o el ejercicio efectivo de los derechos laborales. De hecho, las asimetrías entre las economías, las diferencias en los modelos de regulación y las estrategias de desarrollo seleccionadas son las que limitaron la

posibilidad de construir regulaciones laborales regionales más avanzadas. Asimismo influyó la escasa participación de los distintos actores en la negociación de los acuerdos, sobre todo de las organizaciones sindicales.

4.1 TLCAN

La dimensión laboral de la integración regional fue incorporada exclusivamente a través del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), el cual no forma parte del texto del TLCAN sino que es un acuerdo paralelo o complementario. Firmado en 1993, el ACLAN entró en vigor al mismo tiempo que el TLCAN, en enero del año siguiente. Se trata de un instrumento con alcances muy restringidos, en tanto se propone fortalecer las regulaciones nacionales y los países miembros se reservan el derecho de establecer y modificar sus propias normas laborales sin que se creen agencias u organismos destinados a supervisar a las autoridades nacionales en materia de aplicación de sus leyes (Bensusán, 1994). Tampoco existe ningún tipo de autoridad o tribunal supranacional, sino que deja a la voluntad de las partes garantizar "que sus leyes y reglamentos laborales prevean altas normas laborales congruentes con lugares de trabajo de alta calidad y productividad..." (ACLAN, Diario de la Federación, 21 de diciembre de 1993). Entre los objetivos del ACLAN, establecidos en su preámbulo, se establece el de "promover una mayor cooperación entre los tres países a través del intercambio de información y de estadísticas, del desarrollo de programas en beneficio de los trabajadores; asegurar la aplicación efectiva de las leyes laborales de cada país y estimular la competitividad, la calidad y la innovación mediante el establecimiento de objetivos generales claros, a saber: mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de vida, promover el cumplimiento y la aplicación efectiva de las leyes laborales así como los principios del acuerdo por medio de la cooperación y la coordinación, la publicación e intercambio de información para mejorar el entendimiento mutuo sobre las leyes de las partes, sus instituciones y sistemas legales" (ibid).

La institución responsable de velar por estos principios es la Comisión Laboral Trinacional y está formada por un Consejo y un Secretariado dependientes de los respectivos ministerios de trabajo en cada país. Ello constituye una importante limitación, en tanto no asegura la participación de los actores ni brinda garantías en los casos

en que las violaciones a los principios provengan precisamente de los gobiernos nacionales (como sucede claramente en México). Así el ACLAN ha sido criticado por su escasa eficacia, misma que es intrínseca al propio acuerdo en tanto establece sólo principios generales y deja a las legislaciones nacionales la regulación de su alcance y la vigilancia de su cumplimiento (Campbell et al, 1999). Además, otra limitación importante es que la legislación nacional canadiense establece que para que un Acuerdo internacional sea válido debe ser ratificado por cada una de las provincias. Hasta hoy sólo las provincias de Alberta (mayo 1995), Manitoba (enero 1997), Quebec (enero 1997) e Ile-du-Prince-Edouard (octubre 1998), han ratificado el ACLAN. De tal forma que hoy en día una proporción significativa de la fuerza de trabajo que está legalmente cubierta por la legislación provincial, no está protegida por el ACLAN, lo que restringe significativamente los alcances de este instrumento.

Cuadro – Principios en Materia Laboral ACLAN*
• Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse
• Derecho a la negociación colectiva
• Derecho de Huelga
• Prohibición del trabajo forzado
• Restricciones sobre el trabajo de menores
• Condiciones mínimas de trabajo
• Eliminación de la discriminación en el empleo
• Salario igual para hombres y mujeres
• Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales
• Indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales
• Protección de los trabajadores migratorios

* Anexo 1 del ACLAN, las partes se "comprometen a promover" estos principios, pero éstos no constituyen "normas comunes mínimas" para su legislación interna (Compa, 1998).

Las únicas violaciones que pueden dar lugar a la aplicación de sanciones en el marco del ACLAN, después de un largo y complicado procedimiento que puede durar un promedio de tres años, son las relativas al trabajo de menores, salarios mínimos y seguridad e higiene en el trabajo, siempre y cuando se trate de una pauta persistente (sostenida y recurrente) de omisiones y los tres países tengan regulaciones equivalentes (artículo 48 del ACLAN). A pesar de ello sus principios son amplios en tanto se incluye un conjunto de reglas

asumidas por los tres países que pueden dar lugar a un fortalecimiento de los mismos en cada país. El principal problema es que el cumplimiento de los derechos colectivos -libertad de asociación sindical, negociación colectiva y huelga- con graves problemas de efectividad tanto en Estados Unidos como en México, no es ni siquiera materia de evaluación por un comité de expertos, como en los demás casos. Entre las normas técnicas que pueden ser evaluadas (sin llegar a las sanciones) se encuentran las condiciones mínimas de trabajo, las prácticas discriminatorias y la protección del trabajo migratorio.

Desde su entrada en vigencia, las OAN han recibido 20 denuncias (aunque algunas de ellas hacen referencia a un mismo caso). Una parte significativa de las denuncias fueron presentadas en el primer año de vigencia del ACLAN, lo que evidencia el interés de las organizaciones sindicales de los tres países por hacer uso de este nuevo instrumento y poner a prueba la efectividad de las ya de por sí reducidas atribuciones del acuerdo. Sin embargo, los resultados de estas denuncias fueron pobres en tanto en dos casos fueron sólo revisadas por la OAN y sólo una llegó a consultas ministeriales, mientras que un caso fue retirado por su denunciante, el sindicato estadounidense *United Electrical*, como una acción de protesta ante la ineficacia del instrumento creado por el ACLAN (Daamgard, 1999).

A partir de 1995 los casos evidenciaron un cambio en el perfil de las denuncias ya que por un lado las violaciones dejaron de ser sólo mexicanas al presentarse un caso en Estados Unidos que llegó a consultas ministeriales y, por otro, incorporaron a cada vez más peticionarios, fueron presentadas de manera conjunta por organizaciones de dos países, así como más detalladas y exhaustivas, mostrando el aprendizaje de los sindicatos en el uso de este nuevo instrumento. Además, los casos ya no sólo se refieren al derecho a la organización colectiva sino que también incluyen otros principios como la violación a las normas mínimas de trabajo; prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales, discriminación en el lugar de trabajo y protección a trabajadores inmigrantes (véase cuadro).

Pese al período inicial de desconfianza, en los últimos años el ACLAN ha sido retomado por las organizaciones de América del Norte como un instrumento para poner en discusión el tema de los derechos laborales. Un hecho que debe destacarse es que las denuncias presentadas confirman la mayor efectividad de las legislaciones canadienses para garantizar el respeto a los derechos laborales de los trabajadores. De ahí que hasta hoy se hayan presentado más denuncias

en el caso mexicano (11 en total), seguidas por las de Estados Unidos (6) y Canadá (2). Sin embargo, el menor número en este caso puede deberse al reducido campo de aplicación del ACLAN en Canadá puesto que la mayoría de las provincias no lo ha ratificado.

Una de los aspectos más criticados del Acuerdo es la lentitud en el proceso. Según una estimación realizada con base al tiempo que han tomado los casos presentados, una queja tarda entre 6 y 8 semanas para ser aceptada y otras 26 semanas para su revisión (Damgaard, 1999). Además, en la mayoría de los casos, desde la revisión hasta que se efectúan las consultas ministeriales (cuando éstas son recomendadas) pasan más de 30 semanas, llegando a presentarse casos donde éstas tienen lugar 9 meses después (Ibid). Hasta ahora en ningún caso se superó una primera fase de tratamiento de la cuestión ni se logró una presión suficiente para que se reparen las violaciones a las leyes nacionales. Sin embargo, aún con todas estas limitaciones, se ha creado un espacio útil para construir redes de solidaridad transnacional y difundir información sobre las legislaciones o las violaciones a las mismas (Herzenberg, 1998; Compa, 1998; Daamgard, 1999).

De esta forma, el resultado de los primeros años de aplicación del ACLAN sugiere que si bien este instrumento no tiene eficacia para corregir con oportunidad las violaciones más flagrantes a los derechos laborales, lo que exigiría un mayor poder de supervisión supranacional y leyes y procedimientos adecuados en cada país, ha aumentado significativamente la transparencia sobre situaciones y prácticas laborales antisindicales casi desconocidas por la opinión pública hasta que los diversos casos de denuncia concentraron la atención sobre las mismas, principalmente en México. Igualmente se han intensificado los contactos entre sindicatos y ONGs de los tres países y existe hoy un conocimiento mucho más preciso de la situación laboral en ellos. Se han compartido, además, experiencias y habilidades en las tareas organizativas y reivindicativas, con verdaderas probabilidades de concretarse en eficaces alianzas de solidaridad sindical frente a las empresas transnacionales y los gobiernos de la región (Compa, 1998).

4.2 MERCOSUR

Las negociaciones que condujeron a la adopción de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR iniciaron en noviembre de 1997. Desde sus inicios hubo una posición bastante conservadora por parte de la

parte empresarial al mostrarse reticente a aceptar derechos básicos reconocidos internacionalmente y a la inclusión de cualquier tipo de mecanismo de regulación de negociaciones colectivas supranacionales, sin reconocer tampoco la dimensión laboral intrínseca a todo proceso de integración regional. Durante el proceso de negociación fue claro que mientras los empresarios buscaban que sólo se tratase de un instrumento declaratorio, los sindicatos querían que fuese de carácter vinculante. Finalmente en noviembre de 1998 se adoptó la "Declaración Sociolaboral" del MERCOSUR, que se convirtió en un mecanismo de armonización a futuro de los estándares laborales (derechos individuales y colectivos). Sin embargo, no se trata todavía de un mecanismo vinculante ni con poder sancionador, lo que limita su potencial.

Es necesario resaltar que tanto los empresarios como los sindicalistas coincidían en que el órgano de seguimiento, después llamado Comisión Sociolaboral, no debía estar subordinada a los ministerios de trabajo porque se restaría autonomía a ese órgano y lo dejaría a merced de los cambios en las políticas nacionales. De ahí la estructura que finalmente asumió la instancia responsable de garantizar los principios de la declaración.

Entre los principios de la declaración se incluyen algunos derechos fundamentales tales como la no discriminación (por sexo, raza o nacionalidad), igualdad de oportunidades y de trato y prohibición del trabajo infantil. Introduce además dos derechos que no se incluyen en otras regulaciones regionales, como es el caso del derecho de huelga y el derecho de los empleadores de administrar sus empresas. Igualmente establece el respeto a la libertad de asociación y de organización sindical y reconoce el derecho a la negociación colectiva con base en las normas nacionales (Portella, 1999: 18). Sobre este último punto se establece de forma genérica el "derecho a negociar y celebrar convenciones y acuerdos colectivos para regular las condiciones de trabajo, de conformidad con las legislaciones y prácticas nacionales". Además el artículo 12 de la declaración, sobre Promoción y Desarrollo de procedimientos preventivos y de auto resolución (auto acuerdo) de conflictos señala que los sindicatos se comprometen a "propiciar y desarrollar formas preventivas y alternativas de auto resolución (auto acuerdo) de conflictos individuales y colectivos de trabajo, fomentando la utilización de procedimientos independientes e imparciales de solución de controversias". Complementando el bloque, el artículo 13 establece que "los Estados Partes se comprometen a fomentar el diálogo social en los ámbitos nacional y regional, instituyendo mecanismos efectivos de consulta permanente entre representantes de los gobiernos,

los empleadores y los trabajadores, con el propósito de garantizar, mediante el consenso social, condiciones favorables para el crecimiento económico sustentable y con justicia social en la región y la mejora en las condiciones de vida de sus pueblos.” (Portella, 1999: 24).

Cuadro 2 – Declaración Sociolaboral Mercosur*
Derechos individuales:
• No discriminación
• Promoción de la igualdad
• Protección a los trabajadores migrantes y fronterizos
• Eliminación del trabajo forzoso
• Restricciones sobre el trabajo de menores
• Derecho del empleador a dirigir su empresa de acuerdo a sus propias prácticas
Derechos Colectivos:
• Libertad de asociación
• Libertad Sindical
• Derecho a la negociación colectiva
• Derecho de huelga
Promoción del empleo
Protección contra el desempleo
Derecho a la capacitación y el entrenamiento
Condiciones de trabajo seguras y salubres
Seguridad Social

* Principios y derechos que constituyen la declaración sociolaboral del Mercosur, sin perjuicio de otros vigentes o futuros en la práctica nacional e internacional de los estados miembros.

Fuente: (Compa, 1998) y “Declaración Sociolaboral del Mercosur”, 1998.

Aunque en su corta vigencia la Declaración no ha producido efectos normativos, permitió en cambio conformar un espacio útil para que las representaciones sindicales nacionales presionen por elevar los estándares laborales y sociales de los países de la región. La presencia de estas representaciones en la Comisión Laboral que se creó a raíz de esta declaración, de naturaleza tripartita, implica que, a diferencia de lo que ocurre con el ACLAN, los sindicatos y los trabajadores podrán participar en el seguimiento de su aplicación y de los principios que la forman. Uno de los resultados importantes es la realización de inspecciones de trabajo de las distintas ramas de actividad con la participación de los representantes de las organizaciones sociales y los gobiernos de los cuatro países, con el propósito de verificar el

cumplimiento de las normas nacionales. Al respecto se discute la posibilidad de construir en el futuro normas regionales comunes con base en la experiencia derivada de estas inspecciones (Portella, 1999:15).

En materia de inspecciones de trabajo conjuntas, la comisión escoge de común acuerdo en cada período un segmento ocupacional (ya se han practicado inspecciones en el sector de la construcción civil y del sector del transporte) y se realiza una inspección con base en las normas del país sede, en la que participan representantes de los tres sectores de todos los países. La innovación radica, por un lado, en el método para lograr un mayor conocimiento de la realidad laboral y social y por otro, en la participación activa y directa de los sindicatos en el proceso, lo que favorece el mejoramiento de los procedimientos nacionales a la par que dota a la futura comisión sociolaboral de procedimientos comunes basados en la experiencia y las observaciones debatidas en el ámbito de las SGT 10 (Portella, 1999: 19).

Aunque con limitaciones significativas, el MERCOSUR es un espacio amplio de negociación multilateral con la presencia sindical, que brinda mejores oportunidades para contrarrestar las presiones empresariales a favor de una mayor flexibilidad laboral. A diferencia de lo que ocurre en el TLCAN, la mayor amplitud de los principios y la participación de los actores productivos posibilitan en mayor medida que se desarrolle en el MERCOSUR una regulación con capacidad real de incidir en las condiciones laborales de los trabajadores. A pesar de que la declaración sociolaboral no establece reglas claras de protección a los trabajadores, los sindicatos podrían hacer una amplia utilización de la misma en el futuro.

4.3 Legislaciones nacionales

Tanto el ACLAN como la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR señalan que las principales atribuciones en materia laboral corresponden a las regulaciones nacionales. Sin embargo, además de las limitaciones y los problemas de efectividad que éstas presentan, existen en cada país profundas diferencias en la manera en que están legislados a ese nivel los principios y/o derechos incluidos en cada uno de dichos acuerdos lo que restringe significativamente las posibilidades de alcanzar un mínimo común de protección de los derechos laborales.

4.3.1 TLCAN

En el caso de América del Norte se aprecian diferencias significativas tanto en lo relativo a los derechos individuales como a los colectivos.

Sin embargo, por su origen común y principios compartidos, Estados Unidos y Canadá mantienen algunas semejanzas en los estándares laborales, así como en las bases sobre las cuales se reconoce a las organizaciones sindicales. Es México quien muestra mayores diferencias derivadas del carácter corporativo y con un papel destacado para el estado en el régimen laboral mexicano frente a los otros dos de corte liberal e individualista. Estas marcadas diferencias constituyeron desde el momento mismo de la negociación del acuerdo regional un obstáculo tanto para la definición de una regulación común más puntual como para una posible armonización de las legislaciones nacionales en el corto y mediano plazo.

Los países miembros del TLCAN coinciden en la necesidad de garantizar un conjunto de principios y establecen la prohibición del trabajo forzoso y las restricciones al trabajo de menores, no sólo en sus respectivas legislaciones sino también como signatarios de las Convenciones Internacionales de la OIT respecto de estos temas, pero en los demás temas las diferencias son muy importantes.

Estados Unidos y Canadá comparten rasgos en sus respectivos modelos de regulación laboral, producto de sus tradiciones liberales, el origen común de ambas legislaciones en la Ley Wagner de 1935 y con base en características que se desprenden de ella tales como un sistema de negociación descentralizado por empresas, acuerdos similares entre sindicatos y empresas transnacionales en ramas como la automotriz, las telecomunicaciones o el acero, así como un seguro de desempleo semejante. Sin embargo, también presentan diferencias significativas tanto en aspectos puntuales como en las políticas gubernamentales y las características de los sistemas políticos en los que operan (Adams, 1995). En contraste, el modelo de regulación laboral mexicano se caracteriza por una mayor intervención gubernamental, donde el Estado tiene fuertes atribuciones no sólo en la tutela legal de los derechos individuales sino también en la organización de los trabajadores (Bensusán, 1999).

