

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

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

**Tomo II**

**2003**



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

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

**Programa:** Co-Edições

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

**Coleção:**

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

**Edição:**

Abaré Editorial

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

280 p.

1. Educação e Estado – Brasil. 2. Educação Profissional – Brasil. 3. Educação Profissional – Brasil – História. I. Fausto, Ayrton. II. Pronko, Marcela. III. Yannoulas, Sílvia 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 desaprovação 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  
*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

Palavras dos representantes das instituições organizadoras  
*Osmar Chohfi* . . . . . 49  
*Guillermo Campero* . . . . . 52  
*Nassim Mehedff* (Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador) . . . . . 54  
*Pedro Daniel Weinberg* . . . . . 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  
*Renato Baumann* . . . . . 72

Potencialidades e limites dos processos de integração supranacional desde uma perspectiva política, com ênfase no Mercosul  
*Guy de Almeida* . . . . . 93

Integração supranacional, mulheres e mercado de trabalho  
*Silvia Cristina Yannoulas* . . . . . 123

Globalização, mercados de trabalho urbanos e rurais e políticas públicas  
*Juarez Rubens Brandão Lopes* . . . . . 164

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Apresentação da Coleção**

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

### **Introdução**

Os processos de integração supranacional e a harmonização das políticas públicas de trabalho e renda  
*Ayrton Fausto, Marcela Pronko e 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 Indústrias de Uruguay – Uruguai* . . . . . **224**

### **Anexos:**

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

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

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

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

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

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



*Apresentação da Coleção*

# **Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda**

*Ayrton Fausto<sup>1</sup>*

## **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).<sup>2</sup>

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 PEQs<sup>3</sup>, 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,

---

<sup>3</sup> 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**<sup>4</sup>.

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;

---

<sup>4</sup> 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 STbs<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> 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 tarefas<sup>6</sup>.

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 senso***.

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 standardização 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 900<sup>1</sup>. 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 inexistente<sup>2</sup>. 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.



## Parte V

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

### *Expositores e Comentaristas*

#### **Governos**

*Guillermo Campero – Chile*

*Eduardo Saboia – Brasil*

*Pedro Galin – Argentina*

#### **Trabalhadores**

*Julio Godio – Argentina*

*Pedro Parra Gaona – CNT-Paraguai*

*Oscar Nieva – CGT-Argentina*

*Álvaro Padrón – CCSCS*

*Eduardo Pereyra – PIT-CNT-Uruguai*

*Carmen Lúcia Evangelho Lopes – Força Sindical-Brasil*

*Luiz Antonio Souza da Silva – CUT-Brasil*

*Valdir Vicente de Barros – CGT-Brasil*

#### **Empresários**

*Simone Saisse Lopes – CNI-Brasil*

*Enrique Mantilla – UIA-Argentina*

*José Sanchez Herrero – Feprinco-Paraguai*

*Miguel Oliveros – CIU-Uruguai*

*Governos*

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

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

## **Presentación**

La globalización: oportunidades, efectos y problemas.

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Un proceso que conlleva incertidumbres y posibilidades**

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

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

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

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

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

### **Cinco temas; cinco desafíos.**

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

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

i) **la reconversión productiva y laboral** de diversos sectores desplazados y el surgimiento de otros que acceden a posiciones de punta. Esto supone una alta movilidad de factores humanos, técnicos y de capital. La movilidad será entonces un fenómeno recurrente en los mercados de trabajo. Frente a ello la modernización de los sistemas de capacitación y formación profesional, los seguros frente al desempleo por reconversión, el perfeccionamiento de los mecanismos de intermediación del mercado de trabajo y el impulso a la innovación tecnológica deberán ser políticas de alta prioridad.

ii) **la flexibilización de los sistemas de contrato** expresada en el surgimiento cada vez más extendido de las modalidades de subcontratación, externalización de funciones, contratos por obra o a plazo fijo, descentralización y filialización de las empresas y otras formas de contratación «atípica». Esto supone innovar en los tipos de protección jurídica y social en forma acorde con estas realidades. Parece necesario mencionar aquí que estos procesos no pueden ser vistos sólo como instrumentos arbitrarios de los empleadores para abaratar costos de manera ilegítima, aunque en nuestros países a menudo sean usados espúriamente, como una suerte de sustituto de la informalización y, no pocas veces, como conductas destinadas a eludir obligaciones legales y frente a los sindicatos y la negociación colectiva. En efecto, la flexibilización de los modos de contratación es, en su sentido legítimo, una manifestación del cambio de los sistemas tayloristas y fordianos, propios de las grandes organizaciones técnico



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Desafíos de las cuestiones sociolaborales en el MERCOSUR.

### **i) Fortalecer el estatus de los asuntos sociolaborales.**

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

Lo anterior significa:

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**v) Políticas de empleo.**

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

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

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

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

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

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

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

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

e) sistemas de certificación de competencias profesionales.

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **vii) Políticas de Seguridad Social.**

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

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

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

## **7. Conclusión**

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

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

# A harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul segundo a perspectiva do governo brasileiro

*Eduardo Paes Saboia*<sup>1</sup>

O tema da “Harmonização de Políticas Públicas de Trabalho” é, na verdade, um assunto que escapa à competência tradicional das chancelarias. O surgimento desse tema na agenda de integração regional evidencia a crescente diversificação das matérias que passam a ser objeto de negociações internacionais. Esse fenômeno, que representa um desafio para as Chancelarias que passam a ter co-responsabilidade na coordenação de posições sobre vários assuntos e em várias frentes de negociação, é particularmente agudo no caso do Mercosul. A partir de 1991, nós passamos a ter, na agenda do Ministério das Relações Exteriores, diversos temas que nunca haviam sido tratados em foros internacionais. O Mercosul, na verdade, foi pioneiro na constituição de espaços de discussão desses assuntos que um dia, possivelmente, serão tratados em outras frentes de negociação.

No caso específico do Brasil, a Coordenação dos Foros Sociolaborais no Mercosul – a Comissão Sociolaboral e o Subgrupo 10 – está a cargo do Ministério do Trabalho. O Itamaraty fica com a coordenação dos órgãos decisórios – o Conselho do Mercado Comum, o Grupo

---

<sup>1</sup> Eduardo Paes Saboia é diplomata brasileiro. Trabalhou na Divisão do Mercado Comum do Sul de 1991 a 1994 e de 2001 a 2002. No exterior, serviu na Missão do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York e na Delegação do Brasil junto à ALADI em Montevideú. Atualmente é Assessor do Ministro das Relações Exteriores.

Mercado Comum e a Comissão de Comércio. O papel do Itamaraty, e das Chancelarias, é de tentar assegurar que a atuação brasileira nos foros sociolaborais guarde consistência com as discussões nos demais foros e vice-versa. Nós fazemos essa interface entre as duas instâncias.

No campo sociolaboral, portanto, desenvolveu-se ao longo desses anos uma estreita parceria entre o Itamaraty e o Ministério do Trabalho que, associada ao diálogo permanente que os dois órgãos mantêm com os Sindicatos Laborais e Patronais, muito contribuiu para o avanço da agenda integracionista nessa matéria. Essa experiência de parceria reforça a noção de que a promoção do diálogo social é fundamental para assegurar a legitimidade e sustentabilidade do processo de integração e para viabilizar soluções adequadas às incertezas que são inerentes a qualquer processo de abertura econômica. Entendo que essa noção será abordada mais em detalhe na exposição do Dr. Campero.

Sobre esse ponto, é interessante notar que, embora hoje tenham indiscutível relevância, nas discussões do Mercosul, as questões laborais, essas não tiveram, como bem assinalou o Sr. Weinberg hoje de manhã, o mesmo destaque no início do processo de integração. Apesar de ter estabelecido entre seus instrumentos a harmonização de políticas setoriais como forma de alcançar o objetivo de formação de um mercado comum, o Tratado de Assunção não previa nenhum dispositivo relativo a questões Sociolaborais. Na verdade, o Tratado de Assunção é um Acordo Quadro que, em termos operacionais, continha essencialmente um cronograma de liberalização do comércio intrazona e, no plano institucional, uma estrutura inter-governamental sob a égide do Conselho do Mercado Comum.

Entre as estruturas criadas naquele momento para discutir a harmonização de políticas setoriais, sobressai a ausência de qualquer foro ou subgrupo dedicado às questões trabalhistas. Essa lacuna, no entanto, foi corrigida em 1991, com a criação do Subgrupo 11 – o primeiro órgão novo criado após o Tratado de Assunção. Tampouco existia, como concebido originalmente, um foro de representação da sociedade civil. O Foro Consultivo Econômico-Social surgiu somente em 1994 com o Protocolo de Ouro Preto. Outro debate que ocorreu também no início do Mercosul é a questão do setor privado nos diversos órgãos. A posição brasileira, desde o início, era de que era preciso assegurar a participação privada nas discussões preparatórias dos foros do Mercosul, enquanto que os governos teriam participação exclusiva



na fase decisória. Essa discussão ocorreu no contexto da negociação do regimento interno do Grupo Mercado Comum.

Tanto a criação do Subgrupo 11 (que hoje se chama Subgrupo 10), como a regulamentação da participação do setor privado, constituíram o início dessa percepção do diálogo social como elemento importante do processo. Apesar disso, é preciso reconhecer que na fase inicial do Mercosul a negociação centrou-se essencialmente na questão da liberalização do comércio intrazona e na negociação da tarifa externa comum. Retrospectivamente, pode-se fazer um julgamento negativo da timidez sociolaboral dos governos que presidiram essa fase inicial. Na verdade, vários fatores podem justificar, ou ajudam a explicar, essa situação. Primeiro, o Mercosul era um processo incipiente e havia menor mobilização dos setores sociais por força disso. Inclusive, na negociação do Tratado de Assunção não houve uma grande consulta aos setores sociais porque era percebida como uma iniciativa que talvez não tivesse a dimensão que acabou tendo. Depois, havia também uma percepção, no início, de que, se houvesse uma abertura para esse tipo de participação, aqueles setores que estavam mobilizados contra o processo de integração, possivelmente em função de serem setores mais afetados pela reestruturação produtiva naquele momento, isso poderia comprometer a continuidade do processo. Além disso, o peso das questões sociolaborais no Mercosul correspondia talvez ao peso que essas questões tinham nas políticas econômicas internas dos países. Finalmente, também há que reconhecer que havia uma capacidade limitada dos governos de lidar com tantas questões que surgiam com esse projeto do Mercosul.

O fato é que, com o crescimento vertiginoso do comércio, e a percepção de que o Mercosul se convertia em uma realidade, as questões sociolaborais por pressão, sobretudo dos sindicatos e entidades patronais, passaram a contar com um *status* mais elevado no Mercosul. A mera existência do Subgrupo 11 na época não era garantia de um consenso em relação ao desenho de políticas comuns vinculadas à dimensão social. Durante muito tempo, havia um dilema com relação a qual deveria ser o objetivo de harmonização de políticas no campo laboral. Deveríamos insistir no cumprimento das legislações nacionais? Deveríamos estabelecer padrões normativos comuns? Esse dilema não é só característico da temática sociolaboral. Na verdade, com o lançamento dessas discussões nos vários subgrupos, havia uma

perplexidade em cada setor quanto a qual seria o caminho a percorrer. Então, por exemplo, na área de regulamentos técnicos, havia uma discussão sobre se deveria haver um reconhecimento mútuo das legislações ou um trabalho de harmonização. Em alguns casos, alguns subgrupos discutiram políticas comuns durante anos, que acabaram não prosperando. Eu lembro de um acordo agrícola do Mercosul que foi negociado e depois houve consenso em não aprová-lo porque não era conveniente dado que o contexto internacional tinha evoluído.

Na temática sociolaboral, a discussão tinha como pano de fundo a postulação, defendida por alguns países, no sentido de privilegiar a ótica dos custos trabalhistas – o que trazia implícito a noção de *dumping* social e de medidas compensatórias para corrigir os custos diferenciados de mão-de-obra. O Brasil se opôs a esse enfoque por entender que resultaria na adoção de um instrumento de natureza vinculante que acabaria produzindo um efeito de restrição do comércio, anulando os avanços que se haviam logrado na matéria. Na verdade, a Declaração Sociolaboral aprovada em 1998 constituiu um avanço conceitual nessa discussão e permitiu reunir um consenso em torno de um patamar mínimo de direitos e garantias que, como se sabe, são basicamente aquelas constantes da Declaração de Direitos e Garantias Fundamentais da OIT, cujo cumprimento pelos Estados-Parte passou a ser monitorado por uma comissão de composição tripartite – a Comissão Sociolaboral. A elaboração do regulamento da Comissão Sociolaboral consumiu muito tempo, foi um exercício complexo, mas a Comissão Sociolaboral já está dedicada ao cumprimento de sua atividade-fim, que é a preparação de Memórias, de Relatórios sobre o Cumprimento dos Direitos, e a elaboração de Recomendações ao Grupo Mercado Comum para o cumprimento desses direitos.

Embora já esteja cumprindo essas atividades-fim, há muito a fazer para que esse foro possa exercer uma função relevante no conjunto das negociações do Mercosul e na promoção da vigência efetiva dos direitos da Declaração Sociolaboral. É preciso que o exercício de elaboração dessas memórias, ou relatórios, não redunde no mero cumprimento de uma tarefa burocrática, mas, ao contrário, envolva uma mobilização interna sobre o assunto objeto da memória. Além disso, é preciso que os órgãos incumbidos da elaboração desses relatórios sejam dotados dos recursos humanos e materiais correspondentes.

A Declaração Sociolaboral caracteriza uma preferência por uma estratégia de fixação de padrões mínimos, ao invés de harmonização

normativa. Não obstante, o Subgrupo 10 manteve na sua pauta negociadora, várias atividades de acompanhamento e comparação das normas de direito trabalhista nos países do Mercosul. São os “nomencladores nacionais”. Esse exercício deixa margem, portanto, para que oportunamente se venha a negociar algum instrumento comum em matéria de legislação trabalhista. De qualquer forma, há um consenso de que existem condições nacionais diferentes em cada Estado Parte, e tradições diferentes nesse campo. Isso impede um exercício de harmonização globalizante da legislação e das práticas trabalhistas. Também vejo com certa dificuldade a perspectiva de viabilidade de ter políticas plenamente comuns de emprego, pois são temas profundamente vinculados ao debate interno e à ordem interna.

Nessas condições, o que tem se verificado no Subgrupo 10 são ações específicas, tentativas de promover sinergias em áreas específicas. Por exemplo: definição de prioridades comuns de ratificação de Convenções da OIT; repertório de recomendações práticas sobre Formação Profissional; parâmetros comuns em matéria de Saúde e Segurança no Trabalho etc. E há também atividades mais de caráter de cooperação e trocas de experiências. Por exemplo: no campo da erradicação do trabalho infantil; inspeção do trabalho; operativos conjuntos etc. Enfim, são iniciativas que não são exatamente harmonização, mas que colocam em contato permanente as autoridades dos quatro países e representam uma oportunidade para troca de experiências e solução conjunta de problemas.

Um tema que passa a adquirir relevância, mais recentemente, é a questão do trabalhador fronteiro e migrante. Esse assunto passou a ocupar um espaço relevante no programa de trabalho do Subgrupo 10, e é um tema que, na minha opinião, se presta a uma harmonização de legislações. Já existe, na verdade, um instrumento que beneficia movimentos transnacionais de pessoas – é o Acordo Multilateral de Seguridade Social – só que ele ainda está pendente de ratificação. Concluir esse processo de ratificação é uma das prioridades da Presidência Brasileira *Pro Tempore*. Essa temática de integração fronteiriça surgiu com o forte impulso político, no ano passado, em razão dos debates promovidos pelo Foro Consultivo Econômico e Social. Esse foro é constituído exclusivamente por representantes do setor privado, sindicatos e empregadores, e mantém regularmente reuniões com o Grupo do Mercado Comum. É muito importante que essa dinâmica com os órgãos governamentais se aperfeiçoe e permita trazer à tona os

assuntos realmente de interesse da sociedade. É preciso chamar a atenção dos negociadores para esses assuntos. Além disso, a Comissão Parlamentar Conjunta é um ator importante no fortalecimento do diálogo social, exerce um papel ao mesmo tempo fiscalizador e facilitador com relação à Agenda do Mercosul, e também proporciona legitimidade e sustentabilidade para o processo de integração.

Na verdade, muito se logrou no campo das discussões sociolaborais, mas há que reconhecer que o tratamento das questões laborais ainda não desperta a mesma atenção, por parte dos órgãos superiores, que os assuntos relativos à União Aduaneira propriamente dita. São conhecidas as dificuldades que o Mercosul vem atravessando na concretização dos objetivos de consolidação e aprofundamento da união aduaneira. O ano de 1999 marcou, pela primeira vez, uma inflexão descendente na trajetória, até então crescente, das trocas comerciais intrazona. A desvalorização do Real agravou uma conjuntura recessiva, já iniciada em 1998, e a partir de 2001, as trocas comerciais sofreram nova inflexão descendente com o agravamento da crise na Argentina.

Embora tenha sido possível, até o momento, manter os objetivos e as características básicas do processo de integração, tem sido muito difícil, até por falta de recursos para deslocar funcionários para as reuniões, canalizar energias dos quatro países para avançar na discussão de questões que dizem respeito ao estágio de mercado comum, mais avançado ainda que a união aduaneira. Por outro lado, a crise trouxe um agravamento do desemprego, da precarização do emprego e das desigualdades sociais, que torna ainda mais urgente buscar uma solução conjunta para esses problemas. O Mercosul não é a causa dessas dificuldades, mas pode ser parte de uma solução. Hoje, a negociação está centrada na retomada dos fluxos de comércio intrazona, mediante a eliminação de obstáculos, entendimentos para revitalizar as trocas no setor automotivo, retomada de mecanismos de convênios de pagamentos e créditos recíprocos etc. Esses assuntos, embora não digam respeito diretamente à pauta negociadora de nenhum foro sociolaboral, têm uma incidência sobre a questão do emprego.

A reativação do comércio intrazona, seguramente teria um impacto positivo na geração de postos de trabalho na região. A ampliação das dimensões dos mercados nacionais, e o aproveitamento da complementaridade das estruturas produtivas, são fenômenos que repercutem positivamente junto aos trabalhadores. De certa forma, se olharmos para a experiência do Mercosul, de 1991 a 1998, é indiscutível

que o crescimento desse comércio ajudou a criar empregos e a preservar postos de trabalho que talvez tivessem desaparecido se o processo de abertura econômica, nesse período, não tivesse estabelecido uma preferência em favor do mercado subregional. Inclusive, é preciso ter presente que o comércio intrazona sempre foi caracterizado por fluxos de bens de maior valor agregado, portanto, os empregos gerados por esse comércio são empregos de melhor qualidade.

No entanto, é muito difícil quantificar o impacto que teve a integração no nível de emprego, até porque não se consegue, na evolução dos índices do nível de emprego, isolar o fator integração dos demais fatores internos que contribuíram para a diminuição ou aumento do desemprego. Isso conduz à necessidade de termos, no Mercosul, um instrumental estatístico que permita avaliar o impacto da integração nos níveis de emprego. Nós temos hoje o Observatório do Mercado de Trabalho que, com pouquíssimos recursos, conseguiu montar uma base de dados e editar periodicamente um relatório com informações e artigos sobre políticas públicas de emprego. Obviamente, há diferenças metodológicas nos dados que são compilados e há lacunas também, mas acredito que essa é uma iniciativa muito importante, porque ela pode se tornar uma ferramenta útil para identificarmos o impacto da integração nos níveis e na qualidade do emprego e, portanto, no bem-estar que é o objetivo final do Mercosul; o impacto das negociações externas, em que o Mercosul atua como um bloco, sobre os distintos ramos de atividades de trabalho; os setores prejudicados pela integração de modo a possibilitar uma orientação de políticas de reconversão setorial. Essa iniciativa também ajudaria a avaliar melhor o grau de cumprimento dos direitos previstos na Carta Sociolaboral.