Específicamente, en cuanto a los derechos individuales se aprecian mayores cercanías entre Canadá y EEUU, como se muestra en el cuadro siguiente. La regulación en torno al acceso y permanencia al empleo así como las propias condiciones de trabajo en los Estados Unidos, se encuentran por abajo de otras legislaciones de países desarrollados y en desarrollo, dejándose a la negociación entre capital y trabajo la posibilidad de mejorar los mínimos legales establecidos. De ahí que

las condiciones de contratación, remuneración y beneficios sociales están fuertemente descentralizadas, ya sea a nivel de planta o compañía entre un sindicato y el empleador o bien, entre un trabajador individual y su empleador (Kochan, Katz y McKersie, 1994).

Por su parte, el marco jurídico canadiense otorga un mayor papel a la intervención gubernamental, comparado con el estadounidense, aunque menor que el que establece la legislación mexicana. Además cuenta con un sistema descentralizado de regulación en el que las provincias constituyen el principal nivel (Trudeau y Vallée, 1996 y Adams, 1995). En suma, el conjunto de las legislaciones provinciales y federal establece una mayor protección a los trabajadores canadienses, otorga mayores prestaciones sociales y una relativa mayor estabilidad en el empleo, al protegerlos del despido injustificado, lo que hace menos importante para los empresarios canadienses impedir la sindicalización de los trabajadores.

México establece altos niveles de protección para el conjunto de los trabajadores que pueden ser superados mediante la contratación colectiva. Tal y como se aprecia en el cuadro siguiente, la legislación otorga en México incluso mayores garantías para la estabilidad laboral y prestaciones sociales más altas o no contempladas en los otros dos países.

Cuadro 3 – Derechos individuales establecidos en las legislaciones nacionales			
Derechos individuales	Estados Unidos	Canadá	México
Estabilidad Laboral	Sin garantías No indemnización	Sin garantías Indemnización en algunos casos	Con garantías Indemnización por despido injustificado o reinstalación
Jornada de Trabajo semanal	40 horas	Varía por provincia Típica 40 horas	48 horas
Vacaciones	No previstas	2 semanas después de un año de servicio	6 días por el primer año de servicio y aumentos por año de servicio
Aguinaldo	No previsto	Varía por provincia de 5 a 9 días	15 días
Días feriados	Entre 8 y 10 no	9 días (federal y 5 provincias) 8 días (2 provincias)	7 días obligatorios y uno cada seis años pagados
Permiso por maternidad	13 semanas sin pago	17 semanas sin pago	12 semanas con pago
Pago por horas extra	50 % más después de la jornada semanal	50 % más	100% las primeras 9 horas a la semana y después 200%
Salario Mínimo	Si	Si	Si

Es en los derechos colectivos establecidos como principios en el ACLAN donde existen las mayores diferencias, que se encuentran tanto en las facilidades u obstáculos existentes para la sindicalización y la negociación colectiva, como en la mayor capacidad para conseguir a través de este medio mejoras en los salarios, las condiciones laborales y la estabilidad en el empleo. En sentido amplio, esta categoría no sólo se refiere a lo establecido legalmente, sino también a las posibilidades reales de ejercicio de dichos derechos, que pueden estar condicionadas por elementos en el sistema político, factores culturales, tradiciones históricas, etc.

En esta materia existen importantes limitaciones tanto en México como en Estados Unidos, aunque en cada país tienen un origen distinto.

Las principales restricciones a los derechos colectivos en México provienen de las características del sistema político, específicamente del lugar que los sindicatos han ocupado en el mismo, así como de las atribuciones estatales que median el ejercicio de los derechos a la organización y negociación colectiva y en general por el carácter tripartito del sistema de justicia laboral. Mediante el reconocimiento de la personalidad jurídica del sindicato y de los líderes por el estado, su incorporación al PRI y su participación en las instancias tripartitas de administración y justicia laboral, el sindicalismo ocupó un lugar central en la estabilidad del régimen político mexicano. Durante la reestructuración de la economía mexicana, la subordinación de las organizaciones sindicales al gobierno y su apoyo a las políticas económicas implementadas por éste le permitieron conservar los monopolios de representación y sus privilegios a cambio de dejar de representar los intereses de los trabajadores. Adicionalmente, se extendieron formas ficticias de representación como los contratos de protección, mediante las cuales las empresas previenen la sindicalización efectiva de sus trabajadores y los líderes sindicales corruptos obtienen importantes beneficios. Todo lo anterior se traduce en que a pesar de que la legislación mexicana ofrece formalmente mayores facilidades para la sindicalización, la negociación colectiva y la huelga que en los otros dos países, en la práctica los trabajadores mexicanos no cuentan con organizaciones realmente representativas ni con mecanismos para hacer valer plenamente la libertad de asociación y negociación colectiva. El cuadro que se incluye más adelante puntualiza las diferencias en materia de derechos colectivos en los tres países.

Por su parte, pese a que se reconoce la libertad de asociación y la organización colectiva de los trabajadores estadounidenses y a que el Estado se mantiene al margen del proceso organizativo, la legislación tiene una serie de huecos, imprecisiones y regulaciones explícitas que obstruyen el ejercicio efectivo del derecho a la organización. La legislación excluye expresamente de este derecho a los trabajadores agrícolas, a los empleados domésticos y a los supervisores de bajo nivel (HRW, 2000). De igual forma, ante la proliferación de los trabajadores a tiempo parcial, temporales, subcontratados u otras formas "atípicas" o "independientes", resulta grave que la legislación estadounidense no les garantice el derecho de asociarse (Ibid). Adicionalmente, las lagunas legales, el tortuoso proceso judicial y los derechos de los empleadores obstaculizan el libre ejercicio del derecho a la sindicalización para el conjunto de los trabajadores.

La legislación laboral estadounidense en principio garantiza el derecho de los trabajadores a organizarse en sindicatos¹⁰. Ello no implica su reconocimiento automático en los procesos de negociación colectiva, ya que se establece un proceso de *certificación de la representación* mediante el cual los sindicatos deben demostrar ante la autoridad laboral (NLBR) que cuentan con el apoyo expreso de los trabajadores. Sólo después de efectuarse este proceso los empleadores tienen la obligación de negociar con el sindicato (*véase STyPS-DOL, 1992, p.13 y ss*). Legalmente, los empresarios tienen el derecho de oponerse al sindicato, pero no pueden hacer amenazas, promesas o cualquier otra medida que coarte o interfiera con el derecho de los trabajadores a tener una representación sindical. Los sindicatos, por su parte, no pueden condonar cuotas o deudas a aquellos que firmen por el sindicato antes de la elección ni tampoco pueden amenazar o ejercer coacción sobre los trabajadores para que voten por una opción dada (STyPS-DOL, 1992: 10).

Diversas organizaciones en ese país, han señalado la creciente expansión de las prácticas antisindicales por parte de los empleadores, quienes utilizan sus atribuciones legales para evitar la sindicalización de sus trabajadores, a la vez que recurren con frecuencia al despido de activistas sindicales. De hecho, algunas estimaciones señalan que mientras en 1969 alrededor de 6

10 En la ley laboral de los Estados Unidos los sindicatos son llamados *organizaciones laborales* y son definidos, de manera amplia, como «cualquier organización, agencia, comité o esquema de representación de empleados, en el que los trabajadores participan y cuya existencia tiene el propósito, total o parcialmente, de tratar con los empleadores los temas relacionados con injusticias, disputas laborales, salarios, regímenes de pagos, horas o condiciones de trabajo». Como mínimo se requieren dos empleados para formar una organización laboral. Un sindicato puede representar cualquier tipo de trabajador, independientemente del tipo de empresa (CCL, 1996: 8).

mil trabajadores sufrieron alguna práctica discriminatoria contra su libertad de asociación, en 1998 esta cifra ascendió a los 23.580 trabajadores (informes Anuales de la NLRB, citado por HRW, 2000: 2).

La práctica más frecuente en los EEUU es la amenaza de cierre de las empresas, lo cual ocurre sobre todo durante las campañas de organización sindical, particularmente en los sectores e industrias donde es posible el cierre o reubicación de las empresas (NAALC, 1997). La importancia de este elemento se aprecia a partir del número y las resoluciones de las demandas presentadas por esta práctica. En el estudio realizado por el Secretariado del ACLAN se observa que de las apelaciones presentadas ante la Corte Federal de Apelaciones respecto la amenaza o el cierre efectivo de empresas entre 1987 y 1993, el 78 % de ellos tuvieron lugar en el marco de campañas organizativas. En sus resoluciones las Cortes ratificaron la sentencia de ilegalidad de esta práctica en 84 de los 89 casos presentados (NAALC, 1997). Además, con base en una encuesta aplicada a representantes sindicales, el Secretariado señaló que en Estados Unidos existieron amenazas de cierre de empresas en la mitad de los casos encuestados a lo largo de los tres años del estudio, presentándose una mayor incidencia en la industria manufacturera, la transportista y la de tiendas de autoservicios. Más aún, según los sindicalistas dicha amenaza fue el factor que más incidió sobre ellos para retirar una petición de elecciones que ya habían realizado o para no presentarla (Ibid).

Por otra parte, la regulación estadounidense reconoce el derecho a huelga de los trabajadores. Sin embargo existen una serie de disposiciones que obstaculizan de manera importante su ejercicio efectivo como el uso de reemplazos de los trabajadores que han estallado la huelga (CLL, 1996: 33).¹¹ Además se limita la solidaridad intersindical y de otros actores sociales, al prohibirse los llamados «boicots secundarios», es decir, los paros de los trabajadores de los proveedores o de los clientes de la empresa en huelga. Si un sindicato realizara cualquiera de estas acciones puede ser demandado judicialmente por daños financieros, además de por prácticas laborales discriminatorias (CCL, 1996: 33).

Se ha señalado que la regulación laboral estadounidense ha incidido de manera directa en la capacidad para organizarse de los

¹¹ La regulación norteamericana señala que el uso de reemplazos garantiza el derecho del empleador de mantener en operación su compañía.

trabajadores, no sólo por las dificultades en la formación de un sindicato, sino también porque una legislación federal con una escasa reglamentación de estándares mínimos de trabajo permitió, por un lado, que los empresarios utilizaran discrecionalmente el otorgamiento de beneficios como “premio” o “castigo” a la sindicalización; y por otro, que muchas empresas se movieran a franjas geográficas de no sindicalización con el propósito de abatir sus costos laborales, lo que se tradujo en bajas e inestables tasas de sindicalización (Kochan, Katz, McKensei, 1994).¹²

En contrapartida, la legislación canadiense establece menos obstáculos a la sindicalización, combinada con una regulación flexible en la contratación, uso y despido de la mano de obra (aunque también con mayores restricciones a los empresarios que en EU). El equilibrio buscado por la legislación canadiense es el de un sindicalismo fuerte con una regulación laboral flexible (Adams, 1993). Tanto la legislación federal como la provincial garantizan la libertad de asociación y organización de los individuos. Particularmente, los trabajadores tienen el derecho a organizarse en sindicatos y a ser representados por éstos en las negociaciones colectivas. También aquí se regulan las “prácticas laborales discriminatorias”, entre las cuales se encuentra el despido por actividades sindicales o la injerencia patronal en el proceso de organización de un sindicato.

Destacan como favorables a los trabajadores las garantías para la libre sindicalización, tanto en el sentido de que su afiliación a una organización no está condicionada al empleo (aunque en la mayoría de las legislaciones se requiere el pago de cuotas para la negociación colectiva esté o no sindicalizado el trabajador),¹³ como en cuanto a las mayores y más efectivas restricciones y penalidades a la intervención patronal en el proceso de organización y durante la negociación colectiva. Incluso en las provincias -con excepción de

12 Por las características de la regulación norteamericana, la negociación de condiciones de trabajo y remuneraciones es extremadamente descentralizada: las condiciones para la fuerza de trabajo no-sindicalizada están determinadas “por la interacción de unas diez mil empresas y millones de trabajadores” (Freeman, 1994: 38) mientras que las de los sindicalizados se negocian entre los sindicatos locales y los patrones. Esta separación de las negociaciones disminuye el impacto de una negociación sobre las otras, y por lo tanto, disminuye el efecto sobre los salarios del conjunto de los trabajadores y las ganancias de las empresas (Ibid).

13 El sector federal y seis provincias (British Columbia, Manitoba, Saskatchewan, Newfoundland, Ontario y Quebec) cuentan con una legislación que obliga a los patrones a deducir las cuotas sindicales de los salarios. Sin embargo, la legislación canadiense prohíbe la existencia del *closed shop* de tal forma que para mantener el empleo no es necesario pertenecer al sindicato. Tampoco una organización sindical puede requerir al empleador que despidiera a un trabajador porque éste haya sido expulsado o suspendido de su membresía al sindicato.

Alberta, Newfoundland, Prince Edward y Quebec- las juntas laborales tienen autoridad para certificar a un sindicato, cuando consideren que hubo prácticas desleales de los empleadores que pudieron influir sobre el resultado de la elección.

En cuanto al derecho de huelga, las legislaciones federal y provinciales canadienses brindan mayores facilidades que en Estados Unidos lo que ha permitido que las organizaciones sindicales se conviertan en un verdadero contrapeso al poder del capital.

Un estudio al respecto (NAALC, 1997) reportaba que si bien en Canadá se presentaron casos de amenaza o cierre de empresas, su incidencia es menor que en los EEUU. Ello se debe, entre otros factores, a que la legislación laboral (federal y provincial) establece procedimientos expeditos para la certificación de los sindicatos, por lo que se reduce el margen para las amenazas. Además, el hecho de que los juicios por prácticas discriminatorias se diriman en tribunales civiles hace más expedita su resolución. Por otra parte, a diferencia de EEUU, la regulación en Canadá establece criterios más estrictos para limitar a los patrones en torno a posibles cierres totales o parciales durante el periodo de sindicalización.¹⁴

Igualmente, la legislación provincial incluye mecanismos que permiten negociar condiciones laborales para el conjunto de un sector económico, precisamente con el propósito de evitar una competencia sustentada en bajos costos laborales.¹⁵

En los tres países resalta la ausencia de formas institucionales de cooperación en las empresas, lo que constituye una deficiencia seria ya que las transformaciones productivas han otorgado un lugar central a la empresa en la definición de las relaciones laborales.

14 Esta regulación parece ser más efectiva que la estadounidense en tanto entre 1989 y 1995 sólo se presentaron 36 denuncias, aunque en la mayoría de ellas se trató del cierre efectivo de la compañía. De los 36 casos, en 21 de ellos se trató de un nuevo sindicato en búsqueda de la firma de un primer contrato, mientras en el resto ya existía una organización. En 23 denuncias se determinó que los patrones habían efectuado una práctica ilegal (NAALC, 1997).

15 En Quebec existe un Decreto-Ley en virtud del cual un contrato colectivo está vigente para veintinueve ramas de actividad económica y se extiende obligatoriamente a todas las empresas del sector (CLC, 1999).

Cuadro 4 – Principios ACLAN y su regulación en las legislaciones nacionales			
Principio ACLAN	Regulación nacional		
	ESTADOS UNIDOS	CANADÁ	MÉXICO
Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse	Restringida por los procedimientos de certificación sindical y los derechos reconocidos a los empleadores para oponerse a la sindicalización	Penalidades severas en caso de prácticas antisindicales.	Amplias facilidades para la formación de una organización sindical limitadas en la práctica debido al intervencionismo estatal en el nacimiento y durante toda la vida del sindicato.
Derecho a la negociación colectiva	Restringido por el proceso de certificación, los derechos patronales y el "voluntarismo" en la negociación	Fuerte orientación voluntarista de la negociación, la obligatoriedad de la mediación y el arbitraje.	Facilidades para exigir la firma de un contrato colectivo y márgenes amplios en los hechos para la discrecionalidad patronal en la selección del titular del contrato colectivo.
Derecho de Huelga	Restringido por la posibilidad de usar reemplazos temporales o permanentes de los huelguistas.	No puede efectuarse una huelga durante la vigencia de un contrato colectivo, excepto por prácticas discriminatorias. Prohibición de reemplazos permanentes de huelguistas.	Entre otras causas, por firma y revisión de los contratos colectivos. Suspensión total de labores y prohibición de reemplazos. La huelga por solidaridad es legal pero el derecho de huelga se restringe por el control sindical y la facultad gubernamental de calificar la huelga.

Fuente: Elaboración propia con base en las legislaciones respectivas

4.3.2 MERCOSUR

La legislación laboral, aunque con diferencias importantes, guarda semejanzas en los países en el MERCOSUR como resultado de los antecedentes políticos y económicos de los países miembros. El caso más contrastante es el uruguayo, país que históricamente contó con mayores estándares laborales y con organizaciones sindicales fuertes, independientes y representativas. Al igual que en el caso mexicano, la vigencia de los derechos establecidos en la ley ha estado condicionada en la mayor parte de los países por factores políticos, entre los que destaca la mayor o menor subordinación de los sindicatos al Estado. De ahí que en Brasil, donde existió un profundo proceso de reestructuración sindical, la capacidad de mejorar las condiciones laborales sea desde los ochenta mayor que en Argentina, cuyo

sindicalismo tradicional continúa sin renovarse. De cualquier forma, en el Cono Sur hay mayores oportunidades para la participación de los sindicatos en el proceso de integración a la vez que la propia Declaración Sociolaboral establece la expectativa de armonizar los estándares laborales entre los países miembros, algo que no se asume todavía en el ACLAN ni siquiera en el largo plazo.