Quero concluir essa exposição com um comentário breve sobre quais são as nossas expectativas durante esse semestre em que ocupamos a Presidência *Pro Tempore*. Como já ressaltai, a retomada dos fluxos de comércio e a manutenção da coesão nas negociações externas, são questões prioritárias para este semestre. Essas questões não excluem, contudo, avanços em outras áreas. Precisamos aproveitar este momento de dificuldade para pensar em iniciativas futuras de fortalecimento do Mercosul. Entre as idéias que temos procurado desenvolver, vou destacar três que têm mais a ver com a temática deste Seminário.

A primeira é a questão dos indicadores sociais. Nós temos vários grupos que elaboram compilações de estatísticas no campo social,

emprego, educação e saúde. Talvez fosse o caso de consolidar essas iniciativas para se ter um panorama da situação social no Mercosul e, eventualmente no futuro, fixar algumas metas com base em alguns desses indicadores. Esse seria um tema.

O segundo tema seria a integração fronteiriça. O Brasil insistiu muito na criação de um grupo *ad hoc* sobre integração fronteiriça. A idéia é que esse grupo tente negociar um Estatuto de Integração Fronteiriça do Mercosul. Esse Estatuto serviria, não para substituir as iniciativas bilaterais nessa área, mas sim para criar um marco jurídico comum que estimulasse avanços no desenvolvimento da cooperação fronteiriça. Recentemente, o Brasil assinou com o Uruguai um acordo muito avançado nessa área, que poderia ser estendido a outras fronteiras no âmbito do Mercosul e teria, inclusive, uma vertente em termos laborais.

O terceiro tema é a questão do comércio de serviços. É preciso avançar na promoção da facilitação da circulação de trabalhadores. Hoje, temos o Protocolo de Montevideu, pendente ainda de ratificação pelos Parlamentos, que prevê justamente a possibilidade de circulação dos trabalhadores. Além disso, está ainda para consideração dos países, a proposta de criação do "Visto Mercosul" que ajudaria a reduzir a burocracia na concessão de vistos de trabalho para os setores contemplados na liberalização de serviços. Esse seria um primeiro passo nessa direção. Essas idéias, e outras que venham a surgir nesse Seminário, poderiam figurar na pauta de atividades futuras da FLACSO. É muito importante, do ponto de vista dos governos, ter esses insumos da atividade acadêmica porque eles nos ajudam a sair das nossas urgências cotidianas e olhar o Mercosul de uma forma mais ampla.

## Comentarios e Debate

### **Pedro Galin<sup>1</sup>:**

Quiero agradecer a los organizadores la invitación, en nombre propio y en del Ministerio de Trabajo de la Argentina, a este seminario que se hace bajo la vocación y la memoria de Vilmar Faria, con el patrocinio de FLACSO, que nos asegura excelencia académica; al Ministerio de Relaciones Exteriores, que nos alberga aquí en este magnífico edificio, que es no sólo bello arquitectónicamente, sino que alberga a una admirable tradición de defensa nacional; al Ministerio de Trabajo del Brasil, a nuestros hermanos brasileños con los que hemos compartido muchas jornadas de trabajo y de creación; y al Fondo de Amparo al Trabajador que creo que seguramente ha hecho una generosa contribución para este seminario. Creo no olvidarme de ninguno de los patrocinadores.

En realidad, tuve oportunidad de leer el excelente documento de Campero, que ha sido enriquecido con su exposición, de modo que el desafío del comentario es doble en este caso.

Diría que podemos encontrar algún aspecto común, y trataría de centrarme en ambas exposiciones y las de la mañana, que es el *proceso de integración subregional del MERCOSUR* en tensión con el fenómeno de la globalización. Las dos exposiciones, la primera de Saboia sobre la cuestión de la institucionalidad y acuerdos del MERCOSUR, y los interrogantes y la agenda planteada por Campero, nos introducen en esa tensión entre ambos fenómenos. Una tensión que, obviamente, nos atraviesa -particularmente en la crisis de la que mi país es probablemente el ejemplo más notable- y cuyos aspectos de solidaridad de los países amigos acá presentes, quiero resaltar.

Este doble fenómeno, de la integración general del MERCOSUR y el proceso de armonización de políticas públicas, genera una tensión en el contexto de la globalización. Globalización e integración subregional se expresan ambos en el proceso de armonización.

En lo que se refiere al MERCOSUR, de los documentos del proceso de integración subregional que se refirió Saboia -y que varios de los documentos que se presentaron y que he podido ojear, el de María

---

<sup>1</sup> Pedro Galín participó como representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Argentina.

Carmen Ferreira, por ejemplo, también el de Marcela Pronko, abordan la Declaración Socio-laboral del MERCOSUR es efectivamente el producto más notable del proceso de integración en el campo sociolaboral, ya que fue aprobada por los Estados, que adoptaron los principios y derechos fundamentales del trabajo: los de la declaración de derechos fundamentales de la OIT y una serie de otros documentos sustanciales, que están comprometidos, dicen los Jefes de Estado, con las declaraciones, pactos, protocolos y otros tratados que integran el patrimonio jurídico de la humanidad. Deciden consolidar, con un instrumento común, los progresos ya logrados y sostener los futuros y constantes en el campo social, sobre todo, mediante la ratificación y cumplimiento de los principales convenios de la OIT.

Los trabajos recientes de la Comisión 1 de Relaciones Laborales, a los que se refirió también Saboia, se dirigen a identificar cuales serían los convenios de ratificación prioritaria, entre los cuales se encuentran los ocho mencionados en documentos consiguientes a la declaración de Derechos Fundamentales, que se refieren a la erradicación del trabajo infantil, a la edad mínima, a la no discriminación, al trabajo forzoso, a la libertad sindical y a la negociación colectiva. Esos convenios tienen un grado muy importante de avance en su ratificación por parte de los países del MERCOSUR: solamente dos países todavía no han completado este proceso de ratificación, faltando la ratificación de un convenio para cada uno de ellos. Los trabajos más recientes se han dedicado a identificar otros convenios que complementarían la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR que, en mi opinión, excede los derechos fundamentales y así ha sido reconocido por la comisión uno, en tanto siguen identificando nuevos convenios de ratificación prioritaria.

Aunque todavía está en debate cuál es el nivel y jerarquía de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, para algunas interpretaciones jurídicas tiene alguna significación, esto desde el punto de vista del reconocimiento jurisprudencial de alguna parte de la jurisprudencia Argentina del carácter vinculante de la Declaración Sociolaboral y alguna doctrina que también ha sostenido este criterio, aunque es un tema abierto y en debate.

Creo que Campero, frente a este arsenal complejo de la relación sociolaboral y de la comisión de seguimiento que trata del tema central, como señaló Saboia, del cumplimiento efectivo de los derechos reconocidos en la declaración, ha planteado cuáles son los márgenes



de libertad que existen en ese contexto, y reconociendo la protección que debiera darse a los trabajadores en cualquier circunstancia, sostiene que los márgenes para establecer sistemas regulatorios diversos debieran ser amplios. La experiencia de la Comunidad Europea que es, sin duda, el espacio económico más integrado del mundo con instituciones laborales diversas en los distintos países que la integran, le dan razón en este sentido. La única reserva sería que el margen de libertad esté en la medida en que los instrumentos jurídicos y prácticos establecidos no pongan en compromiso el cumplimiento de aquellos objetivos sustanciales que están reconocidos en estos documentos fundamentales, entre ellos, la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.

Digamos que este tema de la globalización también ha sido encarado y este es, quizás, el punto de contacto primero del que podríamos hablar en la armonización, que ha sido considerable. María del Carmen Ferreira se refiere, también en su documento, a que ha sido considerable la armonización de la política laboral e internacional de los países del MERCOSUR, particularmente, en mi opinión, en las tres últimas conferencias internacionales del trabajo y, singularmente, en las dos últimas y en la conferencia Interamericana de 2001 en Ottawa.

Este acuerdo al que llegaron los ministros en sus tres últimas reuniones, en Asunción, en Montevideo y en Buenos Aires, culminó con la presentación de proyectos de resolución en las conferencias de 2001 y 2002 de la OIT, de los cuales voy a citar textualmente lo que dijeron en la última: "Los altos niveles de subvenciones agrícolas en los países desarrollados es uno de los factores que más contribuye a incrementar la pobreza del entorno rural de los países en desarrollo". Recuerdan que "los subsidios agrícolas de los países industrializados superan largamente los fondos destinados a la asistencia al desarrollo" - agregó yo que lo multiplican por veinte, aproximadamente. Reconocen que "la economía informal se incrementa en los países en desarrollo que han tenido dificultades para integrarse en la economía mundial debido, especialmente, a las barreras y subvenciones internacionales, particularmente en la agricultura, lo que contribuye a impedir que estos países se beneficien del comercio, la inversión y la tecnología". Considerando que "sólo se podrá avanzar de manera sostenible hacia el trabajo decente reconocido y protegido si se atacan las causas profundas de la actividad informal se recomienda, a los estados miembros, una política comercial justa y un mejoramiento en el acceso real a los mercados para todos los productos de los países en desarrollo".

Recomiendan “profundos recortes a todas las tarifas aduaneras impuestas a los productos agrícolas, con mayores reducciones para las tarifas más altas, estableciendo niveles máximos para todas las tarifas”, – agregó yo que el promedio de los derechos aduaneros de los productos agrícolas multiplican por ocho el promedio de los productos industriales-. Y por último piden “la eliminación y prohibición de todas las formas de subsidio de exportación para todos los productos agrícolas con un tratamiento diferencial para las naciones en desarrollo, importadores netos de productos agrícolas”. Esta reserva para los países más pobres, sobre todo de África y del Caribe, apunta a beneficiarlos dentro de este conjunto. Este proyecto de resolución fue presentado por los países del MERCOSUR, Chile y Bolivia, encontró después apoyo de otros latinoamericanos y del grupo africano, y fue recogido en un breve párrafo más pobre, sin duda, que este que les he leído en la resolución sobre la economía informal de la Conferencia de la OIT.

En todo caso, vale señalar la significación que le otorgaron los Ministros de Trabajo, al impacto que esta globalización asimétrica tiene, como dice el director de la OIT, respecto a las políticas restrictivas que se aplicaron en nuestros países y que resultan intolerables.

Ahora bien, este proceso de globalización que se expresa asimétricamente en las reglas del Comercio Internacional en perjuicio de nuestros países, también ha tenido influencia en la institucionalidad laboral y, como decía, en nuestra opinión, no es inocuo con respecto a los derechos reconocidos en la relación sociolaboral y a los efectos en el mercado de trabajo que hemos observado.

Los temas de tales políticas, como agenda, han sido señalados por Campero. Voy a agregar algunos otros, o a reformularlos en un sentido parcial, sobre la base de un trabajo publicado por el Banco Mundial. Podrían identificarse los siguientes puntos: el primer reclamo fue reducir los costos laborales, lo que incluye la eliminación de las rigideces institucionales que obstaculizan la flexibilidad salarial a la baja. Segundo: la reducción de las contribuciones a la seguridad social. Tercero: la reducción del costo del despido. Cuarto: la descentralización de la negociación colectiva y, aunque no mencionado en ese trabajo, también formando parte de las condicionalidades, en sucesivos documentos se agrega que resultan reformas necesarias, las reformas de la seguridad social, del sistema tradicional, particularmente. En sexto término, ya que hablamos de política de sustitución de renta, la implementación de

programa sociales focalizados, dirigidos a una población objetivo. La focalización es el criterio de los programas sociales del Banco Mundial. Siete países de América Latina han seguido este sistema de reforma.

La experiencia Argentina en esta materia, a lo largo de los noventa, ha sido expresada por el entonces Ministro de Trabajo y ratificada por la actual Ministra, secretaria en sucesivas reuniones de la OIT. Voy ha citar textualmente:

“En al última década la globalización se ha presentado como un riesgo, y también una oportunidad, modificando profundamente el contexto y las políticas económicas y sociales de todos los países, y de los latinoamericanos en especial. La Argentina ha sido uno de los que más decididamente ha adoptado los criterios propugnados por los organismos internacionales de crédito, tendientes a promover la globalización. Desregulación, privatización, apertura, estabilidad monetaria, fueron las consignas seguidas puntillosa y aceleradamente por los gobiernos argentinos sobre los noventa y hasta hace pocos meses.

Las tarifas arancelarias promedio se redujeron a la mitad. Casi todas las empresas públicas fueron privatizadas. Se abrió el mercado de inversión extranjera sin restricciones, incluso en el mercado financiero libre, y virtualmente sin cortapisa alguna, se estableció una economía con una rígida disciplina monetaria a través de la convertibilidad de nuestra moneda con el dólar, receta seguida sólo por un puñado de países pequeños, y grandes restricciones fiscales, más notables últimamente por la escasez de crédito y flujos de capital externo generosos en la etapa primera de privatización, la que se encuentra virtualmente agotada.

La desregulación abarcó todas las áreas y, singularmente, la laboral. Fueron dictadas varias normas sustantivas tendientes a promover contrataciones por tiempo determinado. Se redujeron las indemnizaciones por despido, se flexibilizaron normas relativas a la organización del trabajo delegando a la negociación colectiva atribuciones antes reservadas a la ley. Se reformaron los sistemas de jubilaciones y pensiones parcialmente privatizados estableciendo uno de capitalización que hoy convoca a la mayoría de los trabajadores con un enorme costo fiscal...”

Combinado este costo fiscal, agrego yo, con la reducción de las contribuciones patronales que supera los cincuenta mil millones de dólares, o sea, todo el déficit fiscal de la última década. También se

reformó el sistema de seguro de riesgo del trabajo, en el sentido requerido por el sector asegurador. Continúo:

“...hacia finales del año pasado, el desempleo se había casi triplicado, hoy supera el 21 % y el empleo no registrado, carente de protección social, se incrementó en más de un tercio, alcanzando al 40% del total de los asalariados. La conflictividad social desde siempre alta, se incrementó en la última década, de lo cual son indicativas las diecisiete huelgas generales, cifra de excepcionalidad universal, y se ha extendido a nuevos sectores afectados por las enormes dificultades del sistema financiero y la crisis fiscal”.

Quisiera agregar que, como ustedes saben, la pobreza abarca hoy a más de la mitad de la población argentina y, la indigencia, a unos siete millones de personas. Estos resultados no parecen ajenos, al menos, a los de algunos otros países de la región. El desempleo promedio se incrementó, en la década de los noventa, del 5,8 % a un 9.4 % estimado para 2002. Se están contrayendo los salarios reales fuertemente, particularmente en algunos países del MERCOSUR. La pobreza y la indigencia, en general, no han cesado de incrementarse en todos los casos. Se deterioró la distribución del ingreso a la vez que su inestabilidad -que como dice la CEPAL en su informe sobre el desarrollo social del año 2000, fue alentada por la precarización inducida por las reformas laborales- ha potenciado la inseguridad y la percepción de vulnerabilidad de cada vez más amplios sectores de la población.

La orientación del gobierno argentino en este año, enfrentando esta crisis y abriendo el camino al intercambio de ideas que sobre la crisis sugería Campero, ha tomado algunas medidas que van en sentido diverso a las recetas adoptadas en la década anterior.

En primer lugar, se han ajustado los ingresos que se encuentran en un proceso de deterioro severo. Para compensarlo, se otorgó una suma fija a todos los trabajadores del sector privado que, en el caso de los salarios menores, constituyó una suma única de carácter alimentario otorgada con el consenso de las organizaciones de empleadores y trabajadores. Se duplicó la indemnización por despido sin causa y se establecieron nuevas normas restrictivas de los despidos por causas económicas o tecnológicas, para verificar la efectiva vigencia de la crisis en los establecimientos en los cuales se producen despidos. Se suspendieron algunas medidas tendientes a la descentralización de la negociación colectiva que, como indicara, es una de las recetas aplicadas

en la década de los noventa. Por último, el programa Jefes de Hogar está concebido como un derecho universal de inclusión social familiar, esto es, opuesto a la focalización de los programas sociales de los noventa, y abarca hoy a más de dos millones de personas. Este curso, en la opinión del Ministerio, se ha hecho más consistente con la vertiente protectora que proviene de los instrumentos fundamentales del MERCOSUR. En la experiencia Argentina, el uso de instrumentos determinados en el sentido de la desregularización y la flexibilización terminaron por afectar severamente los derechos básicos de los trabajadores e influir decisivamente en la crisis que hoy nos aqueja. Muchas gracias.

**Pregunta:**

Mi nombre es Ricardo Guisado y mi tarjeta dice que vengo de la Unión Europea, lo cual me hace especial ilusión, porque no represento a España sino a la Unión Europea. Mi intervención va en ese sentido: no pertenezco a la Comunidad Económica Europea sino a la Unión Europea. Me ha gustado mucho su intervención y quería preguntarle: ¿no cree que hay una falta de intencionalidad de unión política dentro del MERCOSUR? Si comparamos los dos procesos, la Unión Europea y el MERCOSUR, se ve claramente en el de la Unión Europea que hay, desde el principio, una intencionalidad de unión política. Desde que Francia y Alemania junto con los países del BENELUX deciden poner en práctica, en 1951, su política económica de Carbón y el Acero, hasta 1957 en que es firmado el Tratado de Roma que daba lugar a la Comunidad Económica Europea, sólo pasan seis años. Sin embargo, desde el comienzo del MERCOSUR hasta hoy han pasado once. No parece, por lo menos desde un observador externo, que haya una intencionalidad de unión política. Usted decía ¿integración para qué? Pues yo creo que en Europa lo vieron claro desde el principio: integración para una unión política con organismos supra-nacionales que nos gobiernen a todos a la vez, aunque también nos gobiernen nuestras instituciones nacionales. Creo que, desde una observación externa, el mayor problema en el MERCOSUR es que no hay intencionalidad de unión política. Y creo que quitando ésto, si no hay intencionalidad de unión política, sin instituciones comunes, cualquier integración a nivel de trabajo, a nivel económica, no tiene ningún sentido, porque no hay un vector que al final nos lleve a ningún lado. Decía usted en la intervención: ¿para qué queremos una armonización

en políticas laborales? ¿para qué, al fin y al cabo, una unión política? Nosotros ya no somos Comunidad Económica Europea, han pasado muchos años de verdad, somos ya Unión Europea, y en pocos años habrá un tratado, no ya un tratado de la Unión, habrá una constitución europea. ¿No es eso también lo que le falta al MERCOSUR? Gracias.

**Guillermo Campero:**

Para mí es particularmente difícil contestar esa pregunta porque, como decía, Chile no es miembro pleno del MERCOSUR. En consecuencia, nosotros no tenemos una intervención que permita saber exactamente hasta donde existe o no una intención política. Puedo dar una opinión personal, no como gobierno en este caso, no me corresponde esta intervención como a las personas de Brasil y Argentina que sí son miembros plenos, pero mi impresión es que no sé si ya existió una intencionalidad política permanente y creciente en el tiempo. Me parece que hubo momentos más fuertes que otros y, en este sentido, observando como país que no es miembro pleno, puedo tener esta impresión. Pero no estoy asegurando esto y, en ese sentido, es distinto de lo que usted decía de la Unión Europea. Ahí sí hay claramente una vocación política de integración que va a terminar en los instrumentos que usted ha señalado. No sé, en este otro caso, cuan posible sea eso. Además, porque los países que forman parte del MERCOSUR son muy distintos: hay países muy grandes y países muy pequeños. También en la Unión Europea las diferencias son muy grandes e importantes de algunos países respecto de otros, es cierto, pero no sé si es comparable. Pero mi impresión es esta: no es que no haya una vocación política, creo que la hay, el punto es que se ha expresado posiblemente con más énfasis o menos énfasis en ciertos momentos. Tal vez hubo etapas en las cuales el MERCOSUR parecía bastante débil y no estaba muy presente y en otros momentos ha cobrado mayor fuerza. Creo que hoy, en el momento de esta crisis económica que hemos visto en todo el mundo y que aquí en esta región tiene un impacto fuerte, es una gran oportunidad para que esa voluntad política pueda manifestarse, pienso yo, porque tenemos problemas comunes importantes que resolver.