Al igual que los países del TLCAN, aquellos dos países establecen en sus legislaciones, al haber ratificado los respectivos convenios internacionales, la prohibición del trabajo forzoso y la restricción del trabajo a menores. Adicionalmente estos países han suscrito los compromisos contra la discriminación y a favor de la igualdad en las remuneraciones y las condiciones laborales. Sin embargo, los principios reconocidos en la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR también presentan diferencias significativas en las regulaciones nacionales (diferencias que se acentúan respecto de Paraguay y en menor medida en Uruguay).

Aunque en el cuerpo de la declaración no se establecen compromisos respecto al respeto de estándares mínimos, implícitamente se reconocen los respectivos mínimos establecidos en cada una de las legislaciones. Como puede apreciarse en el cuadro siguiente¹⁶, Argentina y Brasil tienen similitudes significativas en lo que respecta a la estabilidad laboral, el aguinaldo y el pago de horas extras, aunque Brasil establece mayores prestaciones en lo relativo a vacaciones y permiso por maternidad, al igual que establece una jornada laboral menor que la establecida en la Argentina. El modelo argentino ofreció históricamente un alto nivel de protección legal con un grado de efectividad mayor que en los demás países. Tal vez por ello las leyes laborales han sufrido ya diversas reformas tendientes a aumentar la flexibilidad en la contratación, remuneración, uso y despido de la mano de obra, así como en materia de negociación colectiva, a la vez que se crearon regímenes especiales para las pequeñas y medianas empresas (Palomino y Senén, 1999: 32)¹⁷.

16 En este trabajo se analizan exclusivamente los ejemplos más semejantes de Brasil y Argentina con el propósito de mostrar sus principales diferencias, mismas que son aún mayores en el caso de los demás países del MERCOSUR.

17 Diversos decretos y reformas legales han aumentado la flexibilidad laboral en sus diversas dimensiones: volumen del empleo (a través de permitir los contratos temporales y las llamadas "modalidades promovidas", que redujeron las indemnizaciones por despido y eximieron a los empleadores del pago de cargas sociales, tales como aportes a la jubilación y a la obra social, y los contratos de aprendizaje); salarial (para vincular los salarios a la productividad); espacios de negociación (trasladándolos del sector o rama a la empresa) y aumento de la heterogeneidad de condiciones de contratación y trabajo según tamaño de las empresas.

Al igual que en América del Norte, las principales diferencias se aprecian en la reglamentación de los derechos colectivos. En la regulación laboral brasileña se establece una estructura sindical paralela para los trabajadores y los patrones. Ambos se organizan en un sindicato único para una categoría profesional (trabajadores) o bien, por actividad económica (patrones) dentro de una base territorial determinada (Portella, 1999: 3).

Tras la intensa movilización social de fines de los setenta y que dio lugar al surgimiento del nuevo sindicalismo, se introdujeron reformas constitucionales y legales que buscaban garantizar de manera más efectiva el ejercicio de los derechos colectivos. Entre ellas hay que destacar: a) la prohibición de la injerencia gubernamental en la vida organizativa; b) la garantía constitucional del derecho de huelga; c) el derecho a formar libremente confederaciones y federaciones y d) la creación de consejos de trabajadores electos en las empresas de más de 200 trabajadores (Amadeo et al, 1995: 42).

En materia del derecho de huelga se impusieron algunas restricciones, sobre todo tendientes a garantizar servicios mínimos a la comunidad (Amadeo et al, 1995: 57). Sin embargo, los patrones no pueden reemplazar a los huelguistas (a menos que se trate de una huelga

que haya sido declarada "abusiva"), aunque no están obligados a pagar salarios caídos. De cualquier forma los trabajadores pueden volver a su puesto, renunciando al sindicato (Cox, 1997).

Por su parte, el modelo de regulación laboral argentino, consolidado durante el gobierno peronista en los cuarenta, establece el reconocimiento estatal de los actores sindicales, así como la negociación colectiva, la protección de los derechos individuales y la intervención estatal en la resolución de los conflictos. Al igual que en Brasil y México, el Estado tiene importantes atribuciones en la vida sindical y cuenta con mecanismos de control sobre las organizaciones de trabajadores (Murillo, 1997).

En Argentina se establece un régimen de sindicato único fuertemente centralizado y con capacidad de negociación colectiva por rama, previo reconocimiento gubernamental de la personería gremial, además de numerosas facultades reguladas por la legislación.¹⁸ La personería gremial es otorgada por el Ministerio de Trabajo a la organización que representa al mayor número de trabajadores en relación con la cantidad de trabajadores de la unidad de negociación que se desea agremiar.¹⁹ El Ministerio del Trabajo tiene importantes atribuciones sobre el ejercicio del derecho a la organización, ya que tiene la facultad de solicitar a la autoridad judicial la suspensión o cancelación de la personería gremial y demandar la intervención judicial en el caso de suponer la existencia de incumplimientos legales, estatutarios o irregularidades (Ley 23551, art. 56).

En materia del derecho de huelga, tanto los sindicatos inscritos como aquellos con personería gremial tienen derecho a ejercerlo. Sin embargo, para ejercer legalmente la huelga debe ser precedida de un procedimiento de conciliación obligatoria en el que sólo tienen participación activa los sindicatos con personería.

En resumen, al igual que en el caso mexicano, la menor o mayor vigencia de los derechos colectivos en Brasil y Argentina está influida por dos factores estrechamente vinculados: por un lado, el grado de intervención estatal y por otro, la mayor o menor autonomía de las

¹⁸ En 1988 se introdujeron reformas en la legislación laboral que permitían la existencia de tres tipos de organizaciones: sindicatos de una misma actividad o afines (verticales); sindicatos de oficio, categoría o profesión (horizontales) y sindicatos de empresa. Ley 23551 del 14 de abril de 1988, artículo 10.

¹⁹ El sindicato que solicita el reconocimiento debe tener una antigüedad de por lo menos seis meses y afiliar a más del 20% de los trabajadores.

organizaciones sindicales. En el primer caso, la reforma constitucional ocurrida en 1988 restringió las posibilidades de intervención del gobierno en el proceso de sindicalización, mientras que en Argentina las atribuciones estatales en este rubro no han sido modificadas. Ello fue resultado en los dos casos de las propias estrategias que los sindicatos pusieron en marcha en las décadas pasadas: en Brasil, el proceso de reestructuración que dio lugar al llamado “nuevo sindicalismo” provocó la democratización de las estructuras organizativas de los trabajadores y aumentó su autonomía respecto del Estado. Ello se tradujo en una agenda sindical en la que la prioridad fue impulsar una reforma legal que impidiera la injerencia gubernamental. A la inversa, en el caso argentino el grupo mayoritario de organizaciones sindicales, concentrado en la CGT, se ha opuesto fuertemente a toda modificación legal que toque sus prerrogativas. Al igual que en el caso mexicano, los sindicatos tradicionales argentinos sostuvieron una alianza con el gobierno, pese a los efectos adversos de la política económica sobre los trabajadores, a cambio de que se mantuvieran las prerrogativas legales que les aseguran recursos financieros y personería gremial, a la vez que algunas prebendas políticas. De esta manera, el sindicalismo argentino también toleró la injerencia estatal en la sindicalización.

Cuadro 6 – Derechos colectivos de la Declaración Sociolaboral del Mercosur y su regulación en las legislaciones nacionales

Derechos colectivos reconocidos en la Declaración Sociolaboral de Mercosur	Brasil	Argentina
Libertad de asociación	Si. Amplia	Si.
Libertad sindical	Si. Garantía constitucional de no intervención en la vida interna de los sindicatos	Si. Restringido por las facultades estatales para suspender la personería gremial e intervenir un sindicato.
Derecho a la negociación colectiva	Si. Aunque la negociación está segmentada por categoría profesional y región geográfica	Si. Amplia y favorece una negociación centralizada
Derecho de huelga	Si. Garantizado constitucionalmente, aunque media una calificación estatal que califica de “abusiva o no” una huelga.	Si. Tras un procedimiento de conciliación obligatoria.

Fuente: Elaboración propia con base en la legislación.

5. Propuestas alternativas de regulación

Con notorias asimetrías, las legislaciones nacionales pueden ser más o menos eficaces para regular las relaciones laborales y las condiciones de empleo de los trabajadores en cada uno de los respectivos países. Sin embargo, son claramente insuficientes para contrarrestar los efectos sobre los salarios y condiciones de trabajo de las presiones competitivas, el establecimiento de cadenas productivas transnacionales, la reubicación de la producción en la búsqueda de menores costos laborales, la expansión de los trabajadores migratorios, etc. Por otra parte, los mecanismos regionales que actualmente existen tampoco llenan este vacío, ya que ni siquiera se reconoce expresamente la existencia de dichos problemas.

A partir de estos hechos, se hace necesario contar con mecanismos alternativos que contribuyan a fortalecer el cumplimiento de estándares laborales mínimos internacionalmente reconocidos, incluyendo el derecho de los trabajadores a organizarse y ejercer sus derechos colectivos. Ello se evidencia en las movilizaciones realizadas en diversas ciudades del mundo como Seattle (1999), Praga (2000) y Génova (2001) en el marco de las reuniones anuales de los organismos financieros internacionales. Adicionalmente, las agendas de los actores sindicales de los cinco países que aquí se analizaron muestran una preocupación creciente por establecer regulaciones que realmente incorporen la dimensión laboral a los procesos de integración, a la vez que aspiran a construir mecanismos de vigilancia y sanción que verdaderamente garanticen la observancia de las regulaciones laborales.

En el debate sobre la regulación internacional y ante la menor capacidad de los estados nacionales para sancionar a las empresas transnacionales han cobrado importancia las iniciativas para ampliar la *responsabilidad social de las empresas* tales como los programas de etiquetado social, las iniciativas de inversión y los códigos de conducta. Asimismo existen propuestas para la inclusión de cláusulas sociales en los acuerdos comerciales o bien el condicionamiento de los préstamos financieros por parte de los organismos internacionales a la supervisión de la OIT del cumplimiento de estándares laborales mínimos.

Códigos de conducta

Las iniciativas de responsabilidad social de las empresas, como los códigos de conducta de las empresas transnacionales, fueron diseñadas

precisamente con la intención de garantizar por una vía privada el cumplimiento de ciertos estándares laborales básicos, aún cuando se discute actualmente cuál es la efectividad de los mismos y de qué manera se podrían mejorar sus efectos. Estos mecanismos han sido principalmente utilizados en industrias donde el proceso productivo se encuentra segmentado en diversas unidades de producción con encadenamientos productivos internacionales, intensivas en mano de obra y que buscan instalarse en países o regiones con escasos niveles de protección laboral o altos grados de incumplimiento, particularmente en la industria del vestido, del calzado y del juguete.

En general, los códigos de conducta, ya sean de una compañía o multiempresas, son mecanismos que funcionan como declaraciones formales de principios o lineamientos de políticas en las que la empresa se compromete a seguir un comportamiento determinado en materia laboral o ambiental (Diller, 1999). En principio los códigos de conducta pueden cubrir a la totalidad de la cadena productiva o sólo una parte, dependiendo del código en cuestión. Las empresas que los aceptan buscan por esta vía mejorar su imagen pública y sus relaciones con sus clientes, intermediarios y otras empresas así como evitar los efectos de las medidas de presión de los consumidores (Ibid).

El análisis de estos códigos muestra que en su mayoría hacen referencia a estándares laborales mínimos establecidos internacionalmente o señalan la obligación de las empresas de respetar la legislación nacional, la cual en muchas ocasiones no tiene regulaciones expresas sobre temas como el derecho a la negociación colectiva o bien difiere de las normas internacionales (Harvey et al, 1999; Jeffcott y Yanz, 2000a y 2000b). Los códigos de conducta se han extendido en países con bajos niveles legales de protección, regímenes políticos autoritarios o inestables y con escasa tradición sindical de los trabajadores. Tal es el caso de El Salvador, Guatemala o algunos países asiáticos como China o Malasia. Más recientemente se han extendido a países con mayores niveles de desarrollo y mayor presencia sindical que van desde los EEUU y el Reino Unido hasta la India, Egipto, Brasil y México (véase Diller, 1999).

México, a diferencia del primer grupo de países, cuenta con una legislación que supera la mayoría de los mínimos establecidos en los convenios internacionales de la OIT. Tiene además una larga tradición de reconocimiento a la acción colectiva como forma de mejorar la condición de los grupos sociales. Estos antecedentes permiten suponer

que la adopción de códigos de conducta tendría en México un menor impacto respecto de lo que ocurre en otros países de menor desarrollo, como es el caso de El Salvador.²⁰ Un rápido sondeo mostró sin embargo que existe una creciente cantidad de empresas, sobre todo maquiladoras, que laboran para grandes empresas internacionales como Levi-Strauss, Liz Claiborne o Guess que cuentan con códigos de conducta.

Existen algunos indicios derivados de la comparación entre empresas del sector que sugieren que estos códigos han contribuido en la mejora de las condiciones de trabajo, sobre todo en lo relativo a la higiene y la seguridad en la fábrica y en ocasiones sobre los turnos y tiempos de la producción. Por el contrario parecen haber incidido sólo marginalmente en el respeto a los derechos colectivos, los salarios y el acceso a la seguridad social. Asimismo, se observa que los códigos suelen ser desconocidos por los trabajadores, las organizaciones sindicales y el público en general lo que lleva a que el monitoreo sea un asunto interno de las empresas.²¹ Sin embargo, se trata de observaciones que no pueden generalizarse ni tomarse como conclusivas en tanto no se ha efectuado ninguna investigación que analice de manera sistemática el impacto de los códigos de conducta.

La existencia de los códigos de conducta privados ha sido escasamente difundida en México. Sin embargo, cobrará importancia en el futuro inmediato debido a la reciente aprobación en la OCDE, con el voto en contra de México inicialmente, de las guías de conducta para las empresas transnacionales, con el propósito de mejorar el bienestar y los estándares de vida de los trabajadores. Los temas regulados son amplios: políticas generales, información sobre cierres, competencia, financiamiento, impuestos, empleo, relaciones industriales, medio ambiente y ciencia y tecnología. Se trata de garantizar que no habrá un trato diferente entre las empresas transnacionales y locales. Entre los derechos laborales se consideran los de representación y negociación colectiva, comprometiéndose los empleadores a no ejercer prácticas irregulares en contra de la acción colectiva y a negociar constructivamente; el de información; la observación de estándares semejantes a los de empresas nacionales

20 Sobre otras experiencias véanse los trabajos de Harvey et al, 1999, Jeffcott y Yanz, 2000a y 2000b y Red de Solidaridad de la Maquila, 1999.

21 Información recopilada por las autoras a partir de entrevistas a dirigentes sindicales realizadas en 1998 para otro proyecto de investigación, entrevistas telefónicas realizadas a funcionarios de la Asociación Nacional de Empresarios Maquiladores, así como a gerentes de recursos humanos en algunas empresas. También se utilizó el trabajo de Aparicio, 2000.

comparables; la capacitación y entrenamiento de los trabajadores; avisos previos a los cierres, despidos colectivos o cambios operativos y a evitar la discriminación en las políticas de empleo (OCDE, 1996: 194).

Es importante señalar que en esa enumeración se incluyen derechos no contemplados en la legislaciones de los países del TLCAN y el MERCOSUR, como el de proporcionar información sobre el desempeño de la empresa a los sindicatos con quienes están negociando o el de negociar bajo "buena fe" con los representantes de los trabajadores.

Existen tres instancias destinadas a dar seguimiento al cumplimiento de las guías de la OCDE: los llamados "puntos de contacto nacionales" (normalmente una oficina gubernamental del país miembro); el Comité Internacional de Inversiones y Empresas Multinacionales (CIME, por sus siglas en inglés) y los Comités Asesores de Federaciones de Empresas y Trabajadores (BIAC y TUAC, por sus siglas en inglés). En la primera instancia se reúne información sobre la experiencia de aplicación de los lineamientos, se manejan encuestas, se discuten los temas relacionados con los mismos y se asiste a los trabajadores y empresas para tratar con los mismos y resolver los problemas que de ellos se deriven. Al CIME le corresponde clarificar e interpretar los lineamientos; recibir e intercambiar opiniones sobre los mismos y responder las preguntas de los países miembros. El TUAC y el BIAC pueden hacer consultas con las oficinas gubernamentales nacionales y con el CIME así como informar a sus miembros sobre el desarrollo de los lineamientos (OCDE, 1997).

Aunque todavía en México no se han difundido las nuevas exigencias que deben atender las empresas transnacionales ubicadas en él por tratarse de un país miembro de la OCDE, hay que señalar que los lineamientos apuntados son de cumplimiento obligatorio pero que su efectividad en el país dependerá en gran medida de la difusión de estos compromisos y de la presencia de organizaciones sindicales fuertes y autónomas capaces de aprovechar los derechos que se incluyen en este instrumento de regulación.

Cláusulas sociales

Estas iniciativas se distinguen entre sí fundamentalmente por su naturaleza persuasiva o punitiva así como por los mecanismos implementados para asegurar su observancia. Algunas buscan la inclusión de medidas que penalicen el incumplimiento de las normas laborales internacionales. Sin embargo, hasta ahora no han sido puestas en marcha.