**Eduardo Sabaia:**

Antes de mais nada, eu gostaria de dizer que o Mercosul surge como um processo político. Ele surge como uma construção política de países

que passaram por um processo de democratização concomitante e que identificaram, nessa aproximação econômica, uma forma de fortalecer também essas democracias que estavam se consolidando. O papel do Mercosul na estabilização desse processo democrático é indiscutível. Sabemos de episódios em que a atuação concertada dos países foi fundamental para preservar o cumprimento e o respeito das regras constitucionais de países do Mercosul. Agora, é evidente que a construção desse processo é algo que leva tempo. Eu morei na Europa e percebia também rivalidades que permanecem, quer dizer, a percepção da União Européia também é algo que, dependendo do país, pode ser diferenciada. Há diferenças porque todo processo de integração é um processo, de certa forma, artificial. A história da Europa foi uma história de divisões, a história da América do Sul também, houve conflitos, então, essa construção leva tempo. Mas o Mercosul é um projeto que tem como sustentação uma percepção política de que é preciso construir uma zona de paz e de cooperação aqui. Isso não impede que os países tenham visões diferenciadas na política externa, mas isso ocorre também na União Européia.

Agora, um outro assunto, que é diferente, é a questão da supranacionalidade. O Mercosul optou por desenvolver-se a partir de uma estrutura intergovernamental. Essa estrutura permitiu uma interconexão entre as burocracias dos 4 países, que é formidável. Hoje, na administração federal, todos os órgãos têm a referência dos outros – na Argentina, no Paraguai e no Uruguai. Em todos os níveis da administração, as pessoas conhecem as suas contra-partes, se interessam pela evolução dos seus respectivos assuntos nos outros países. Pode não haver um instrumento impositivo de um projeto de integração, mas há um contato permanente que se criou muito rapidamente entre essas nações. É um modelo diferente. Pode-se questionar “Esse modelo chegou ao seu limite!” Talvez em algumas áreas, tanto é que agora está em discussão a criação de uma Secretaria Técnica, tanto é que se aprovou recentemente um aperfeiçoamento do Sistema de Solução de Controvérsias do Mercosul; mas a percepção é de que precisamos caminhar de acordo com as nossas possibilidades. Não adianta criar uma estrutura que depois não tenhamos condições de efetivamente sustentar financeiramente porque em um ambiente de restrições fiscais é absolutamente impossível pensar numa burocracia como a da União Européia. Além disso, temos de ter condições de sustentá-la politicamente, porque é evidente que o Mercosul não reúne as

condições de assumir compromissos em determinadas áreas. Então, acredito que há dois temas: um é a questão da integração, do componente político, e o outro é a questão do modelo institucional do Mercosul, que seguiu a linha do modelo intergovernamental. A meu juízo, para essa fase inicial do processo de integração foi a decisão mais acertada.

### **Pedro Galin:**

Ya casi agotó los interrogantes muy consistentemente el Dr. Saboia. Quisiera agregar que existen, en Europa, partidos "europeistas" y naciones dentro del proceso de la Unión Europea que no han aprobado la moneda común, y existen, obviamente, niveles distintos de desarrollo. Según mi opinión personal, la adhesión al MERCOSUR tiene que ver, también, con las tensiones que provienen de la globalización. El proceso de integración regional no es un proceso que esté desligado del proceso de globalización y, claramente, la tensión entre el MERCOSUR y el ALCA, es uno de los factores que influyen sobre el nivel de aceleración internacional que pudiera tomar el MERCOSUR. De todas formas, no tengo muy presente cual fue la tasa de crecimiento del comercio en la Unión Europea, desde finales de los cincuenta, primero en la Comunidad Económica del Acero y en la Comunidad Económica posterior; pero, sin duda, el nivel de crecimiento intra-regional, en los primeros años de la década de 1990 y hasta 1998, como señaló Saboia, fue vertiginoso y este fue un amplio proceso de integración que sin duda contribuyó a retener empleos y a crear otros. Quizás, la diferencia sustancial es que nuestros países no son países desarrollados y, en consecuencia, su inserción en los mercados internacionales de bienes, de capitales y de servicios es asimétrica y fuertemente dependiente de los flujos internacionales de capital. Esta es la debilidad y quizás la futura fortaleza para los países del proceso de integración.

### **Pergunta:**

Soy Norma Samaniego, de México. Mi visión está permeada por el proceso de negociación del tratado del libre comercio de América del Norte, que es un tema que abordaremos más adelante y que no quisiera adelantar. Por el momento, concuerdo con la observación que hacía el compañero de España, en cuanto a la visión que desde un principio se observa en el esquema europeo: al avanzar de un Mercado



Común a una Comunidad Económica, de allí a una unión política que incluye un parlamento y otro tipo de órganos democráticos de representatividad, la incorporación de la dimensión social se nota como un proceso más natural. Sin embargo, otros procesos como el MERCOSUR, que incluso ya en su nombre lleva la idea de un Mercado Común, y una forma aún más atrasada que es la de NAFTA -como se le conoce acá- que es simplemente un área de libre comercio, un proceso más *light*, más ligero de integración, últimamente están preocupados por incorporar la dimensión social. Es por eso que nos preguntamos aquí, más forzosamente ¿cómo incorporarla? ¿hasta donde armonizar? Es decir, no estamos contemplando la libre circulación de trabajadores, como sí lo está contemplando Europa donde esto tiene un sentido más pragmático. En nuestro caso, todavía tenemos muchísimos interrogantes y muchos entran en tensión, como decía el representante de Argentina, con el proceso de globalización. Hoy día, incluso, se ha vuelto una especie de moda que los tratados comerciales incluyan cláusulas laborales. La OMC trató de incluir en todos los tratados comerciales, cláusulas laborales. Quisiera preguntarles a ustedes, ¿cuál es su punto de vista en torno a esta presión reciente por incorporación de la dimensión social en acuerdos que no llegan a la visión de una unión política? ¿Cómo deben ser tratados aquí los aspectos sociales y laborales?

### **Pedro Galin:**

Obviamente reconozco mi ignorancia sobre el proceso del NAFTA. Pero diría que hay, desde mi opinión personal, un aspecto sustancial de divergencia entre el MERCOSUR y el NAFTA, y es que en el NAFTA está el país industrializado más poderoso de la tierra, y esta es una situación de asimetría de tal carácter que no se da entre los países del MERCOSUR. Allí la importancia de la libre circulación de personas tiene una significación de tal naturaleza, tanto demográfica como económica y social, que escapa a la situación que viven los países del MERCOSUR, y esto me parece que es una diferencia sustancial. Es sabido que algunos países industrializados presionan por la incorporación de cláusulas sociales en los acuerdos comerciales con objetivos proteccionistas. Esta ha sido la posición general de los países del sur de oponerse a la incorporación de las cláusulas sociales en los acuerdos comerciales, pero la incorporación de los aspectos sociales y laborales en el NAFTA escapa a mi conocimiento, así como sus repercusiones y orígenes.

**Pergunta:**

[Norma Samaniego] Mi pregunta era que, mientras en el caso de la Unión Europea se ve muy claro la intencionalidad política y ya se tiene en frente el problema de la libre circulación y otros problemas que dejan muy clara la necesidad de armonización, en el caso de los procesos que estamos más lejanos, como es el NAFTA o el MERCOSUR, es todavía más necesario ver hasta que punto conviene armonizar. El señor Campero plantea algunas preguntas sobre hasta donde es necesario discutir en la cuestión salarial, en la cuestión contractual, etc. Yo quería ver la posición de ustedes sobre estas cuestiones, porque siento que ahora que está ya la discusión del ALCA, va a ser este uno de los temas que va a aflorar en la discusión. ¿Hasta donde se tendría que mover la armonización en materia laboral en este tipo de acuerdos?

**Eduardo Soboia:**

Confesso que acredito que essa discussão está em aberto. Não acredito que os países do Mercosul tenham uma visão muito clara de qual é a extensão de harmonização que eles querem no âmbito sociolaboral. Creio que existem algumas aproximações, existe um consenso de que devemos trabalhar com essa base mínima de princípios que é a Declaração Sociolaboral, mas ainda assim há muito por fazer na colocação em operação desse mecanismo, de segmentos desses compromissos. No tema da harmonização de legislações trabalhistas, existe também uma aproximação, que seriam as Convenções da OIT, uma espécie de coordenação na ratificação desses instrumentos. Mas, para além disso, acredito que existe um debate em curso nos foros sociolaborais sobre a extensão. Nenhum processo de integração segue um livro-texto. Uma coisa é o livro-texto da integração, em que aprendemos que primeiro tem que fazer uma zona de livre comércio, depois tem que fazer uma união aduaneira, depois um mercado comum... O Mercosul, por ser uma experiência real e concreta entre governos que enfrentam desafios permanentes, não segue o livro-texto. Ele contém elementos de mercado comum; em outros aspectos é uma zona de livre comércio, mas incompleta porque em alguns pontos não foi possível completar as tarefas; em outros aspectos é uma união aduaneira bastante completa, mas com algumas deficiências; enfim é a arte do possível, é um projeto que explora o que é possível concretizar. Mas esse debate está ainda em aberto.

Com relação à ALCA, eu não me atrevo a discorrer muito sobre isso, mas entendo que a posição tradicional dos países em desenvolvimento

na incorporação dessa temática trabalhista nos acordos de livre comércio, ou nas discussões multilaterais de comércio, é no sentido de que esses assuntos devem ser tratados no âmbito da OIT, como instrumentos separados sem vinculação com a questão do comércio.

**Guillermo Campero:**

Puedo contestar respecto del caso de Chile, no tanto en criterios generales que ya han sido tratados tanto por Eduardo Saboia como por Pedro Galín, sino sobre lo que nosotros hemos hecho, y es lo que probablemente podamos mostrar como una realidad, porque sino te podría decir una teoría. Hemos hecho un tratado de libre comercio con Canadá, estamos tratando de hacer un tratado de libre comercio con los Estados Unidos y hemos discutido ahora un convenio con la Unión Europea. ¿Qué principios hemos aplicado en eso? Hemos aplicado los siguientes principios: 1) nos parece conveniente que existan elementos tanto laborales como medioambientales; 2) no nos parece que estos deban ser elementos constitutivos del acuerdo comercial, sino elementos complementarios; y 3) que es importante, por lo menos en esta etapa de discusión, que los principios que estén comprometidos a respetarse sean por lo menos de dos tipos: los principios fundamentales de la OIT, que fueron mencionados por Pedro Galín, y los principios de la legislación laboral nacional de cada país. Esto porque cuando uno se propone hacer una legislación mas o menos de alto estándar, la primera pregunta que habría que hacerse es si la legislación que existe en los países se cumple. No estoy dando una respuesta conceptual, no estoy diciendo que la posición de nuestro gobierno sea que siempre tenga que ser así. Digo lo que hemos hecho ahora, en esos tres elementos, y lo que podemos mostrar en estos momentos. Las razones son muchas, pero creo que es una forma de responder a tu pregunta de una manera concreta.

**Pergunta:**

Meu nome é Torres de Melo e venho da Comissão Estadual do Trabalho do Ceará. Gostaria de fazer uma pergunta ao Dr. Campero. A pergunta é se essa posição do Chile – com os entendimentos bastante avançados, com tratados em vistas de concretização com o Canadá e com outros países, e com uma posição (há já algum tempo) de não-adesão ao Mercosul – não tem de certa forma prejudicado pela disparidade e assimetria entre as economias dos quatro países que

compõem o Mercosul, e de certa forma tem influenciado o retardamento das decisões do Pacto Andino para que nós tivéssemos um Mercosul mais ampliado, vendo a América do Sul como um todo?

**Guillermo Campero:**

La pregunta es sobre Chile. Así que voy a contestar. Efectivamente, hay algunos análisis que dicen que la política que ha seguido Chile de libre comercio con Canadá, lo que está tratando de conseguir con otro tratado de libre comercio con los EEUU, incluso su convenio previo con la Unión Europea, si entendí bien lo que dijo el compañero de Ceará, estaría perjudicando el acceso de Chile al MERCOSUR y perjudicando también que el MERCOSUR sea más amplio, porque Chile no está. Este es un análisis que han hecho otras personas. En los convenios que hemos tenido con Canadá o con otros países, por ejemplo, hemos tenido aranceles más bajos que los que se están discutiendo en el MERCOSUR. Ahora, eso sí puede ser un obstáculo, de hecho es una de las razones por las cuales no somos miembros plenos, porque no estamos todavía en el ritmo, en este caso por ejemplo, aunque también hay otros casos. Pero sobre ese punto la respuesta es difícil porque a nosotros nos interesa ser parte del MERCOSUR, y nos interesa ser parte del MERCOSUR por las razones que dije antes: somos más fuertes y estamos en un bloque. Pero al mismo tiempo la política comercial de Chile, en algunos aspectos, es de una economía más abierta que otros países y, en este sentido, lo que está buscando es tratar de ajustar su política de apertura con lo que se está planteando en el MERCOSUR. Esto no es fácil. Entonces, es cierto lo que usted dice en el sentido de que nuestros convenios con otros países dificultan nuestra integración al MERCOSUR, pero nosotros teníamos estos aranceles más bajos antes, entonces eso creó un flujo internacional de comercio muy grande en el país. Necesitamos mantener las reglas de juego claras, estables en el país. Entonces, por eso, no podemos cambiar nuestras reglas de aranceles de tributos para ingreso de mercancías y de comercio a Chile para ajustarnos a lo que está ocurriendo en el MERCOSUR. Es un problema, lo reconozco. ¿Cómo vamos a solucionarlo? No lo sé, porque esa es una conversación que hay que tener con los otros países: si existen posibilidades de tener algunas formas diferenciadas, por lo menos en algunos aspectos, entre los países. Pero vamos a respetar sin duda las normas comunes del MERCOSUR, para poder o no ser

miembros plenos. Tenemos la voluntad de serlo, pero tenemos esta condición que usted señala.

**Pergunta:**

Sou Sônia, da Secretaria de Estado de Trabalho de Minas Gerais. O senhor falou em ampliar o tripartismo. Queria agora que o senhor aprofundasse um pouco nisso para dizer como, se é para aumentar a bancada dos trabalhadores ou dos empregadores, e qual é a possibilidade de que o Foro Consultivo seja deliberativo, se existe realmente a possibilidade de que isso se realize. Porque podemos fazer uma mobilização, podemos fazer pressão, mas se não houver vontade dos governos, não tem jeito de se transformar esse Foro Consultivo em deliberativo. Além disso, seria importante que se incluísse a representação da sociedade civil, dos trabalhadores, dos empregadores, nos grupos do mercado comum. Isso seria uma forma de estarmos também dando poderes de deliberação à sociedade civil.

**Pedro Galin:**

Si entendí bien, la pregunta se refiere a las posibilidades de ampliar el diálogo social de forma que supere el estatus consultivo. Existe la posibilidad teórica de esto y ya fue planteada en algunos convenios de la OIT, concretamente en la recomendación 158, que establece esta perspectiva. En algunos países, existe delegación a organismos de diálogo social para determinar directamente algunas medidas. En la experiencia de mi país, un ejemplo es el Consejo del Salario, y en muchos otros países también existen órganos tripartitos que tienen atribuciones como para determinar el salario mínimo y algunos otros aspectos, como las prestaciones mínimas y máximas por desempleo, o aprobar políticas y medidas de conservación del empleo.

En el plano específico del MERCOSUR no he visto que se haya tratado de superar, por lo menos formalmente, el Foro Consultivo, que es un Foro Bipartito, para transformarlo en un Foro con opiniones vinculantes para los estados. Es un Foro que tiene estatus consultivo y no sé si ha habido propuestas en este sentido. En todo caso no las conozco. La propuesta más reciente que conozco para el reforzamiento del carácter tripartito del MERCOSUR, se produjo en la última reunión de Ministros de Trabajo, en Buenos Aires, hacia el mes de mayo, en que la Argentina propuso considerar la posibilidad de incorporar algún ingrediente bipartito en la propia conferencia de Ministros de Trabajo del MERCOSUR, lo que está en discusión por parte de los países.

**Eduardo Saboia:**

Sobre esse último ponto, o Foro Consultivo Econômico-Social figura no próprio Protocolo de Ouro Preto. Ou seja, para transformar esse caráter consultivo em caráter deliberativo, teríamos que renegociar o Protocolo de Ouro Preto e teria que haver uma renegociação também, provavelmente, das outras instituições do Mercosul. No momento em que o Protocolo de Ouro Preto foi negociado, o Foro Consultivo representou uma grande inovação. Além disso, temos que dar um tempo para os órgãos que criamos se desenvolverem plenamente. No Mercosul há vários órgãos com muito espaço para discussões, para debate, para o diálogo social, que ainda não é aproveitado plenamente, até porque isso requer tradição de envolvimento dos representantes nas negociações. Acredito que o Foro está avançando, o diálogo com os órgãos deliberativos tem melhorado, e as recomendações do Foro têm sido atendidas como se deliberativas fossem.

*Trabalhadores*

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

*Julio Godio\**

## **Introducción**

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

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

---

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

## Capítulo 1

### **MERCOSUR: logros, obstáculos y omisiones**

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

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

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

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

---

<sup>3</sup> Guillermo Rozenwurcel, *Los países del MERCOSUR buscan su lugar en el mundo*, Buenos Aires, Prosur, 2001.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

4 Roberto Bouzas, "Al MERCOSUR le falta política", Buenos Aires, Escenarios Alternativos, año 4, n° 9, 2000.

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



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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

## Capítulo 2

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

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

#### 1. Uruguay

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

---

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

10 Op.cit.

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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



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

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

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

---

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

## 2. Argentina

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

20 O. Altamir y L. Becaría, "La distribución del ingreso y el nuevo orden económico", en Sociales. Revista latinoamericana de política social, nº 2, Buenos Aires, 2000.

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

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

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

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

---

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

22 Agustín Salvia, op. cit., p. 58.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

24 Julio Godio, op. cit.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3. Brasil

#### 3.1. *Antecedentes*

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

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

---

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

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

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

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

### ***3.2 El Plan Real y la reestructuración productiva***

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

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

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

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

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

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

### ***3.3 El desempleo en Brasil***

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

### ***3.4 La informalidad en Brasil***

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

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

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

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

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

### **3.5 Salarios y rendimientos**

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

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

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

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

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

### ***3.6 Pobreza y distribución de la renta***

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

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

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

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

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

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

---

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

## Capítulo 3

### *Las políticas públicas laborales supranacionales en el MERCOSUR*

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

Si bien la estructura orgánica del MERCOSUR permite diferenciar entre **órganos**<sup>32</sup> y **subórganos**, la diferencia mas marcada es la que existe entre los **organismos decisorios y no decisorios**. Los organismos decisorios toman las decisiones del MERCOSUR, a partir de iniciativas propias o en base a las recomendaciones remitidas por los organismos no decisorios.

Actualmente, los organismos decisorios<sup>33</sup> con funciones ejecutivas-legislativas del MERCOSUR son:

- el Consejo del Mercado Común (CMC),

---

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

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

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

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

Se trata de órganos constituidos a partir de reuniones periódicas de los presidentes y funcionarios gubernamentales que provienen casi exclusivamente de los ministerios de relaciones exteriores, de economía y de los bancos centrales<sup>34</sup>. Guardan una relación jerárquica en el orden en que han sido ubicados.

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

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

- el Tribunal Permanente de Revisión <sup>35</sup>

**Los organismos no decisorios del MERCOSUR son:**

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

---

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

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

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

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

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

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

La Comisión Sociolaboral (CSL) fue creada por el GMC en 1999<sup>39</sup>, en cumplimiento de la recomendación incluida en la Declaración

---

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

37 CMC, Decisión 18/98.

38 CMC, Decisión 2/02.

39 GMC, Resolución 15/99



Sociolaboral del MERCOSUR<sup>40</sup>, como órgano tripartito y auxiliar, de carácter promocional y no sancionatorio, con el objetivo de fomentar y acompañar la aplicación de la Declaración Sociolaboral.