En el rubro de las cláusulas sociales de naturaleza persuasiva destacan las presentadas por la OIT (1997) y la Comisión Europea (1995). La primera de ellas se sustenta en el respeto a las convenciones de la OIT que regulan estándares laborales básicos como la libertad de asociación (convención 87), el derecho a la organización y negociación colectiva (convenio 98), la prohibición del trabajo forzoso (convenios 29 y 105), la prevención de la discriminación en el empleo (Convenio 111) y las exigencias de edad mínima para trabajar (convenio 138) (Bensusán, 2000), mismos que se harían valer a través de los mecanismos tradicionales de la OIT. Adicionalmente, esta iniciativa propone el otorgamiento de una "etiqueta social global" que podría imprimirse en todas las exportaciones del país en cuestión, certificando que los países productores respetan los derechos fundamentales de los trabajadores. Por su parte la propuesta de la Unión Europea señala que ésta otorgaría preferencias comerciales y/o ayuda financiera a aquellas naciones que tomen medidas específicas para asegurar los derechos laborales. Además, propone que la Unión Europea destine fondos de asistencia (alrededor del 20% del total de los recursos de este rubro) para apoyar los esfuerzos de los países en asuntos sociales. Se trata entonces de un incentivo positivo para promover el respeto de estándares mínimos reconocidos internacionalmente y con ello, proteger a la mano de obra europea contra la competencia basada en los bajos costos laborales (ibid).

Por otro lado destacan las propuestas de Ehremberg (1996) y de Harvey, Collingsworth y Athereya (2000) debido a que tienen un mayor alcance punitivo que las anteriores. El principio común del cual parten es el establecimiento de estándares laborales mínimos que deben ser cumplidos como requisito para beneficiarse de los acuerdos comerciales. Dicho cumplimiento estaría supervisado por órganos supranacionales expresamente creados con tal propósito. Además, la iniciativa de Harvey et al (2000) propone expresamente la paulatina armonización de las legislaciones nacionales, para lo cual debería crearse un sistema de incentivos positivos y negativos que alienten a los países y las empresas a cumplir con las normas mínimas establecidas. En ambos casos, se plantea un procedimiento complejo de supervisión, evaluación, sanción y revisión de las medidas con el propósito de garantizar un proceso equitativo de vigilancia y sanción que impida que la cláusula social sea utilizada de manera unilateral por alguna de las partes.

Sin embargo, las iniciativas de cláusulas sociales han enfrentado fuertes resistencias no sólo por parte de las empresas transnacionales

sino también de los gobiernos e incluso de las propias organizaciones de trabajadores en los países en desarrollo, lo que muestra que todavía no existe un clima político propicio ni la cabal comprensión de las ventajas y limitaciones de estas propuestas. El rechazo a estas iniciativas frecuentemente es sustentado en el argumento de que estas cláusulas sociales son sólo un mecanismo proteccionista de los países más desarrollados en contra de las naciones en vías de desarrollo, de tal forma que los primeros buscarían defender sus empleos frente al menor costo de la mano de obra en los segundos.

Este argumento tiene una parte de razón si se analizan algunas de las posiciones proteccionistas esbozadas, por ejemplo, durante la negociación del TLCAN o también, ante la falta de una visión crítica de la situación laboral en los EEUU y de reclamaciones sindicales para mejorarla, pero la solución no es el rechazo de tales cláusulas sino que se contemplen mecanismos para que ningún país pueda usarlas unilateralmente. Además, es necesario reconocer que en el actual contexto económico ningún país estará a salvo de las presiones competitivas globales, con o sin acuerdos comerciales, por lo que es necesario replantear las estrategias de los actores nacionales y los propios marcos de regulación laboral para que eviten sus efectos perversos sobre las condiciones laborales (Ibid).

Junto a los esfuerzos por incorporar a los acuerdos comerciales las cláusulas sociales, se requiere impulsar programas de investigación y cooperación transnacional que permitan realizar una evaluación minuciosa de la situación laboral y proponer soluciones que contemplen la heterogeneidad del mundo del trabajo tanto entre países como al interior de los mismos. Asimismo, es necesario reconocer, a la luz de la evidencia empírica hasta hoy existente, que el crecimiento de los empleos y la productividad derivados de la intensificación del intercambio comercial no se traducirán necesariamente ni por si mismos en la elevación de los salarios y las condiciones laborales sino se crean mecanismos institucionales que propicien una distribución equitativa de los beneficios.

De igual manera, debe resaltarse la necesidad de que cualquier cláusula social que se adopte en forma vinculada al comercio internacional incluya los derechos de organización, a la contratación colectiva y a la huelga, lo que contribuiría a aumentar la eficacia de la propia legislación nacional, regional o global, en tanto el desarrollo de organizaciones sindicales fuertes es todavía una asignatura pendiente en numerosos países de la región.

6. Conclusiones

Como lo muestra la revisión de las experiencias de regulación regional de los estándares laborales en el continente americano los resultados logrados hasta ahora no permitirán poner un freno a las estrategias de competitividad sustentadas en los bajos salarios y la precariedad laboral. Por diversas razones, el alcance de estas regulaciones en el norte del continente ha estado determinado por la necesidad de conseguir el respaldo de sectores opuestos al avance de la integración y conservar el de quienes rechazaban su inclusión en los acuerdos comerciales. Así ocurrió con los votos demócratas que finalmente formaron la mayoría necesaria en la Cámara de Representantes de los EEUU en noviembre de 1993, con los que se aprobó el TLCAN, después de que el Presidente Clinton exigiera a México la negociación del ACLAN. En suma, a pesar del bajo perfil de este instrumento trilateral, las regulaciones laborales jugaron en esa oportunidad un papel decisivo porque sin ellas difícilmente se hubieran conseguido los votos necesarios para aprobar el TLCAN en aquel país. Igualmente, el fracaso del presidente Clinton al no obtener en 1998 los votos requeridos para negociar a través del *fast track* la extensión del TLCAN al resto del continente estuvo relacionada con la debilidad del ACLAN y la resistencia del presidente Zedillo a ampliar su alcance, fortaleciendo su capacidad para asegurar el cumplimiento de las normas laborales, como lo demandaba la AFL-CIO. En cualquier caso es claro que hasta ahora ese instrumento no sirvió para mejorar la situación laboral en las empresas que comercian en la región. Tampoco puede decirse que la Declaración Socio Laboral del MERCOSUR haya mostrado ser efectiva.

Por ello es necesario considerar cuál debería ser el contenido de la agenda laboral trilateral en el futuro, considerando las oportunidades abiertas por el cambio político en México y por las numerosas movilizaciones sociales que reclaman en el continente un tratamiento más riguroso de los temas sociales, laborales y ambientales dentro los acuerdos comerciales, factor que estuvo ausente durante las negociaciones del TLCAN y el ACLAN y puede marcar en la actualidad una diferencia importante.

En cuanto al contenido de la agenda laboral esta incluye dos aspectos fundamentales: por un lado, el fortalecimiento del ACLAN (contenido y mecanismos) y el debate sobre las propuestas más amplias destinadas a vincular los estándares laborales y los acuerdos comerciales; por otro,

la cuestión de la libre circulación de la fuerza de trabajo y el fortalecimiento de los derechos de los trabajadores migratorios, aspecto sobre el que no se ocupó este trabajo.

Entre las **principales debilidades del ACLAN**, cuya corrección debería atenderse para convertirlo en un modelo de regulación continental, se encuentran las siguientes: 1. No está incorporado al TLCAN, por lo que no tiene la misma fuerza que sus disposiciones. 2. No establece estándares laborales comunes ni se propone armonizarlos, como se hace en el MERCOSUR, sino tan sólo fortalecer el cumplimiento de las regulaciones nacionales. 3. Aunque incluye un conjunto amplio de principios su alcance depende de las regulaciones nacionales sin que exista una reglamentación común. 4. Sólo la violación de las normas técnicas laborales -la obligación de pagar el salario mínimo, el cumplimiento de las reglas de seguridad e higiene y la prohibición del trabajo de menores- pueden dar lugar a sanciones, después de un largo procedimiento que puede llegar a durar alrededor de tres años, por lo que no se dan garantías de ningún tipo para el libre ejercicio de los derechos colectivos. 5. En caso de llegarse a la aplicación de sanciones, éstas quedan a cargo del país donde ocurre la violación en lugar de responsabilizarse a la empresa o el sector que incurrió en conductas antilaborales. 6. La estructura de la Comisión para la Cooperación Laboral (CCL) no considera la participación de los actores sociales como se hace en el MERCOSUR, dejándolos al margen de la supervisión de las labores de la misma y de las actividades de cooperación en materia laboral. Tampoco se contempla esta participación en las Oficinas Nacionales Administrativas (OAN), dónde se reciben las quejas derivadas del acuerdo. 7. No están unificados los procedimientos en las OAN (Compa, 1999: 78).

La comparación de los ordenamientos nacionales y la experiencia de aplicación del ACLAN ofrece además información útil para fortalecerlo en el futuro inmediato. La mayor transparencia conseguida a través de este instrumento en lo que se refiere a los alcances de las respectivas legislaciones nacionales muestra que si bien México tiene una regulación protectora de los derechos individuales y colectivos de los asalariados, existen graves problemas de cumplimiento de los mismos por diversas razones que van desde la ausencia de tribunales laborales independientes del Poder Ejecutivo, hasta la subordinación de las organizaciones obreras al mismo, pasando por la escasez de recursos para una eficaz supervisión de estos derechos. Por el contrario,

Estados Unidos tiene una regulación menos protectora en lo individual y aunque se observa un mayor cumplimiento de la misma, tiene problemas serios para garantizar los derechos de contratación colectiva y huelga. Canadá se ubica en una situación intermedia y tiene niveles desiguales de protección según la provincia de que se trate.

La situación parece haberse agravado con el TLCAN. Como un estudio realizado en los tres países en el marco del ACLAN lo sugirió, la presión y las amenazas a los trabajadores estadounidenses que buscan sindicalizarse bajo el argumento del cierre de las empresas para trasladarlas a México son generalizadas y muy efectivas. Aunque Canadá tiene una legislación muy semejante en materia de derechos colectivos, hay diferencias importantes en los procedimientos que permiten garantizar de manera más efectiva el derecho a la organización y la contratación colectiva lo que, junto a otros factores, se traduce en tasas más altas de sindicalización, todo lo cuál lo convierte en un modelo a seguir si se buscara armonizar las legislaciones nacionales.

Las perspectivas de una más efectiva regulación de los derechos de los trabajadores en el norte del continente se convierten entonces en un aspecto crucial de la agenda laboral continental porque no tendría ninguna legitimidad la pretensión de exigir estándares laborales altos a los países menos desarrollados de la región cuando la economía más grande del mundo y sus principales socios comerciales no cumplen siquiera con los derechos fundamentales.

Es por ello indispensable retomar el debate en cada país sobre aspectos fundamentales que la globalización y los procesos de integración han puesto en entredicho, como el tema de la soberanía y las ventajas y desventajas de avanzar en la construcción de nuevas instituciones supranacionales que garanticen que los resultados del libre comercio se distribuyan de manera equitativa, algo que ni el mercado ni los países aisladamente pueden garantizar. Al respecto, no puede admitirse que se ceda sin discusión soberanía al aceptar políticas económicas globales o regionales, mientras se invoca la soberanía como pretexto para rechazar la regulación supranacional de los derechos de los trabajadores en el continente.

Por ello resulta necesario también cuestionar los argumentos sobre el proteccionismo oculto detrás de las exigencias a favor de adoptar normas laborales supranacionales como condición para extender el TLCAN, ya que aún en ese caso, si existen los procedimientos

adecuados, habrá también garantías que eviten el uso discrecional y unilateral de los derechos de los trabajadores como barreras al comercio en los países desarrollados.

Incluir incentivos positivos en los acuerdos comerciales para lograr el fortalecimiento de los estándares laborales nacionales, regionales y globales -y no sólo negativos- sería útil para vencer las resistencias en los países con perfiles más bajos de protección. En este sentido, los incentivos deberían encaminarse a facilitar la adopción y el cumplimiento de dichos estándares en las economías menos desarrolladas, a través de fondos destinados al desarrollo de la infraestructura, la educación y la capacitación, con la intención de dejar atrás las ventajas comparativas de los bajos salarios y promover la competitividad por una vía alta: altos salarios, seguridad laboral, sindicatos fuertes y concertación social entre interlocutores con poderes de negociación equilibrados. Paralelamente, la adopción de sanciones como resultado de procedimientos con plenas garantías para los acusados de violar las normas laborales, debería desalentar el abatimiento artificial de los salarios y condiciones de trabajo destinadas a atraer las inversiones.

La adopción de una agenda semejante no podrá resultar de la sola disposición de los gobiernos para modificar los supuestos neoliberales en los que se basó la negociación del TLCAN y el ACLAN. Aún si esta disposición existiera, lo que es de dudarse, existirían fuertes resistencias entre los inversores y las empresas transnacionales que no podrían fácilmente contrarrestarse. Es por ello que las organizaciones sociales de los tres países, incluyendo los sindicatos, tendrán un papel fundamental que cumplir en la promoción e implementación de la nueva agenda.

Bibliografía

- ADAMS, Roy J., 1995, *Industrial Relations Under Liberal Democracy, North America in Comparative Perspective*, Columbia, South Carolina, University of South Carolina Press.
- AMADEO et al, 1995, "Brazil" en Márquez, (Ed) *Reforming the Labor Market in a Liberalized Economy*, Centers for Research in Applied Economics, Inter-American Development Bank-Johns Hopkins University Press, Washington, DC.

- AMADEO y Camargo, 1996, "Instituições e o mercado de trabalho no Brasil" en Camargo (org.) *Flexibilidade Do Mercado De Trabalho No Brasil*, Fundação Getulio Vargas Editora, Rio de Janeiro, Brasil
- BECCARIA y Galín, 1998, "Competitividad y regulaciones laborales" en la *Revista de la Cepal*, núm. 65, agosto.
- BECKMAN, Steve, 1999, "Comentarios sobre los capítulos 8,9,10", en *Ingreso y productividad en América del Norte*, CCL, México, pp. 287.
- BELMAN Y, Belzer, 1997, "Regulation of Labor markets: Balancing the benefits and cost of competition", en Kaufman (ed.) *Government Regulation of the Employment Relationship*, IRRRA, Madison, Wisconsin.
- BENSUSÁN, Graciela y Bodil Damgaard, 1998, "Estándares laborales y distribución del ingreso en su relación con el comercio", en *Revista Integración y Comercio*, INTAL, Buenos Aires, enero-abril.
- BENSUSÁN, Graciela y Luis Reygadas, 1999, *La situación Laboral en Chihuahua: un caso de represión artificial de los salarios*, mimeo, México.
- BENSUSÁN, Graciela y Marisa von Bülow, 1997: "La reforma institucional del corporativismo sindical: las experiencias de Brasil y México". *Perfiles Latinoamericanos*, no. 11, pp. 185-229.
- BENSUSÁN, Graciela, 1994, "Entre candados y dientes: La agenda laboral del TLC", *Perfiles Latinoamericanos*, vol, 4, año 3, junio, Flacso/México.
- BENSUSÁN, Graciela, 1998: "El sindicalismo mexicano: análisis a nivel nacional" en Bensusán et.al, *Avance de investigación «Estrategias sindicales frente al TLC: México, Canadá y Estados Unidos»*. FLACSO/México.
- BENSUSÁN, Graciela, 1999, "Los sindicatos mexicanos y la reforma institucional: oportunidades para el cambio de naturaleza en la globalización", en *El Cotidiano*, núm. 94, UAM-Azcapotzalco/FES, México, marzo-abril.
- BIRDSALL, Nancy y Juan Luis Londoño, 1998: "No Tradeoff: Efficient Growth Via More Equal Human Capital Accumulation" en Birdsall, Graham y Sabot (eds.), *Beyond Tradeoffs. Market Reform and Equitable Growth in Latin America*. Washington: Inter-American Development Bank and the Brookings Institution, pp. 111-146.
- BRONSTEIN, 1995, "Cambio Social y relaciones de trabajo: en América Latina: balance y perspectivas" en *Revista Internacional del Trabajo* (OIT), vol. 114, núm. 2.