Las Reuniones de Ministros<sup>41</sup> pueden ser creadas por la CMC, para el tratamiento de sus temáticas específicas, y la elaboración de acuerdos para ser remitidos a la CMC.

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

Dentro del esquema descrito los principales OSL son:

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

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

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

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

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

#### ***a) Balance de 10 años de funcionamiento del SGT10***

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

---

<sup>44</sup> Tratado de Asunción, artículo 15. Tratado de Ouro Preto, artículos 31 a 33.

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

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

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

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

Como directa consecuencia de dicho encuentro, cinco días después, el GMC dicta la Resolución 11/91 **creando el SGT11** (SGT10 a partir de 1995), decidiendo aceptar la recomendación en ese sentido que la RMT había realizado 7 meses antes.

Su denominación fue cambiando. Inicialmente se llamó *“Asuntos Laborales”* (GMC R. 11/91). Poco después se le cambió el nombre por el de *“Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social”* (GMC R. 11/92). En 1996 se cambia el número del SGT, correspondiéndole el N° 10 (SGT10), y su denominación anterior por la de *“Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social”*.

Aunque el Tratado de Asunción autorizaba al GMC a convocar para cuestiones concretas al sector privado y a funcionarios de *“otros”* organismos de la Administración Pública, el SGT11 (actual SGT10) se constituyó desde un inicio sobre una matriz tripartita permanente (gobierno, empresarios y trabajadores), que obligó al GMC a dictar

---

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

una Resolución Especial<sup>46</sup> por la que dispone aplicar al SGT11, los criterios de representación de empleadores y trabajadores a la Conferencia de la OIT.

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

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

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

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

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

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

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

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

---

46 GMC, Resolución 12/92

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La principal modificación referida a los organismos del MERCOSUR, es la aparición de un **nuevo organismo decisorio**, de contenido temático: la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), subordinado al GMC, al que se le encomienda la función de velar por el buen funcionamiento de la unión aduanera<sup>50</sup>. Una parte sustancial de la función del CCM fue la gestión de las temáticas comerciales que se encontraban atomizadas en los SGT. Debido a ello, muchas de las tareas que desempeñaban los SGT fueron transferidas a los 10 Comités Técnicos (CT) en que se organizó la CCM.

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

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

---

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

50 Protocolo de Ouro Preto, artículo 16.

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

- Se lo denominó **SGT10**
- Se reorganizaron las 8 comisiones originales en tres Comisiones Temáticas:
  1. Relaciones Laborales
  2. Empleo, migraciones y formación profesional
  3. Salud en el trabajo y seguridad social
- Se le encomendó negociar la creación de un observatorio permanente del mercado de trabajo, la creación de un sistema de certificación ocupacional, y otro de informaciones sobre formación profesional, y sobre todo **“analizar la dimensión social del proceso de integración y las diversas alternativas para su formulación institucional”**.<sup>51</sup>

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

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

---

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

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

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

En 1997 el trabajo que se venía realizando en materia de Seguridad Social da sus frutos. Por primera vez una recomendación del SGT10 (Nº 2/97) es aceptada por el GMC<sup>53</sup>, que a su vez la eleva al CMC a los fines de aprobar el **Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur** y su Reglamento Administrativo.<sup>54</sup> De todos modos la dificultad para instalar la dimensión social se puso una vez mas en evidencia, en la lentitud para la ratificación del instrumento por los parlamentos nacionales. El Parlamento Brasileño recién acaba de ratificarlo, en tanto que en el Parlamento argentino, aún se espera la ratificación del Senado que confirme la ya realizada por la Cámara de Diputados.

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

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

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

Finalmente, el último instrumento sociolaboral, hasta el día de hoy, es la sanción de **Resolución sobre Formación Profesional** por parte del GMC<sup>56</sup>, a partir de una Recomendación de la CSL, derivada del análisis de las memorias temáticas de los estados ordenadas por la DSL

---

53 GMC Res. 80/97.

54 CMC, Decisión 19/97.

55 GMC, Res. 15/99.

56 GMC, Res. 59/01.



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

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

#### ***d) Perspectivas del SGT10***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

##### ***a) Balance de 6 años de funcionamiento del FCES***

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

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

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

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

---

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

58 Protocolo de Ouro Preto, artículo 22.

59 Protocolo de Ouro Preto, artículo 28

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

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

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

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

---

60 Padrón (1996).

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

62 Protocolo de Ouro Preto, artículo 30.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Como ya había sucedido con las organizaciones de empresarios y trabajadores a partir del funcionamiento del SGT11 (actual SGT10), la dinámica del FCES ha impulsado la constitución de nuevas relaciones y actores de ámbito supranacional.

En especial el funcionamiento del FCES ha impulsado la constitución y organización como actor sub-regional del sector cooperativo, que ha conformado una alianza con los organismos gubernamentales con responsabilidad en materia cooperativa en una **Mesa de Coordinación Permanente del MERCOSUR**. En este contexto debe destacarse la reunión mantenida con la Reunión de Ministros de Trabajo del MERCOSUR el 21 de marzo de 2001, en la que los cooperativistas destacaron la importancia que reviste la aprobación de la Recomendación N° 127 de la OIT para la Promoción de las Cooperativas, y obtuvieron el compromiso de incluir representantes del movimiento cooperativo en las delegaciones oficiales que concurran a las reuniones de la OIT. Resultado de esta actividad es la creación en 2001, por el GMC<sup>63</sup> y a propuesta del FCES, de la **Reunión Especializada de Cooperativas (REC)**, que debiera considerarse parte importante del esquema de organismos sociolaborales del MERCOSUR.

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

---

63 GMC, Resolución 35/01.

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

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

El FCES viene reclamando al GMC un mayor apoyo de la SAM a sus actividades, la publicación de sus Recomendaciones en el Boletín Oficial del MERCOSUR (BOM), y la participación del FCES en las reuniones del Grupo de Alto Nivel de Coordinación Macroeconómica (GANCM). Por su parte el GMC se ha comprometido a publicar las Resoluciones del FCES en el BOM<sup>64</sup> (lo que aún no ha sucedido), a estudiar la posibilidad de brindar mayor apoyo logístico al Foro, y permitir el acceso a las informaciones emanadas del GANCM así como del Grupo Ad Hoc de Acompañamiento de la Coyuntura Económica y Comercial, a fin de permitir la elaboración de propuestas al respecto.

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

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

---

64 GMC Acta N° 03/01

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

### ***b) Perspectivas del FCES***

La vitalidad del FCES dependerá de:

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

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

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

---

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

## 5. La Comisión Sociolaboral de la CSL

### a) Balance de 2 años de funcionamiento de la CSL

El 10 de diciembre de 1998, en la reunión del Consejo del Mercado Común, celebrada en Río de Janeiro, los cuatro presidentes firman la **Declaración Sociolaboral del MERCOSUR**, que incluye la recomendación<sup>66</sup> de crear una Comisión SocioLaboral de Seguimiento. El 9 de marzo de 1999 el GMC creó la **Comisión Sociolaboral (CSL)**, como nuevo órgano del MERCOSUR, auxiliar del GMC (no subordinado a los Ministerios de Trabajo), y con la característica extraordinaria de ser tripartito.<sup>67</sup>

La CSL se organiza, como la mayoría de los organismos del MERCOSUR, en una instancia regional y cuatro secciones nacionales. En marzo de 2000, el GMC sancionó el Reglamento de la Comisión Regional<sup>68</sup>, que la dota de importantes y amplias atribuciones y responsabilidades. El 7 de diciembre de 2000, el GMC aprobó el Reglamento Interno de las Secciones Nacionales como "organismos tripartitos y auxiliares de la CSL", coordinadas rotativamente cada seis meses por cada uno de sus sectores, que a su vez pueden formar grupos de trabajo *ad hoc* o temporarios.<sup>69</sup>

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

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

---

66 Declaración Sociolaboral, artículo 20.

67 GMC, Res. 15/99.

68 GMC, Resolución 12/00.

69 GMC, Resolución 85/00.



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

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

El "derecho de insistencia"<sup>72</sup> (que los temas no resueltos no puedan ser sacados de agenda), la amplia libertad concedida a la CSL, y la posibilidad de reexaminar a los dos años la DSL<sup>73</sup>, le imprimen una dinámica de construcción permanente, que permite hablar de un específico modelo social regional. Por su carácter tripartito y su ubicación en el esquema orgánico del MERCOSUR, la CSL constituye un notable avance en la posibilidad de colocar los temas sociales en la agenda de la principal instancia negociadora (Portela, 1999).<sup>74</sup>

### ***b) Perspectivas de la CSL***

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

---

70 Corres, 2002.

71 Corres, 2002.

72 GMC, Resolución 12/00, artículo 14.

73 DSL, artículo 24.

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

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

Sin embargo, a poco de sancionada, la aparentemente inocua DSL evidenció su potencialidad. Como lo pusieron de manifiesto algunos autores (Corres<sup>75</sup>, 2000; Ermida<sup>76</sup>, 2001) la DSL, sobre todo a partir de la CSL, contenía una dinámica interna, a impulsar por los actores sociales, a partir de la operatividad de los derechos consagrados y el análisis de las memorias nacionales, que la constituye en **“un verdadero motor en la construcción del sistema con amplias facultades, tanto para los Estados como para los actores sociales, sin ningún tipo de restricciones en avanzar en el cumplimiento práctico de los compromisos asumidos”** (Corres, 2000). Fue quedando cada vez mas claro, entonces, que la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, no constituía un mero acuerdo de tipo promocional o programático, sin fuerza ejecutiva y que la CSL se debería ocupar de impulsar a los Estados a cumplir la DSL (Manuseti, 2002).<sup>77</sup>

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

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

---

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

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

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

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

## 6. Hacia la constitución de la red sociolaboral

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

- La Visión Macroeconómica Cooperativa (Integración Sostenible) expresada en la Declaración de Foz de Iguazú (1985), el Programa de Integración y Cooperación entre Argentina y Brasil (1986), y el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (1988).
- La Visión Comercial No Cooperativa<sup>78</sup> expresada en el Acta de Buenos Aires (1990) y el Tratado de Asunción (1991).
- La Visión Social (Dimensión social de la integración) expresada en la creación del SGT11 (luego SGT10), del FCES y en la adopción de la Declaración Sociolaboral (1998) completada con la creación de la Comisión Sociolaboral (1999).