- BRONSTEIN, 1997, "Reforma Laboral en América Latina: entre el garantismo y la flexibilidad" en *Revista Internacional del Trabajo*, (OIT), vol. 116.
- BROX, James A, Cristine Fader, (1999), "Productividad, ingreso y desarrollos recientes en el sector automotriz canadiense", en *Ingreso y productividad en América del Norte*, CCL, México, pp. 247.
- BUZZ, Hargrove (1999), "Globalización, integración económica y los trabajadores en América del Norte", en *Ingreso y productividad en América del Norte*, CCL, México, pp 163.
- CAMARGO, José Márcio, 1997, "Mercado de Trabajo, estabilización y competitividad. La experiencia de cuatro países: Argentina, Brasil, Colombia y México", en E. Amadeo et al., *Costos laborales y Competitividad en América Latina*, OIT, Ginebra.
- CAMPBELL, Bruce et al., 2000, "Labour Market Effects under CUFTA/NAFTA" Employment and Training Papers 29, <http://www.ilo.org>, consultado mayo 31,2000.
- CARD, David, and Richard B. Freeman. 1994. "Small Differences That Matter: Canada vs. the United States." Pp. 189-222 in *Working Under Different Rules*, edited by Richard B. Freeman. Russell Sage Foundations.
- CARRILLO, Jorge, 1999, "Productividad, ingreso y trabajo en la industria automotriz en México", en *Ingreso y productividad en América del Norte*, CCL, México, pp 197.
- CCL, 1996, *Informe preliminar al consejo ministerial sobre la Legislación laboral Canadá, Estados Unidos de América y México*, Comisión para la Cooperación Laboral, Dallas Texas.
- CCL, 1997, *Cierre de Empresas y Derechos Laborales*, Comisión para la Cooperación Laboral del ACAN, Estados Unidos.
- Comisec (Comisión Sectorial para el MERCOSUR), 1995. *El MERCOSUR y su origen*. Información disponible en www.rau.uy/mercosur/origen.merco.htm (2/6/1999).
- Comisión para la Cooperación Laboral en América del Norte (CCL), 1997: *Los mercados de trabajo en América del Norte. Un análisis comparativo*. Lanham, MD: Bernan Press y Dallas: CCL.
- COMPA, Lance A. y Stephen Diamond, (eds.), 1996. *Human Rights, Labor Rights and International Trade*. University of Pennsylvania Press, Philadelphia.
- COMPA, Lance A., 1995: "Going Multilateral: The Evolution of U.S. Hemispheric Labor Rights Policy Under GSP and NAFTA". *Connecticut Journal of International Law*, vol. 10, pp. 337-364.

- COMPA, Lance A., 1996: "The NAFTA Labor Side Accord and Trilateral Labor Cooperation". Memorandum presented at Harvard University, April.
- COMPA, Lance, 1999, "Summary of NAALC cases: 1994-present", Cornell School of Industrial and Labor Relations", May 1997, not published.
- COMPA, Lance; 1998, "El Acuerdo Laboral Paralelo del TLCAN: un recuento de 3 años", en Graciela Bensusán, *Estándares laborales después del TLCAN*; FES-Flacso y Plaza y Valdés, México.
- Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libre (CIOSL), 1999: *Trade Union Right Survey 1999*. Disponible en www.icftu.org.
- Cook, 1999, "La Reforma Laboral en América Latina: perspectivas comparadas sobre el caso mexicano" en *El Cotidiano*, núm. 94, marzo-abril, año 15, México.
- COSTA VAZ, A. (1999) «A integração no Mercosul: novos atores e desafios da participação política e social» en Chaloult y De Almeida (coords.), *Mercosul, Nafta e Alca. A dimensão social*. Sao Paulo: LTR
- DAAMGARD, Bodil, 1999, "Cooperación laboral transnacional en América del norte a finales de los noventa" en *El Cotidiano*, n° 94, mar-abr. México.
- DAMGAARD, Bodil, 1998, "Electronics and Electrical Appliances: Comparative Chapter", informe final de investigación del proyecto *Estrategias Sindicales frente al TLCAN*, Colmex/CONACyT, mimeo, México.
- DAMGAARD, Bodil, 1997, *Sindicalismo y globalización. Un estudio comparativo del sector electrónico en México y Estados Unidos*, Tesis de doctorado, FLACSO, México.
- DE ALMEIDA, Maria, 1984, "O sindicalismo brasileiro entre a conservação e a mudança" en B. SORJ y M.H.T de Almeida (comp.) *Sociedade e Política no Brasil pós-64*, São Paulo, Brasiliense, p. 191-214
- DE ALMEIDA, R. (1999), "A dimensão social nos processos de integração" en Y. Chaloult y R. De Almeida (coords.), *Mercosul, Nafta e Alca. A dimensão social*. Sao Paulo: LTR.
- DE LA GARZA, Enrique, 1992: "El Tratado de libre comercio y el futuro de la contratación colectiva en México" en Bensusán (coord.), *Las relaciones laborales y el tratado de libre comercio*. México: FES/FLACSO/UAM-X/Miguel Angel Porrúa, pp. 111-141.

- DOMBOIS, R. y Pries, L. (1995) "Sistemas de relaciones industriales en el proceso de transformación económica y política de América Latina: Brasil, Colombia y México en una perspectiva comparativa" *Avances de Investigación*, N° 1 Febrero.
- DRAKE, Paul W., 1996: *Labor Movements and Dictatorships. The Southern Cone in Comparative Perspective*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- DUSSEL, Enrique, 2000, "El tratado de libre comercio de Norte América y el desempeño de la economía en México", CEPAL, México.
- EHRENBERG, D., 1996: "From intention to action. An ILO-GATT/WTO Enforcement Regime for International labor Rights" en Compa y Diamond (eds), *Human Rights, Labor Rights and International Trade*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, pp 163-180.
- EHRENBERG, R., 1994: *Labor Markets and Integrating National Economies*. Washington DC: Brookings Institution.
- EPI (1999) Economic Shapshots, en www.epinet.org consultado el 24-10-99.
- ETCHEMENDY, Sebastián y Vicente Palermo, 1998: "Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995)". *Desarrollo Económico*. Vol. 37, no. 148, enero-marzo de 1998; pp. 559-590.
- FORSEY, Eugene A., [1980] 1997: *How Canadians Govern Themselves*. (4th edition prepared by the Public Information Office, Library of Parliament). Ottawa: Library of Parliament.
- FREEMAN, R., (ed.) 1994, *Working Under Different Rules*, Russel Sage Foundation, New York. Gadbow, R. M. y M. T. Medwig, 1996: "Multinational Enterprises and International Labor Standards: Which Way for Development and Jobs?" en Compa and Diamond (eds.), *Human Rights, Labor Rights, and International Trade*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- GERCHUNOF y Torre, 1996, "La política de liberalización económica en la administración de Menem" en *Desarrollo Económico* vol. 36, no. 143 octubre-diciembre.
- GOLDÍN, Adrián y Silvio Feldman, 1995, "Relaciones colectivas del trabajo en el MERCOSUR", *RELASUR-OIT*; núm. 7; Montevideo.
- GÓMEZ, Marcelo "Conflictividad laboral durante el Plan de Convertibilidad en Argentina (1991-1995). Las prácticas de lucha

sindical en una etapa de reestructuración económica y desregulación del mercado de trabajo" en *Estudios Sociológicos* Vol. XV, No.45, septiembre-diciembre.

- GRANDI, J y D. Schutt. (1997) «El MERCOSUR en 1996: ¿consolidación o incertidumbre?», en Milet, Gaspar y Rojas (eds.) *Chile-MERCOSUR: una alianza estratégica*. Santiago de Chile: FLACSO/Los Andes.
- GRANDI, J. (1995) «Le MERCOSUR en période de transition: évaluation et perspectives» en *Problèmes d'Amérique Latine*, no. L17, abril-junio, Paris: La Documentation française.
- GRINSPUN, Ricardo y Robert Kreklewich, "Institutions, Power Relations and Unequal Integration in the Americas: NAFTA as Deficient Institutionalilty", ?
- GUILHON, A., José "Brasil. Presidenciales 1998 ¿Victoria del Gobierno o derrota opositora?" en *Nueva Sociedad*, No. 159, Enero – Febrero 1999, Venezuela.
- HANSENNE, Michel, 1997: *Industrial Relations, Workers' Protection and Globalization, Report of the Director-General of the 12th Asian Regional Meeting*. OIT.
- HANSENNE, Michel, 1996. "El comercio y las normas de trabajo. ¿Cabe llegar a un acuerdo sobre normas laborales comunes?", Conferencia de Wilton Park sobre liberalización del comercio mundial, 6 de marzo de 1996, en *Revista Internacional del Trabajo*, volumen 115, núm 2. Ginebra: OIT.
- HERZENBERG, Stephen and Jorge Perez-Lopez (eds.), 1990. *Labor Standards and Development in the Global Economy*. US Department of Labor, Washington.
- HERZENBERG, Stephen, 1996: "In From the Margins: Morality, Economics, and International Labor Rights" en Compa and Diamond (eds.), *Human Rights, Labor Rights, and International Trade*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- HIRST, Mónica, 1994: "La dimensión política del MERCOSUR: Especificidades nacionales, aspectos institucionales y actores sociales." *Perfiles Latinoamericanos*. Año 3, no. 4, pp. 37-60.
- HOLLINGSWORTH, 1997, "The institutional embeddedness of American Capitalism" en Crouch y Streeck (Ed) *Political Economy of modern capitalism*, SAGE Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi.

- HORTON, Susan, R. Kanbur y D. Mazumdar, 1992. "Mercado de trabajo y ajuste estructural en doce países en desarrollo" en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 111, no. 2, pp. 123-156.
- Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, 1997: *Sistema de contas nacionais*. Rio de Janeiro: IBGE. Puesto a la disponibilidad en www.ibge.gov.
- INTAL, (1999). «Tensión entre los principales socios del Bloque» en *Carta Mensual INTAL*, no. 36, julio.
- JARQUE, Carlos M., 1993: "Magnitud y características del desempleo en México". *Revista Mexicana del Trabajo (STyPS)*, Nueva época, núm. 1, pp.14-25.
- KOCHAN, Harry C. Katz y Robert B. McKersie, 1994: *The Transformation of the American Industrial Relations*. Ithaca: ILR Press.
- KOCHAN, T. y P. Osterman, 1994, *The Mutual Gains Enterprise Forging A Winning Partnership Among Labor, Management and Government*, Harvard Bussines School Press, Boston.
- KORZENIEWICZ, Miguel y Thomas Macías, 1998: "Economy and Society in Brazil: Cardoso's Presidency and Its Possibilities". *Latin American Research Review*; vol. 33, no. 1, pp. 226-238.
- KRUEGER, Alan B., 1997: "International Labor Standards and Trade" in Bruno and Pleskovic (eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 1996*. Washington DC: World Bank.
- KUTTNER, Robert, 1998, *Necesitamos un nuevo conjunto de reglas globales*, en Felipe González et al., Fundación Friedrich Ebert Stiftung, RFA.
- Labour Branch Human Resources Development Canada, 1999, Webpage: <http://labour.hrhc-drhc.gc.ca/policy/leg>, última revisión marzo 1999.
- LEE, Eddy, 1997, "Globalización and labour standards: A review of issues", *International Labor Review*. vol 136, núm. 2.
- LEE, Thea, *Comercio y Desigualdad*, en Graciela Bensusán, 1999, Estándares laborales después del TLCAN, Plaza y Valdés, México.
- LIM, L.Y.C., 1990: "Singapore" in Herzenberg y Perez-Lopez (eds.), *Labor Standards and the Development in the Global Economy*. Washington D.C.: U.S. Department of Labor, Bureau of International Affairs.
- LOCKE, Kochan y Piore (1995b) *Employment Realtions in a changing world economy*, MIT, USA.
- LUSTIG, Nora, 1993, México, *The remaking of an economy*, The Brookings Institutions, Washington.

- MCGUIRE, James W., 1992: "Union Political Tactics and Democratic Consolidation in Alfonsín's Argentina, 1983-1989". *Latin American Research Review*, vol. 27, no. 1, pp. 37-74.
- MELTZ y Verma, 1995, "Developments in Industrial Relations and Human Resource Practices in Canada: An Update from the 1980's" en Locke, Kochan y Piore (1995b) *Employment Relations in a changing world economy*, MIT, USA.
- MELTZ, Noah y Anil Verma, 1995: "Developments in Industrial Relations and Human Resource Practices in Canada: An Update from the 1980s" en Locke, Piore y Kochan (eds.), *Employment Relations in a Changing World Economy*. Cambridge: MIT Press; pp. 91-130.
- MERCOSUR (1999), página web en www.mercosur.org, consultada el 27-10-99.
- MILET, P., C. Fuentes y F. Rojas (1997) "Introducción: el MERCOSUR, nuevo actor internacional" en Milet, Gaspar y Rojas (eds.) *Chile-MERCOSUR: una alianza estratégica*. Santiago de Chile: FLACSO/Los Andes.
- MISHEL, Lawrence y Jared Bernstein (1994), "Is the technology black box empty? An empirical examination of the impact of the technology on wage inequality and the employment structures?", Working Paper, Washington DC, Economic Policy Institute.
- MURILLO, 1997, "La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem" en *Desarrollo Económico*, núm. 147, vol. 37, Octubre-Noviembre
- PALOMINO, Héctor y Cecilia Senén, 1999, "Informe General Argentina" Informe de investigación del proyecto *Estrategias sindicales frente a los procesos de globalización e integración regional: un análisis comparado TLCAN-MERCOSUR*, mimeo, Buenos Aires, Argentina.
- PIORE, M., 1990, "Labor standars and business strategies" en Herzenberg, S. y Pérez López, J. *Labor Standards and Development in the Global Economy*, US Department of Labor, Bureau of International Affairs.
- PIORE, M., 1994, "Unions: a reorientation to survive", en Kerr, C. y Staudohar, P. *Labor economics and industrial relations: Markets and institutions*, Harvard University Press.
- POCHMANN, Marcio, 1994, "Mudança e continuidade na organização sindical brasileira no período recente", en M. de Oliveria y J. Mattoso (comps.) *O mundo do trabalho- crise e mudança no final do século*, São Paulo Página Aberta/Scritta.

- PORTELLA, 1999, "Informe sobre a questão laboral e as estratégias sindicais" Informe de investigación del proyecto *Estrategias sindicales frente a los procesos de globalización e integración regional: un análisis comparado TLCAN-MERCOSUR*, mimeo, San Paulo, Brasil.
- PORTELLA, M. (1996). "MERCOSUR, mercado de trabajo y desafíos para una acción sindical regional" en *Nueva Sociedad*, no. 143, mayo-junio, Caracas:Nueva Sociedad.
- PORTES, Alejandro, 1990: "When More Can Be Less: Labor Standards, Development, and the Informal Economy" in Herzenberg y Perez-Lopez (eds.), *Labor Standards and the Development in the Global Economy*. Washington D.C.: U.S. Department of Labor, Bureau of International Affairs.
- RAMOS, Joseph, 1997: "Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina". *Revista de la CEPAL*, Agosto de 1997, pp. 15-38.
- RMALC (Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio). (1996) *Espejismo y Realidad. El TLCAN tres años después*. México, DF: RMALC.
- ROBINSON, Ian, 1997: "Neoliberal Restructuring and Union Political Power in Canada", Preparado para el 14th Biennial Meeting of the Association for Canadian Studies in the U.S.; Minneapolis, nov. 19-23.
- ROBINSON, Ian, 2000a, "National Level Analysis: United States of America" Informe final de investigación del proyecto *Estrategias Sindicales frente al TLCAN*, Colmex/ CONACyT, mimeo, México.
- ROBINSON, Ian, 2000b, "National Level Analysis: Canada" Informe final de investigación del proyecto *Estrategias Sindicales frente al TLCAN*, Colmex/ CONACyT, mimeo, México
- ROGERS, Joel y Wolfgang Streeck, 1994, "Workplace Representation Overseas: the Work Councils Story" en Freeman, (Ed) *Working under different rules*, Rusell Sage Foundation, New York, 1994.
- RUBIO, L. (1992) *¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio?*, México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- RUIZ, D, Clemente, 1999, "Empleo productividad y salarios dentro del Tratado de Libre Comercio. El caso de México: un análisis multisectorial", en *Ingreso y productividad en América del Norte*, CCL, México, pp. 71.
- RUIZ, M. (1997) *El TLCAN: Dimensiones laborales y respuesta sindical en México, 1991-1996*, Tesis, México: UNAM-FCPyS.

- SÁNCHEZ PEÑA, Landy L., en prensa: *Entre la apertura comercial y la transición política: la estrategia del STRM*. México: FLACSO/México/Juan Pablo.
- SECOFI, (1992). *¿Qué es el TLC?*, México: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- SIMMONS, Alan, (2000), "Nafta, international migrations and labor rights", CERLAC, York University, not published.
- SMITH, R. y Healey, M. (1994). *Labor and MERCOSUR: a briefing book*, preparado para la conferencia "Labor, free trade and economic integration in the americas: National labor union responses to a transnational world". Duke University, agosto, 25-27, 1994.
- SMITH, William C., 1989: "Heterodox Shocks and the Political Economy of Democratic Transition in Argentina and Brazil" en William Canak (ed.), *Lost Promises. Debt, Austerity, and Development in Latin America*, Boulder: Westview Press, pp. 138-166.
- StatCan, 1999: *Distribution of House of Commons seats at general elections*. Disponible en www.statcan.ca.
- STyPS-DOL, 1992, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS) y U. S. Department of Labor (DOL), 1992: *A Comparison of Labor Law In the United States and Mexico: An Overview*. Informe preparado para la Primera Conferencia Anual EE.UU.-México Sobre Legislación Laboral Internacional, México, 25-27 de octubre.
- TAN, Lucilla and Don Reeves, 1996. *Labor Standards in a Global Economy: Issues and Options*. Nueva York: FES/ Bread for the World Institute. Occasional paper núm. 6, November.
- THOMPSON, Mark, 1996: "Desarrollo actual de las relaciones industriales canadienses" en Bensusán y Arteaga, eds., *Integración regional y relaciones industriales en América del Norte*. México: UAM-I / FLACSO/México, pp. 63-83.
- TOCKMAN, Víctor y Daniel Martínez, 1997, "Costo laboral y competitividad en el sector manufacturero de América Latina", en Amadeo, E. et al., *Costos Laborales y Competitividad Industrial en América Latina*, OIT, Perú.
- TORRE, Juan Carlos, 1998: *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*. México: Paidós.
- U.S. Bureau of the Census; Income Statistics Branch, 1999: *Historical Income Tables*. Consultado en www.census.gov, página revisada el 03/02/1999.

- US Congress, Office of Technology Assessment (OTA), (1992), *US-Mexico Trade: Pulling together or pulling apart?*, ITE-545, Washington.
- VAN AUDENRODE, Marc, 1999, Economía y comercio internacional: ganadores y perdedores en *Ingreso y productividad en América del Norte*, CCL, México, pp. 53.
- VON BÜLOW, Marisa 1999, "O Movimento Sindical da Cadeia Automobilística Brasileira Nos Anos 90" Informe de investigación del proyecto *Estrategias sindicales frente a los procesos de globalización e integración regional: un análisis comparado TLCAN-MERCOSUR*, mimeo, Brasilia, Brasil.
- WEINTRAUB, Sidney, 1999, Ingresos y productividad en la industria automotriz en América del Norte, en *Ingreso y productividad en América del Norte*, CCL, México, pp. 175.
- WELLS, Don (1998) "Building Transnational Coordinative Unionism" en Juárez, Huberto y Babson, Steve (coord) *Enfrentando el cambio. Obreros del automóvil y producción esbelta en América del Norte*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Wayne State University. Puebla, 1998.

A comparação como ferramenta de conhecimento e os processos de integração supranacional: desafio para as Ciências Sociais

*Marcela Pronko*¹

Podemos tener presentes dos objetos al mismo tiempo sin que los comparemos: hay, pues, un acto de la mente que establece la comparación; y es este acto el que constituye la esencia de lo que se llama relación, rapport, acto que está íntegramente en nosotros

Comparaison, Encyclopédie, Diderot e d’Alembert²

Na introdução de um minucioso estudo sobre a legislação trabalhista no Mercosul, realizado por uma equipe de especialistas da *Universidad de la República* de Uruguai³, Américo Plá Rodriguez destaca que a harmonização das políticas trabalhistas no marco do processo de integração regional que propõe o Mercosul, requer um trabalho preparatório de conhecimento e aproximação recíproca entre os países membros. Como parte dessas tarefas, diz o especialista,

1 Marcela Pronko é Licenciada em Ciências da Educação pela Universidad Nacional de Luján (Argentina), Mestre em Educação Brasileira pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e Doutora em História Social pela UFF (Brasil). É professora ad-honorem da Universidad Nacional de Luján (Argentina) e professora-pesquisadora (pessoal internacional) da FLACSO/Brasil.

2 Citado por PEREYRA, 1990, pág. 83.

3 CINTERFOR/OIT, **El derecho laboral del MERCOSUR ampliado**, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideu, 2000.

En primer término, debe procurarse conocer la realidad normativa de cada uno de los cuatro países del MERCOSUR. Debe buscarse no sólo la legislación vigente sobre cada tema laboral de cada país, sino también internarse en la realidad para que el estudio comparativo no se limite al aspecto superficial del texto de las normas, sino para que abarque las orientaciones jurisprudenciales predominantes, el grado de aplicación práctica que tienen las leyes y la significación económica real de los beneficios que se conceden. Este último aspecto es singularmente difícil de conocer porque no basta referirlo a un valor monetario uniforme o de valor constante sino que debe relacionarse con el nivel de vida, el significado práctico del salario en el medio y el poder adquisitivo de la moneda en el medio de que se trate. (PLA RODRIGUEZ, 2000, pág. 23, destacado nosso)

Essa tarefa de conhecimento mútuo requer, então, para além do conhecimento formal/superficial de cada um dos países, a realização de estudos comparados que dêem conta das particularidades nacionais/locais (reais) como passo indispensável para o processo efetivo de integração regional e a progressiva harmonização de normas e políticas. Mas a comparação, como ferramenta para a construção desse conhecimento não é um dado nem um processo meramente técnico. Envolve a consideração de toda uma série de questões que é necessário levar em conta na hora de definir a realização dos estudos indispensáveis que possam aportar efetivamente para esse processo de neto caráter político.

Neste ponto, é inevitável a indagação sobre como os estudos comparativos podem contribuir com os processos de integração regional/supranacional e, dentro deles, de harmonização de políticas públicas. Ou ainda, mais especificamente, qual a utilidade de aplicar uma perspectiva comparada, ainda prioritariamente centrada no nacional, para o estudo e a formulação regional da Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR)? A relevância dessas questões e a necessidade de lhes dar uma resposta estiveram na base da elaboração do presente texto.

Visando este objetivo, organizamos o texto em três partes. Na primeira delas, fazemos referência à algumas reflexões existentes sobre os usos da comparação nas Ciências Sociais: questões epistemológicas e metodológicas que nortearam a realização de estudos comparados entre sociedades, desde diferentes perspectivas, ao longo do século XX. Na segunda parte do trabalho, propomos o exame de alguns conceitos-chave para a realização de estudos comparados hoje: a redefinição da idéia de nação no contexto atual de globalização ou mundialização do capital e os desafios que coloca à realização desse tipo de estudos. Por último, abordamos concretamente as possíveis contribuições dos estudos

comparativos ao processo de integração regional em curso no Mercosul, remetendo-nos especificamente ao processo de harmonização de políticas públicas de trabalho e renda nesse contexto.

A comparação nas ciências sociais: algumas considerações gerais.

Nos últimos anos, numerosos especialistas das ciências sociais tem voltado seu olhar para a comparação como forma de abordagem de diversas temáticas. Isso tem acontecido a partir de uma tomada de consciência sobre a existência de problemas comuns a diferentes países pertencentes ao mesmo conjunto, histórica ou geograficamente determinado. No mundo todo, e particularmente na América Latina, esse tipo de estudos tem estado ligado à idéia da necessidade de conhecimento mútuo, como pré-requisito para concretizar um projeto comum de desenvolvimento, em virtude das crescentes tendências à integração econômica e política da região. Entretanto, apesar da aparente atualidade do enfoque comparativo, deve-se ressaltar que a comparação não é uma ferramenta nova no processo de conhecimento.

Para começar, é preciso assinalar que "comparar"⁴ é uma forma própria do pensamento humano, uma maneira intuitiva de conhecer. Quotidianamente usamos a comparação e a analogia quando nos defrontamos com situações ou fenômenos novos, desconhecidos. Elas nos ajudam a compreendê-los e a definí-los. Nesse sentido, desde a Antigüidade, têm existido tentativas mais ou menos sistemáticas de comparação entre sociedades, dentro das formas específicas de conhecimento próprias de cada cultura e de cada época. Basta lembrar os escritos de Heródoto ou Platão a respeito e, posteriormente, os relatos de viajantes da Idade Média. Mas é só com o nascimento e a consolidação das Ciências Sociais (em fins do século XIX), que a comparação sistemática entre sociedades começa a ser exercitada e se transforma em instrumento para construir conhecimento "científico".

Toda comparação implica, basicamente, um tipo de pensamento relacional, isto é, de "conhecimento de relações" e, por isso, consiste em uma operação mental ativa, dirigida por perspectivas de percepção, baseadas em critérios específicos. Porém, é preciso distinguir entre a comparação como forma de pensamento humano em geral e a

4 Segundo o dicionário Aurélio da língua portuguesa, comparar significa: "1. Estabelecer confronto entre; cotejar, confrontar. 3. Examinar simultaneamente, a fim de conhecer as semelhanças, as diferenças **ou relações**" (Destacado nosso).

comparação como método/abordagem das Ciências Sociais em particular (Schriewer, 1989). Como forma de conhecimento humano, a comparação implica a *relação entre objetos*, que podem ser interessantes como tais (isto é, relaciona fatos, factibilidades). Já a comparação como método (ou como abordagem) do conhecimento científico refere-se às *relações existentes entre os objetos* (ou seja, relaciona relações).

Assim, segundo Schriewer:

Sólo en la segunda forma, y gracias a la abstracción del procedimiento inherente a ella, se podía utilizar la comparación para investigar los distintos complejos situacionales nacionales (culturales, sociales etc.) – partiendo, según el caso, de propósitos formulados hipotéticamente – en función de unas relaciones macro sociales recurrentes, para averiguar o examinar su regularidad interpretable en términos de causalidad. (Schriewer, 1989, pág. 83)

Apesar da escassa reflexão teórico-metodológica com que é praticada, ainda que teoricamente aceita nas Ciências Sociais, a comparação tem gerado, no seio das mesmas, alguns importantes debates de corte metodológico, epistemológico e prático. O posicionamento adotado frente a eles determina, ainda que não explicitado, o desenho e o resultado de toda e qualquer pesquisa comparativa. Por isso, resulta importante uma recuperação explícita dessas questões. Sem pretensão de exaustividade, abordaremos a seguir, alguns delas.

1. Comparação: questão de técnica ou de teoria?

O primeiro debate que se coloca quando abordamos a questão do uso da comparação em Ciências Sociais é um problema de ordem epistemológica, que diz respeito à validade das formas de conhecimento e à natureza do processo de indagação empírica⁵. Nesse sentido, é uma constatação corrente, entre os autores preocupados com o tema, o fato de que, mesmo existindo uma prática bastante difundida de comparação empírica, pouco tem se refletido sobre as bases teóricas da comparação. Isto confere uma certa fragilidade metodológica e epistemológica aos estudos comparados que, em prol de sua validade, se faz necessário superar.

5 Para uma discussão desenvolvida sobre este ponto ver PEREYRA, Miguel, 1990. Pereyra critica um enfoque predominante nos estudos comparados (até muito pouco tempo) que denomina de "positivismo instrumental", no qual a ciência se confunde com a técnica, enquanto que a teoria e a pesquisa social ficam confinadas à precisão de questões tais como as características e limitações dos instrumentos habituais de pesquisa, segundo um critério de rigor científico próprio das ciências naturais.

Por conta dessa fragilidade teórica, a comparação empírica tem se limitado muitas vezes à simples correlação de dados sobre unidades de comparação previamente definidas, sem questionamento algum sobre os critérios para a definição dessas unidades e nem para as formas de construção desses dados. Esse tipo de estudos comparados, predominante ainda hoje em algumas disciplinas acadêmicas, pouco tem contribuído para refletir sobre os usos e a validade científica da comparação. Criticando essa perspectiva, aponta Pereyra:

Al final, lo que ha seguido predominando en la investigación comparada son los análisis correlacionales de datos agregados, aunque, con respecto a épocas pasadas, se ha acudido a sofisticadas formas de organización y tratamiento de las mismas. Frente a esta visión, a la que todavía están asidos muchos investigadores sociales, Przeworski destaca la clase de consenso que se va abriendo, que se puede sintetizar con el siguiente pensamiento: *la investigación comparada no consiste en comparar sino en explicar*. (PEREYRA, 1990, pág. 34, destacado no original)

Assim, para que a pesquisa comparada possa explicar e não só justapor dados, é necessário ir além dessa perspectiva baseada no uso de indicadores considerados como “independentes” ou como “caixas pretas” e de unidades de comparação entendidas como unitárias e individuais. Isso supõe superar a idéia de comparação como medição e se aproximar de uma perspectiva de pesquisa que privilegie o estudo de relações, baseada numa teoria da sociedade que articule e guie a análise da mesma. Ainda segundo o citado autor:

Elaboramos nuestras interpretaciones teniendo en mente una serie de problemas específicos o de cuestiones *preexistentes* -no de datos- a las que queremos dar respuesta. La iluminación de la respuesta -o de las respuestas- no es el resultado de un ‘experimento’ ni de las propuestas de interpretación y explicación que hagamos, sino que ‘experimento’ y ‘teoría’ se construyen mutuamente. (PEREYRA, 1990, pág. 45)

A pesquisa comparativa é, como é aliás todo processo de pesquisa, uma relação de construção dialética entre problemas, dados e teoria. Os problemas (inquietações) que nos empurram à pesquisa partem de uma interpretação dada da realidade (teoria) e determinam a definição dos dados nos quais procuramos respostas. Essa interpretação se modifica/amplia à luz do trabalho com esses dados, gerando algumas respostas e abrindo novos interrogantes que podem dar origem a novas pesquisas: afinal, o processo de conhecimento é infinito.

Seguindo o raciocínio de Pereyra, podemos afirmar, nesse contexto, que a teoria serve principalmente para:

- a) Oferecer critérios para a compreensão da complexidade do real, o que implica na delimitação dos objetos e na escolha do essencial do universo de informação empírica;
- b) Oferecer hipóteses verificáveis para interligar fatores ou dados nos distintos domínios da realidade, assim como estabelecer relações causais, funcionais entre campos de ação, fatores etc. Também ajuda a identificar “forças impulsionadoras” das mudanças sociais, assim como correspondências e não-correspondências com determinantes das mudanças.
- c) Oferecer ao pesquisador o potencial explicativo de outras disciplinas sociais diferentes à sua, aumentando a racionalidade da indagação científica.
- d) Construir campos conceituais que permitam comparar diferentes realidades sociais e os conteúdos dos seus campos. (PEREYRA, 1990, pág. 46)

Nesse sentido, a teoria deveria ser entendida como um marco elástico que impulsiona a argumentação e a construção de explicações e não como uma camisa de força. Teoria e empiria se constroem mutuamente, mas a segunda só se faz compreensível a partir da primeira. A ausência (na verdade, a falta de explicitação) da teoria em qualquer processo de pesquisa supõe mais uma ingenuidade epistemológica do pesquisador do que a possibilidade de existir uma pesquisa sem teoria.

De outro lado, toda e qualquer pesquisa comparativa não pode abrir mão da indagação historicada da realidade, onde a dimensão histórica confere sentido e especificidade tanto aos problemas que estão na base da nossa pesquisa quanto às hipóteses formuladas e aos dados selecionados para dar conta das mesmas. Entendida desse modo, a comparação se transforma na substância interna da indagação científica, antes que em um marco intelectual formal e externo ao conhecimento, separado do mesmo (PEREYRA, 1990)⁶.

⁶ Frequentemente nos deparamos com estudos que comparam o desempenho econômico, escolar, comercial etc. de diversos países a partir de indicadores quantitativos uniformes definidos previamente. Nesses casos, vemos como a comparação é entendida eminentemente como medição. Frente a essa perspectiva, Pereyra propõe incorporar a dimensão histórica na pesquisa comparativa como forma de recuperar o entendimento da comparação como compreensão/explicação da realidade.

Olhando desta perspectiva, os usos correntes da comparação tem levado à constatação de uma série de falácias recorrentes que podem agrupar-se em dois tipos básicos: 1. inferir semelhanças profundas a partir de analogias superficiais de realidades sociais distantes no tempo ou no espaço histórico, cultural etc; e 2. achar que se compara quando se justapõem ou correlacionam dados, fatos, acontecimentos etc. Voltaremos sobre este ponto nos próximos itens.

2. Comparação: método ou abordagem?

Talvez ainda pouco influenciada por reflexões epistemológicas como as resenhadas no item anterior, a literatura especializada sobre os usos da comparação nas Ciências Sociais destaca um debate que persiste ao longo dos anos e que tem a ver com a definição e o status metodológico outorgado à pesquisa comparativa. De um lado, alguns autores definem a comparação como método (isto é, como conjunto de procedimentos mais ou menos estandardizados para chegar a determinados resultados: geralmente a construção válida de generalizações). Para outros autores, entretanto, a comparação poderia ser definida em termos mais flexíveis como uma abordagem (isto é, uma forma de olhar, de se aproximar do objeto tomando outro objeto como parâmetro de comparação). Vejamos alguns exemplos.

Dentro da primeira corrente, Lipjhart (1975) define a comparação como um método básico das Ciências Sociais (do mesmo modo que o seriam o método experimental e estatístico), de grande utilidade para estabelecer proposições gerais empíricas e para descobrir o relacionamento empírico entre variáveis. Porém, segundo esse autor, o método comparativo não deve ser assimilado como um método de medição (medição ordinal), mas como uma estratégia básica de pesquisa. Lipjhart entende que há uma continuidade entre o método estatístico e o comparativo, diferenciando-se um do outro a partir do número de casos estudados. Assim, adverte: "onde os casos são sistemas nacionais políticos, como acontece freqüentemente no campo da política comparativa, o número de casos é necessariamente tão restrito que o método comparativo tem de ser usado" (Lipjhart, 1975, pág. 7).

Na verdade, trata-se de duas formas contrapostas de entender a comparação (e o mundo), podendo simplificar-se na seguinte fórmula: Comparar efeitos/produtos x comparar processos/relações? É claro que consideramos a última opção bem mais fecunda nos seus resultados.

Desde outra perspectiva metodológica, outros autores, como Eisenstadt, entendem a comparação não como método mas como abordagem, isto é, como “enfoque especial de aspectos entre-sociais, institucionais ou macro-sociais de sociedades e análises sociais” (Eisenstadt, apud Lipjhart, 1975, pág. 4). Neste caso, a comparação se aproximaria do estudo global, relacional, onde o importante é o estudo de relações, mais do que medidas.

Em ambas as perspectivas, a comparação deveria ser precedida pelo estudo de casos (entendido como descrição, formulação de hipóteses e interpretações, confirmação ou rechaço de hipóteses generalizadoras) que resultaria em parte anterior e constitutivo do método/abordagem comparativo/a.

Há ainda uma outra forma de entender a comparação. Trabalhando dentro de uma visão sistêmica, dever-se-ia priorizar a tendência a considerar não só as relações como também, e sobretudo, a interdependência das unidades da comparação. Nessa corrente se enquadram, por exemplo, os trabalhos de Immanuel Wallerstein sobre a economia-mundo, nos quais as fronteiras disciplinares, assim como a definição individualizada dos objetos de estudo, tendem a desaparecer. Essa perspectiva sistêmica ou global da comparação é apontada, contemporaneamente, como a forma mais apropriada para desenvolver esse tipo de pesquisas.

3. O caráter eminentemente multidisciplinar dos estudos comparativos

Historicamente, a comparação tem sido utilizada por diferentes campos científicos para dar conta das mais variadas problemáticas. Se o uso da comparação tem sido essencial para o desenvolvimento da antropologia desde inícios do século XX, ela também foi intensamente utilizada pela economia, história, educação, sociologia, direito e literatura, entre outros campos de conhecimento. Entretanto, contemporaneamente, vem aumentando o exercício da multidisciplinariedade na realização dos estudos comparativos, numa tentativa de superar a compreensão fragmentada da realidade que, às vezes, a rígida separação disciplinar gera na abordagem de problemáticas que combinam diferentes fatores. No caso do estudo das políticas públicas de trabalho e renda, por exemplo, podem combinar-se enfoques econômicos, sociológicos, educacionais e históricos (entre os mais óbvios) dos países/regiões/locais tomados como objeto da pesquisa para dar conta de uma temática tão complexa.

Esse caráter multidisciplinar dos estudos comparativos nos últimos tempos pode ser visto como uma tendência crescente de inter-fertilização dos estudos sociais, sobretudo a partir dos desafios empíricos, metodológicos, teóricos e, particularmente, epistemológicos, gerados pela globalização. Segundo Octavio Ianni:

A reflexão sobre a sociedade global, em suas configurações e movimentos, transborda os limites convencionais desta ou daquela ciência social. Ainda que haja ênfases e prioridades, quanto a este ou aquele aspecto da globalização, logo fica evidente que qualquer análise envolve necessariamente várias ciências. (IANNI, 1995, pág. 200)

Assim, a multidisciplinariedade (ou melhor, a transdisciplinariedade), de um lado, e os novos problemas epistemológicos colocados pela globalização, de outro, apontam como novo elemento de reflexão a questão da comparabilidade das unidades da comparação. Ou, em outras palavras, a validade e as condições de possibilidade dos estudos comparativos.

4. O problema da comparabilidade

O problema da comparabilidade, a despeito de constituir um problema eminentemente epistemológico, aparece como indagação premente sobretudo na prática concreta da comparação. Segundo Rustow, "a comparabilidade é uma qualidade que não é inerente em nenhum conjunto determinado de objetos; antes é uma qualidade conferida a eles pela perspectiva do observador" (Rustow apud Lipjhart, 1975, pág. 12). Nesse sentido, a questão da comparabilidade chama a atenção novamente para alguns dos perigos na prática da comparação, alertando, por exemplo, para a necessidade de uniformização dos dados e das fontes (em definitivo, das unidades de comparação), e da contextualização (histórica) de relações e resultados⁷.

Mas, se atualmente existe um certo consenso e um certo entusiasmo acerca da utilidade da comparação em Ciências Sociais, sobretudo a partir das já apontadas crescentes tendências à integração econômica regional em nível supranacional, a questão da comparabilidade ainda provoca instigantes discussões não resolvidas, na medida em que

⁷ Desde uma perspectiva estritamente metodológica, deve-se levar em consideração a existência de condições mínimas que deve reunir o sujeito comparante: entre outras "conhecimento das unidades de análise, suficiente mobilidade no interior de outras ciências; e conhecimento de diversas línguas" (CANO, 1993, pág. 30, vol. 3).

travadas, eminentemente, a partir de tradições de pesquisa que se definem pelo seu caráter nacional.

Apenas um caso basta como exemplo: em seminário organizado recentemente – *Argentina-Brasil, a visão do outro*⁸ –, numerosos expositores, de ambos os países, manifestaram sua preocupação precisamente em relação à comparabilidade dos fenômenos que estavam sendo discutidos (no caso, as idéias e práticas políticas na década de 1930). Desde o incômodo pela superficialidade das comparações enunciadas até os apelos para a desnacionalização da historiografia, a questão da comparabilidade, entendida majoritariamente como comparação entre histórias nacionais, atravessou, conflitivamente, a fala de todos os conferencistas.⁹

A consideração do Estado-nação como unidade de análise privilegiada não é só uma constatação no campo disciplinar da história. Uma análise dos artigos sobre comparação encontrados nas publicações periódicas existentes na biblioteca da UnB, realizada em 1990 pelos doutorandos do programa conjunto UnB/FLACSO (CANO, 1990), constata esse mesmo fato para outras disciplinas.

Entretanto, se a recorrência da “questão nacional” suscita questionamentos sobre a comparabilidade das pesquisas, outras comparações resultam, nesse sentido, igualmente conflitivas. Podemos elencar alguns exemplos: comparações diacrônicas correm o sério risco da anacronicidade¹⁰; comparações inter ou intra-regionais dependem fortemente da definição do conceito de região que pode ter fundamentos históricos, geográficos, políticos, estratégicos ou ser uma combinação deles. Na verdade, o problema da comparabilidade está estreitamente relacionado com o problema da objetividade (RIVIÈRE, 1990), isto é, com a questão teórica e epistemológica.

8 Trata-se do *IV Seminário Brasil-Argentina – A visão do outro*, que teve como eixo, nesta oportunidade, “Os anos 30: reflexos e vínculos”. O Seminário teve lugar, durante os dias 22 e 23 de novembro de 1999, no Palácio do Itamaraty e na PUC-Rio, respectivamente.

9 A crítica à comparação propriamente dita se misturou à crítica dos usos efetivos da comparação, produzindo uma série de reparos frente às possibilidades dessa perspectiva. Enquanto que para alguns, como Raúl Antelo, não há forma de se estudar a cultura senão através da comparação; para outros, como Hilda Sabato, a comparação pode adotar três modalidades: a de histórias em paralelo, a da história comum, isto é, do chão comum (de idéias) existente entre diferentes nações, e a das inter-influências e dos encontros históricos concretos, sendo esta última modalidade, segundo a pesquisadora, a mais frutífera.

10 Esse risco foi já oportunamente advertido por Marc Bloch na sua clássica conferência de 1929 publicada com o título *Por una historia comparada de las sociedades europeas*. Contemporaneamente, outros autores se colocaram à respeito, no mesmo sentido. Pode-se consultar CARDOSO, C. e PEREZ BRIGNOLI, H., *Os métodos da história*, Graal, Rio de Janeiro, 1983.

5. As finalidades da comparação

Por fim, a comparação deve levar em conta também, e principalmente, as finalidades dos estudos comparados que estão sendo propostos. A questão da finalidade está também intimamente relacionada com a questão da teoria, mas não se confunde com ela. Assim, existe uma diferença fundamental entre os estudos realizados com uma finalidade principalmente teórica (de conhecimento) e aqueles levados à cabo a partir de uma intencionalidade pragmática (por exemplo, a definição de políticas). Uns e outros, terão desenhos diferenciados de acordo com o objetivo que se propõem a cumprir e/ou os problemas que pretendem resolver.

Apesar dos debates contemporâneos sobre os significados e a metodologia da comparação nas Ciências Sociais, que foram minimamente resenhados nas páginas precedentes, existe hoje um certo consenso em que comparar implica, não só o reconhecimento de semelhanças e diferenças entre as unidades da comparação mas, também, a compreensão das relações entre elas e a compreensão de cada caso na sua especificidade. Assim, a comparação permite enriquecer o conhecimento do outro mas, também e principalmente, de si mesmo, a partir da colocação de novas interrogações e perspectivas.

A comparação obriga a realizar um movimento de des-centramento e re-centramento: comparamos não para reconhecermo-nos no outro, nem para diferenciarmo-nos dele, mas para definir as próprias singularidades construídas historicamente, as influências comuns, as soluções específicas, para desnaturalizar as explicações construídas a partir de um olhar centrado em nós mesmos.

Por isso, entendemos que a fertilidade da comparação consiste na possibilidade de formular questões que a alta identificação com o *ethos* nacional/regional/local de um dado objeto, considerado no seu próprio contexto, não nos permite colocar. Desse modo, a comparação nos induz a perguntar pelos lugares opacos, as relações escuras, cujo brilho somos incapazes de descobrir a partir de uma visão viciada em opacidade.

Chegados a este ponto, deveria resultar claro que comparação não é nem descrição em paralelo, nem estabelecimento de semelhanças e diferenças, ainda que um pouco de cada uma seja indispensável no

processo de fazer inteligível um estudo comparativo. A riqueza da comparação está mais no processo que no produto, está nas perguntas que nos permite colocar e nas relações que nos permite enxergar, antes que na enumeração tediosa de semelhanças e diferenças.

Por isso, "a identificação dos limites das nossas experiências pode ajudar-nos a repensar e reinventar outras perspectivas às quais não teríamos acesso sem essa interlocução, porque não são evidentes na nossa forma de olhar e tratar certas questões" (NUNES, 2000, pág. 14). Assim, a comparação nos permite ser "...vigilantes não só contra o desrespeito à diferença, mas também [contra] sua romantização" (Idem).

Se a comparação não consiste na simples justaposição de casos, senão no reconhecimento de traços comuns e especificidades próprias, no conhecimento do outro enquanto tal, e de nós a partir do outro, ela permitiria, ainda no caso de evoluções diferentes, e talvez precisamente por isso, um grande enriquecimento na compreensão de cada um dos casos estudados.

Por isso, frente aos discursos da globalização do mundo, da uniformização das soluções e da imposição de "modelos únicos de desenvolvimento", *"la investigación comparada ha desenterrado una impresionante gama de variación internacional relativa a las pautas de resolución de problemas y a las estrategias que se han aplicado en diversos escenarios históricos y culturales"* (SCHRIEWER, 1996, pág. 31). Em outras palavras, a pesquisa comparativa nos permite re-conhecer a diversidade. Mas, aqui é preciso perguntar (e tentar responder), *quê diversidade é essa?* Para dar conta dessa questão precisamos, primeiro, determo-nos em alguns conceitos-chave na atual conjuntura.

O nacional, o internacional, o transnacional e o supranacional em tempos de "globalização"

Anteriormente, apontamos o peso que a "nação" tem tido historicamente como unidade de análise privilegiada dos estudos comparativos. Mas, a comparação entre nações não é uma escolha "natural", mas social e historicamente construída¹¹ e, portanto, não é a

11 "Duas grandes vertentes político-filósóficas balizam ainda hoje a reflexão sobre o processo que faz com que os homens permaneçam juntos e sobre os fundamentos do poder: o liberalismo, consolidado a partir do século XVIII e o socialismo, do século XIX. Ambas cristalizarão formas duradouras de pensamento histórico e, de forma paradoxal, *ambas preconizarão uma redução teórica da questão nacional ao mesmo tempo em que fomentarão práticas políticas calcadas na nação e no nacionalismo*. Ambas estimularão escritos históricos tendo como eixo central o espaço nacional-estatal, considerado como o lugar 'natural' da História, apesar de desnaturalizá-lo em sua reflexão mais abrangente" (FONTES, 1998, pág. 6, destacado da autora).

única possibilidade de realização dos estudos comparados. Ela traz, ainda, a necessidade de uma discussão conceitual de não menor transcendência que é, pelo menos, importante enunciar: o que implica a comparação entre nações?

Rokkam, distingue dois objetivos básicos para os estudos baseados numa análise nacional, que tem se verificado nos estudos concretos:

- 1) o teste das macrohipóteses (relativo às inter-relações de elementos estruturais dos sistemas totais) e
- 2) a microrreprodução (testar em outros cenários nacionais uma proposição já confirmada em um cenário).

Entretanto, a consideração da nação (ou do Estado-nacional) como unidade de análise na realização de estudos comparativos deve, necessariamente, levar em consideração a dimensão histórica que pode relativizar a própria idéia “naturalizada” do nacional.¹²

De outro lado, a “nação”, como unidade de análise hoje, em tempos de globalização, mundialização da economia ou internacionalização do capital deve, obrigatoriamente, remeter a uma reflexão sobre o significado do “nacional” no contexto sistêmico da economia-mundo. Nesse contexto, o significado do “nacional” deve servir de base para a análise crítica de outros conceitos dele derivados, tais como: internacional (que se realiza entre nações), supranacional (que acontece por sobre as nações), multinacional (onde intervém várias nações) e transnacional (que ultrapassa os limites da nacionalidade). A idéia de nação¹³, tomada como unidade jurídica básica, fundamenta todos esses conceitos e remete à idéia de uma ordem internacional baseada na preeminência do direito dos Estados-nacionais. Essa institucionalidade do direito nacional contrasta permanentemente com uma lógica de funcionamento econômico que atravessa as nações e foge a essa institucionalidade. Como assinala Ianni:

12 É vasta a bibliografia que dá conta do processo histórico de construção da idéia de “nação” nos países da América Latina. Diferentemente do processo secular de constituição de Estados-nacionais europeus, as “nações” surgidas a partir de processos de colonização precisaram “inventar-se”, fato que aconteceu na América Latina a partir dos processos independentistas da primeira metade do século XIX. “Pensar a nação” foi tarefa fundamental dos intelectuais latino-americanos da segunda metade do século XIX e, ainda, da primeira metade do século XX.

13 Segundo o dicionário Aurélio, “nação” significa “pessoa jurídica formada pelo conjunto dos indivíduos regidos pela mesma constituição, distinta desses indivíduos, e titular da soberania”. É nesse sentido que nos referimos ao termo nesse trabalho. Entretanto, a idéia de “nação” contém outros significados cuja importância não pode ser desprezada. Para uma discussão introdutória do termo ver o verbete sobre “nação” no Dicionário de Política organizado por Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino. Ed. UnB, 1998.

Ainda que com freqüência haja coincidências, convergências e conveniências recíprocas entre governos nacionais e empresas, corporações e conglomerados, no que se refere a assuntos nacionais, regionais e mundiais, é inegável que as transnacionais libertaram-se progressivamente de algumas injunções ou limitações inerentes aos Estados nacionais. (...) São comuns os incidentes em que se constata as progressivas limitações do princípio de soberania em que classicamente se fundava o Estado-nação. (IANNI, 1995, pág. 47).¹⁴

Um exemplo possível dessas lógicas contrastantes é a atual situação dos países da região: Argentina, Uruguai, Brasil, entre outros (para citar os casos mais graves e recentes), onde as *políticas econômicas nacionais* pouco podem perante a força do ataque especulativo do *mercado financeiro inter(trans)nacional*.

Nesse novo contexto, a comparação se defronta com o desafio de redefinir a idéia de sociedade nacional no quadro da "sociedade global", onde o local e o global se determinam reciprocamente. Assim, singularidades, particularidades e universalidades se misturam e tencionam na consideração particular de cada elemento. Multiplicam-se os tempos e os espaços e quebra-se a linearidade das visões evolucionistas como a do desenvolvimentismo. Ainda segundo Ianni:

A rigor, a reflexão sobre a sociedade global reabre questões epistemológicas fundamentais: espaço e tempo, sincronia e diacronia, micro e macro, singular e universal, individualismo e holismo, pequeno relato e grande relato. São questões que se colocam a partir do reconhecimento da sociedade global como uma totalidade complexa e problemática, articulada e fragmentada, integrada e contraditória. Simultaneamente às forças que operam no sentido da articulação, integração e até mesmo homogeneização, operam forças que afirmam e desenvolvem não só as diversidades, singularidades ou identidades, mas também hierarquias, desigualdades, tensões, antagonismos. São forças que alimentam tendências integrativas e fragmentárias, compreendendo nação e nacionalidade, grupo e classes sociais, provincianismo e regionalismo, localismo e cosmopolitismo, capitalismo e socialismo (IANNI, 1995, pág. 202).

É nesse novo contexto que diversidade e integração, a primeira como constatação e a segunda como tendência, devem ser compreendidas, e passam a ter um papel fundamental na hora de analisar os processos de harmonização de políticas já em curso.

14 E, posteriormente, acrescenta: "Algumas das características 'clássicas' do Estado-nação parecem modificadas, ou radicalmente transformadas. As condições e as possibilidades de soberania, projeto nacional, emancipação nacional, reforma institucional, liberalização das políticas econômicas ou revolução social, entre outras mudanças mais ou menos substantivas em âmbito nacional, passam a estar determinadas por exigência de instituições, organizações e corporações multilaterais, transnacionais ou propriamente mundiais, que pairam acima das nações" (IANNI, 1995, pág. 49).

Alcances e limites da comparação na análise dos processos de integração supranacional

Após esse breve balanço sobre os estudos comparados nas Ciências Sociais, voltamos as perguntas que deram origem a este texto e que se resumem no título do mesmo, isto é, como os estudos comparativos podem contribuir com os processos de integração regional e, dentro deles, de harmonização de políticas públicas? E ainda, mais especificamente, qual a utilidade de aplicar uma perspectiva comparada, ainda prioritariamente centrada no nacional, para o estudo da PPTR?

Respondendo a questionamentos similares, Jürgen Schriewer, um especialista na área, afirmava que:

la profunda comprensión estimulada por la investigación comparada aporta mas bien pruebas concluyentes de que existe una interdependencia estrecha, y no modificable arbitrariamente, entre las pautas de organización laboral industrial específicas de una nación, las estructuras de calificación de la fuerza laboral, los sistemas de educación y formación, las pautas de movilidad y progresión profesional específicas de la nación, y las instituciones desarrolladas de las relaciones industriales. (SCHRIEWER, 1996, pág. 33)

Acreditamos que essa especificidade nacional e essa diversidade internacional, apontadas por Schriewer, só podem ser percebidas, compreendidas e explicadas a partir de uma perspectiva comparativa, como a assinalada acima. E a percepção da diversidade resulta fundamental para a pretendida harmonização¹⁵ de políticas públicas impulsionadas pelos processos de integração supranacional em curso, nos quais cada um dos nossos países está envolvido.

Se entendermos a harmonização de políticas públicas ou de macropolíticas nacionais, entre elas a PPTR, como o esforço por identificar e comparar as políticas setoriais dos diferentes países envolvidos nos processos de integração supranacional, com o objetivo de torná-las funcionais aos acordos econômicos e políticos assumidos pelas partes, vemos quanto a comparação é importante. Ela nos abre a porta para o reconhecimento da diversidade (nacional/regional/local/institucional/setorial), da apreensão das diferenças. Diversidade e diferenças que constituem pontos de partida não para a estandardização das soluções,

15 Plá Rodríguez, citando Efrén Córdoba em um estudo publicado na década de 70, distingue três graus de integração internacional: 1- a **unificação**, grau máximo, que supõe a uniformização de legislação e/ou de políticas; 2- a **aproximação**, grau mais baixo, que requer a supressão das diferenças que afetam ou impedem o estabelecimento de um mercado comum e 3- a **harmonização**, grau intermediário, que, mantendo algumas diferenças, elimina algumas e atenua outras. (PLA RODRIGUEZ, 2000).

mas para a desmistificação dos caminhos únicos, **onde harmonizar não significa uniformizar, mas articular, acordar, conciliar, construir consensos** que, homologados internamente pelos países, possam melhorar a qualidade de vida de suas populações – particularmente dos trabalhadores e setores hoje excluídos dos frutos do “desenvolvimento”.

Nessa perspectiva, o que se coloca como desafio é pensar a harmonização das políticas públicas, partindo do respeito à diversidade local/regional/nacional, mas visando manter e generalizar os níveis mais altos já atingidos na prestação do serviço/benefício proposto, permitindo aos que tem, continuar tendo, e aos que não tem, alcançar cada dia um patamar maior no provimento do mesmo. No caso específico que nos interessa, a questão seria como integrar/articular os países da América Latina aos benefícios de uma política pública de trabalho e geração de renda que, partindo das necessidades e características próprias de cada contexto (nacional/regional/local), possa progressivamente aportar para um atendimento integrado e de qualidade das necessidades do trabalhador, das empresas e dos governos.

No caso específico do processo de integração que atravessa nossa região, o Mercosul, apesar de constituir eminentemente um acordo de livre comércio tendente à criação de um Mercado Comum, já existem algumas tentativas de harmonização de políticas públicas de cunho social.

Assinado em março de 1991, o Tratado de Assunção, documento constitutivo do Mercosul, visava a constituição de um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Nele, só havia uma referência curta e genérica às conseqüências sociais previsíveis e inevitáveis desse processo, no primeiro parágrafo do Tratado: “Considerando que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de **desarrollo económico con justicia social**” (destacado nosso).

Entretanto, em sucessivas reuniões realizadas pelas autoridades governamentais a partir desse tratado, foi sendo colocada a necessidade de incluir, entre os temas de tratamento prioritário, as questões sociais, principalmente as relações trabalhistas, afetadas diretamente pelo processo de integração em curso. Assim, já em dezembro de 1991 foi criado um

Subgrupo de Trabalho¹⁶, o número 11, encarregado de tratar das questões referentes às Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social. Esse Subgrupo, com participação paritária de empregadores, trabalhadores e governo, funcionou até 1994, quando, através da assinatura do Protocolo de Ouro Preto, foi criado o Foro Consultivo Econômico Social¹⁷.

Em 1995 foi reativado o antigo Subgrupo 11, agora renomeado Subgrupo 10, para dar continuidade ao trabalho realizado na análise da dimensão social do processo de integração regional em suas diversas perspectivas institucionais¹⁸. Como ponto alto do trabalho do mesmo, cabe destacar a assinatura, em 1998, da Declaração Sóciolaboral do Mercosul. A "Declaração Sóciolaboral do Mercosul"¹⁹, instrumento básico para a harmonização de políticas públicas de trabalho e renda, assinada em 1998, se baseia na articulação de regulações jurídicas nacionais com vistas à construção de normas internacionais. Entretanto, a pretendida harmonização de políticas implicou, nesse primeiro estágio, o acordo sobre a vigência de uma série de direitos básicos a partir de sua enunciação genérica, mas respeitando a regulamentação vigente em cada país. Assim, previa, por exemplo, no caso da negociação coletiva que:

Art. 10: Los empleadores o sus organizaciones y las organizaciones o representaciones de los trabajadores tienen derecho a negociar y celebrar convenios y acuerdos colectivos para reglamentar condiciones de trabajo, de conformidad con las legislaciones y prácticas nacionales. (Destacado nosso).

O mesmo mecanismo é utilizado em relação ao direito de greve (art. 11), os direitos dos empregadores (art. 7) e as políticas de proteção aos desempregados (art. 15), entre outros. Somente poucos artigos da declaração apontam para uma harmonização efetiva de políticas, como

16 Os Sub-grupos de trabalho são estruturas dependentes do órgão máximo do Mercosul, o Grupo Mercado Comum, cuja finalidade é a análise e tratamento das questões relativas à temática específica asignada ao mesmo.

17 Este Foro visava substituir, parcialmente, as atribuições do Subgrupo 11 de "acompanhar, analisar e avaliar o impacto social e econômico derivado das políticas destinadas ao processo de integração" (BARBIERO e CHALOULT, 1999, pág. 16).

18 A Pauta negociadora prioritária para o Subgrupo 10, aprovada em 1995, incluía: relações trabalhistas, custos trabalhistas, higiene e seguridade no trabalho, inspeção do trabalho, estrutura do mercado de trabalho e políticas de emprego, formação profissional, migrações trabalhistas (PLA RODRIGUEZ, 2000).

19 A "Declaración Socio-Laboral del MERCOSUR", assinada no Rio de Janeiro em 10 de dezembro de 1998 pelos presidentes dos Países Membros, adota os seguintes princípios e direitos na área do trabalho: a) Direitos individuais: não discriminação, promoção da igualdade, trabalhadores migrantes e fronteiriços, eliminação do trabalho forçado, do trabalho infantil e do de menores, e direitos dos empregadores. b) Direitos coletivos: liberdade de associação, liberdade sindical, negociação coletiva, greve, promoção e desenvolvimento de procedimentos preventivos e de auto-composição de conflitos. c) Outros temas: diálogo social, fomento do emprego, proteção aos desempregados, formação profissional e desenvolvimento dos recursos humanos, saúde e seguridade no trabalho, inspeção do trabalho e seguridade social. Termina com um capítulo sobre aplicação e seguimento, criando uma Comissão Sóciolaboral Regional. Por sua vez, dispõe a revisão da Declaração após dois anos da sua assinatura.

no caso do estabelecido em relação à seguridade social. A esse respeito, o documento enuncia que:

Art. 19: Los trabajadores del MERCOSUR tienen derecho a la seguridad social, en los niveles y condiciones **previstos en las respectivas legislaciones nacionales**. Los Estados Parte se comprometen a garantizar una red mínima de amparo social que proteja a sus habitantes ante la contingencia de riesgos sociales, enfermedades, vejez, invalidez y muerte, buscando **coordinar las políticas en el área social**, de forma de suprimir eventuales discriminaciones derivadas del origen nacional de los beneficiarios. (Destacado nosso)

Um caso específico é o dos direitos dos trabalhadores migrantes, que combina o respeito às normas nacionais ao tempo que caminha para o estabelecimento de normativas comuns. Diz a Declaração:

Art. 4: Todo trabajador migrante, independientemente de su nacionalidad, tiene derecho a ayuda, información, protección e igualdad de derechos y de trabajo reconocidos a los nacionales del país en el que estuviera ejerciendo sus actividades **de conformidad con las reglamentaciones profesionales de cada país**. Los Estados Parte se comprometen a adoptar medidas tendientes al **establecimiento de normas y procedimientos comunes** relativos a la circulación de los trabajadores en la zona de frontera y a llevar a cabo las acciones necesarias a fin de mejorar las oportunidades de empleo y las condiciones de trabajo y de vida de estos trabajadores. (Destacado nosso)

Essa incipiente tendência para a efetiva harmonização de normas e políticas revela importantes empecilhos que encontram sua origem em algumas dificuldades concretas (para além das diferenças setoriais que não podem ser subestimadas²⁰), que Plá Rodriguez (2000) sintetizou nos seguintes pontos:

- a) O caráter concreto da diversificação de normas trabalhistas por ramo de atividade, por razões geográficas, até por empresas, inclusive dentro de cada um dos países em tela.
- b) A evolução política, histórica, legislativa e jurisprudencial (entre outros aspectos) distintas entre os países envolvidos.
- c) Os diferentes graus de desenvolvimento econômico desses países.
- d) A existência de um grande desconhecimento recíproco.

20 Nesta tensão entre o nacional e a construção de novos marcos internacionais, os diferentes interesses setoriais cumprem um papel de singular importância. A flexibilização das relações trabalhistas tem sido colocada por setores empresariais e até governamentais como um elemento de peso para a elevação da competitividade nacional. Nesse sentido, a harmonização de políticas de trabalho e renda pode ser vista por esses atores, em algumas circunstâncias, como um empecilho para a competitividade intra-nacional. Este aspecto revela a tensão permanente que os processos de integração internacional/regional contém, não só por envolver nações diferentes. Em um interessante artigo, Alan Barbiero e Yves Chaloult (1999) mostram essa tensão, para o caso do Mercosul, desde o ponto de vista dos trabalhadores.

No mesmo sentido e ressaltando a diversidade, agora em relação ao Mercosul ampliado (Mercosul + Chile), outro especialista, na mesma publicação, complementa:

“En la legislación de los países considerados existen (...), notorias similitudes en los aspectos generales, fruto de haber asimilado influencias comunes, pero ello se da simultáneamente con marcadas diferencias en los detalles y, en algunas materias, con divergencias de fondo”. (BARBAGELATA, 2000, pág. 625)

Assim, exemplifica:

“Aunque no sea una cuestión decisiva, no puede dejar de mencionarse que tres países (Brasil, Chile y Paraguay) poseen códigos de trabajo desde hace largo tiempo, y que Argentina tiene una codificación parcial, mientras que en Uruguay, las relaciones laborales individuales y colectivas se rigen por normas dispersas, integradas a través de una dinámica elaboración doctrinaria y jurisprudencial”. (BARBAGELATA, 2000, pág. 625)

A constatação da diversidade inter e, ainda, intra-nacional é recorrente. Porém, o mesmo autor adverte que essa diversidade não constitui um obstáculo insolúvel para a integração, nem para a harmonização de políticas. Pelo contrário, a integração efetiva só pode realizar-se a partir do conhecimento, do reconhecimento e do respeito da diferença, como ponto de partida imprescindível no trabalho em prol da harmonização e/ou aproximação dos sistemas, “con el afán de igualar hacia arriba los niveles de protección laboral”. (BARBAGELATA, 2000, pág. 631)

Essa é, na verdade, a grande contribuição que os estudos comparados podem realizar ao processo de integração em curso e, portanto, constitui, em parte, nosso desafio. Entretanto, só o conhecimento e o reconhecimento da diversidade e da diferença não garantem a integração efetiva e, muito menos, a harmonização de políticas baseada no princípio de “nivelção para cima”. Na verdade, esse conhecimento só se torna útil e efetivo quando ligado a uma **vontade política de respeito da diversidade e de construção regional integrada de uma sociedade democrática com verdadeira justiça social** (YANNOULAS, 2002).

Hoje, perante à crise econômica e política que dilacera nossos países, essa opção parece apontar a melhor (e talvez a única) saída possível.

Bibliografia

- BARBAGELATA, Héctor-Hugo, *Consideraciones finales*, em CINTERFOR/OIT, **El derecho laboral del MERCOSUR ampliado**, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2000.
- BARBIERO, Alan e CHALOULT, Yves, *A declaração sociolaboral do Mercosul: avanço na dimensão social?*, em **Revista Múltipla**, Brasília, 4(7): 9-34, dez. 1999.
- BLOCH, Marc, *Por una historia comparada de las sociedades europeas*, em GODOY, G. e HOURCADE, E., **Marc Bloch. Uma historia viva**, CEAL, Buenos Aires, 1992.
- BOBBIO, N., MATTEUCCI, N., e PASQUINO, G., **Dicionário de Política**, Ed. UnB, Brasília, 1998.
- CANO, Daniel J. (org.), **El Método comparativo: debates recientes – una bibliografía**, Cadernos do doutorado nro. 6, vol I a III, Doutorado conjunto FLACSO/UnB, Brasília, 1993.
- CHILCOTE, Ronald H., *Perspectivas alternativas de políticas comparadas*, em **Revista Ciência Política**, 31(2): 52-65, Rio de Janeiro, abr./jun. 1988.
- CIAVATTA FRANCO, María A., *Estudios comparados en educación en América Latina. Una discusión teórico metodológica a partir de la cuestión del otro*, em CIAVATTA FRANCO, María (org.), **Estudios comparados en educación en América Latina**, Libros del Quirquincho, Buenos Aires, 1992.
- CORRES, Gerardo, *Las relaciones internacionales del trabajo*, em **Pistas para el mundo del trabajo**, Instituto Mundos del Trabajo, Buenos Aires.
- , *La declaración sociolaboral del MERCOSUR: un instrumento para el desarrollo social*, em **Pistas para el mundo del trabajo**, Instituto Mundos del Trabajo, Buenos Aires.
- COSTA VAZ, Alcides, *Globalização e relações internacionais: o sistema de Estados-nação frente aos processos econômicos globais*, em **Revista Múltipla**, Brasília, 4(7): 61-68, dez. 1999.
- FONTES, Virginia, *A questão nacional: alguns desafios para a questão histórica*, em MENDONÇA, Sônia e MOTTA, Márcia (orgs.), **Nação e poder: as dimensões da História**, Niterói, EDUFF, 1998.

- GERBER, James, *Cruzando fronteras: políticas nacionales y los límites de la integración internacional*, em AAVV, *Inserción económica internacional de América Latina*, Santiago, FLACSO/Chile, 2000.
- GOERGEN, Pedro, *Educação comparada: uma disciplina atual ou obsoleta?* Em **Pro-posições**, vol. 2, n° 3 (6), Campinas, UNICAMP, Cortez Ed., 1991.
- HARDT, M., e NEGRI, A., *Império*, Ed. Record, Rio de Janeiro/São Paulo, 2001.
- IANNI, Octávio, *Teorias da globalização*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1995.
- LIPJHART, Arend, *A política comparativa e o método comparativo*, em **Revista Ciência Política**, 18(4): 3-19, Rio de Janeiro, out./dez. 1975.
- LOCKE, Richard M. e THELEN, Katheleen, *Comparações contextualizadas: uma abordagem alternativa para a análise da política sindical*, em **Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo**, ano 4, nro. 8: 109-149, 1998.
- NUNES, Clarice, *História da Educação e comparação: algumas interrogações*. Trabalho apresentado no I Congresso Brasileiro de História da Educação, Rio de Janeiro, 2000.
- PEREYRA, Miguel A., *La comparación una empresa razonada de análisis. Por otros usos de la comparación.*, em **Revista de Educación**. Número extraordinario: Los usos de la comparación en Ciencias Sociales y en Educación, Madrid, 1990.
- PLÁ RODRIGUEZ, Americo, *Problemática de los trabajadores en el MERCOSUR*, em CINTERFOR/OIT, **El derecho laboral del MERCOSUR ampliado**, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2000.
- RIVIÈRE, Angel, *El significado de la comparación en las ciencias sociales y en la investigación educativa*, em **Revista de Educación**. Número extraordinario: Los usos de la comparación en Ciencias Sociales y en Educación, Madrid, 1990.
- SCHRIEWER, Jürgen, *Comparación y explicación en el análisis de los sistemas educativos*, em **Revista de Educación**. Número extraordinario: Los usos de la comparación en Ciencias Sociales y en Educación, Madrid, 1990.

—, *Sistema mundial y redes de interrelación: la internacionalización de la educación y el papel de la investigación comparada*, em PEREYRA, Miguel e outros (comp.), **Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada**, Barcelona, Pomares-Corregidor, 1996.

URIARTE, Oscar Ermida, *Globalización y relaciones laborales*, em **Pistas para el mundo del trabajo**, Instituto Mundos del Trabajo, Buenos Aires.

YANNOULAS, Silvia, *Integração supranacional, mulheres e mercado de trabalho*, Brasília, FLACSO, 2002.