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

---

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

Es posible constatar que la Visión Comercial No Cooperativa, ha evolucionado desde un predominio casi absoluto entre 1990-1994, pasando a un predominio relativo entre 1995-1999, y a la pérdida del predominio estratégico a partir del Relanzamiento del MERCOSUR (1999). Sin embargo, ello no ha implicado, aún, un cambio sustancial del esquema orgánico-institucional, aunque la reciente creación del Tribunal Permanente de Revisión (febrero de 2002) y la decisión de poner en marcha mecanismos de coordinación macroeconómica y de fortalecimiento institucional<sup>79</sup> parece indicar que existen sólidas tendencias dirigidas a establecer un nuevo predominio estratégico, fundado esencialmente en la Visión Macroeconómica Cooperativa<sup>80</sup>, con una mayor incidencia de la Visión Social.

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

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

---

79 CMC, Decisión 1/02.

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

expresión de una visión integrada, sino que, existe un núcleo de organismos decisorios, que están integrándose en una red<sup>81</sup>, que a su vez mantiene un mínimo contacto con los OSL. La creación del FCCP y sobre todo la decisión de la CMC de establecer un intenso mecanismo de coordinación entre el GMC, la CMC y el FCCP, contrasta con la dificultosa conexión institucional de los OSL. Al referirse a las conclusiones que los actores gubernamentales y sociales extraen del funcionamiento actual de los OSL, existe una considerable coincidencia en señalar:

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

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

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

---

81 CMC, Decisión 2/02.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

<sup>86</sup> Guillermo Campero, **Respuestas del sindicalismo ante la mundialización: El caso de Chile**; OIT, Santiago de Chile, 2000

<sup>87</sup> Bouzas, Roberto, El MERCOSUR necesita definiciones estratégicas, La Nación, 26 de junio de 2001.

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

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

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

## Capítulo 4

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

#### 1. Una propuesta

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

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

---

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



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

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

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

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

## **2. La segunda ola de mundialización de la economía**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3. Globalización y ALCA

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

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

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

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

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

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

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

#### **4. Un nuevo regionalismo está en marcha**

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

## **5. Alternativas simuladas y cuestiones estratégicas**

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

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



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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

## **6. Las demandas sociolaborales en la integración**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 7. Mercado común y sociedades del trabajo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

## Comentarios

### **Pedro Daniel Weinberg<sup>1</sup> (coordinador):**

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

### **Pedro Parra:**

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

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

---

<sup>1</sup> Pedro Parra participó como representante de la CNT de Paraguay.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Oscar Nieva<sup>2</sup>:**

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

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

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

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

---

<sup>2</sup> Oscar Nieva participó como representante de la CGT de Argentina.

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Álvaro Padrón<sup>3</sup>:**

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

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

---

<sup>3</sup> Álvaro Padrón participó como representante de la CCSCS.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

**Eduardo Pereyra<sup>4</sup>:**

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

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

---

<sup>4</sup> Eduardo Pereyra participó como representante del PIT-CNT de Uruguay.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Carmem Lúcia Evangelho Lopes<sup>5</sup>:**

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

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

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

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

---

<sup>5</sup> Carmen Lúcia Evangelho Lopes participou como representante da Força Sindical do Brasil.

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

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

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

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

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

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

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

### **Luiz Antonio Souza da Silva<sup>6</sup>:**

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

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

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

---

<sup>6</sup> Luiz Antônio Souza da Silva participou como representante da CUT-Brasil.



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

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

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

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

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

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

### **Valdir Vicente de Barros<sup>7</sup>:**

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

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

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

---

<sup>7</sup> Valdir Vicente de Barros participou como representante da CGT – Brasil.

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

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

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

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

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

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

*Empresários*

## **A harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul segundo a perspectiva dos empresários<sup>1</sup>**

*Simone Saisse Lopes<sup>2</sup>*

Provavelmente, eu não vou usar todo o meu tempo e assim sobra um espaço maior para os debates que eu acho que são mais profícuos do que simplesmente ouvir uma exposição. Então, o que eu vou fazer não é propriamente uma palestra, mas é tentar, de forma sucinta, focar quais são os pontos fundamentais e mais importantes da harmonização das políticas públicas de trabalho no Mercosul.

Antes de mais nada, gostaria de cumprimentar a organização deste evento pela tentativa de estar, neste momento, pensando a região como um todo. É um momento em que vários países da América Latina e do Caribe, e em particular os países do Mercosul, enfrentam uma crise econômica bastante aguda, o que coloca, inclusive, dúvidas quanto à sobrevivência desses blocos regionais. Certamente os senhores leram na imprensa, recentemente, comentários sobre o fim iminente do Mercosul. Acredito que o fato de estarmos aqui, ao longo dessa semana, neste Seminário, tentando pensar a região – não apenas o Mercosul, mas a América Latina e o Caribe – de

---

<sup>1</sup> Transcrição da palestra que, sob o mesmo título, foi desenvolvida em 24 de setembro de 2002.

<sup>2</sup> Simone Saisse Lopes é economista da CNI desde março de 1997. Em agosto de 2000 assumiu a função de coordenadora adjunta da Unidade de Política Econômica. Suas principais áreas de atuação são aquelas concernentes à política econômica, mercado de trabalho e análise macroeconômica, estando envolvida em muitas das atividades regulares e especiais da CNI sobre estes assuntos. É graduada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e tem mestrado em economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio. Antes de ingressar na CNI, foi economista sênior do Banco Icatu e professora assistente da PUC-RJ.

uma forma integrada, como um todo, é, sem dúvida, uma iniciativa digna de nota e que merece, portanto, os nossos cumprimentos.

Neste momento, as políticas públicas de trabalho e renda são particularmente importantes. O mercado de trabalho, não apenas ao longo desses últimos 3 ou 4 anos, mas eu diria que ao longo da última década, foi profundamente afetado pelas transformações econômicas de cunho estrutural nesses países. Vários países da região passaram por reformas liberalizantes (para usar um termo mais geral) que tiveram impacto e “perturbaram” o mercado de trabalho da região.

Além dessas reformas estruturais como, por exemplo, a abertura comercial no início da década de 90, as economias da região, no período mais recente, vêm sofrendo, na maioria dos casos, os efeitos de uma crise financeira que implicou um estreitamento importante da liquidez internacional, quer dizer, do fluxo de capital para a região. Só para citar alguns números, que dão uma medida desse fraco desempenho econômico e de suas implicações no mercado de trabalho, a Comissão de Estudos para a América Latina e o Caribe (Cepal), no seu último relatório divulgado no início de agosto, estima que o PIB dos 22 países da região deve registrar, em 2002, uma queda de 0,8%, depois de ter registrado no ano passado um aumento de apenas 0,3%. Mais grave ainda, essa queda do PIB da região em 0,8% vai implicar uma retração da renda *per capita* de 2,4%, se essas estimativas se confirmarem. No que diz respeito mais especificamente ao Mercosul, dos quatro países que compõem a região, três vão apresentar crescimento econômico negativo em 2002, com destaque para a Argentina, para a qual a estimativa da Cepal é de uma queda do PIB de cerca de 14%. Na verdade, será o quarto ano consecutivo de retração do PIB no país vizinho.

No Brasil, embora não se espere queda do PIB este ano, o crescimento muito provavelmente vai ser pouco superior a zero e insuficiente para permitir crescimento da renda *per capita*. Enfim, é uma medida, ainda que imperfeita, do avanço do bem-estar da população em geral. Esse desempenho ruim da região, que sem dúvida se agravou nesses anos mais recentes, infelizmente, não foi incomum ao longo da última década. Na verdade, com oscilações e com diferenças importantes entre os países, o fato é que o crescimento médio anual dos países da região da América Latina e Caribe, na última década, foi inferior a 3%. É um crescimento decepcionante.

Então, lembro isso só para contextualizar a situação do mercado de trabalho nessa região. Diante desse quadro, não poderia ser outro o

resultado: o mercado de trabalho foi duramente afetado por essa conjuntura. Os números no Mercosul são particularmente eloqüentes quanto a isso. No início da década, a taxa de desemprego urbano na Argentina se acercava de 7% e, no primeiro semestre de 2002, ainda segundo os números da Cepal, essa taxa havia subido para 22%. No Uruguai, essa taxa se encontra hoje em cerca de 15%. As taxas no Brasil são menores, mas as estatísticas oficiais ainda não capturam completamente a precariedade do emprego urbano. Se capturadas, resultariam em taxas de desemprego mais altas.

Dessa maneira, o resumo da ópera é que hoje nós temos taxas de desemprego superiores à média, por exemplo, da União Européia (que, há alguns anos atrás, era usada como parâmetro), sem que tenhamos a mesma rede de proteção social aos trabalhadores. Estamos muito longe disso. A consequência é que taxas tão elevadas de desemprego, sem uma rede de proteção social compatível, implicam forte redução do bem-estar da população, risco elevado de ruptura social e grande instabilidade político-econômica. O exame da região hoje nos possibilita constatar isso com facilidade. Neste mundo mais globalizado e nos blocos regionalmente integrados, esta instabilidade, que decorre da própria deterioração do mercado de trabalho num país, não respeita as fronteiras nacionais. Quer dizer, há um contágio, em maior ou menor grau, para os demais países do bloco.

Por isso, a discussão sobre políticas públicas de trabalho e emprego deve ser feita, tanto quanto possível, de forma integrada. Ela é um problema da região. É um problema que deve ser, portanto, tratado de forma conjunta. Essa discussão é fundamental porque tem por objetivo precípua prover uma rede de proteção social mínima aos cidadãos, aos trabalhadores, e também pelo seu potencial anti-cíclico. Esse é um resultado importante da adoção dessas políticas. Uma vez utilizadas e adotadas por todos os países da região, essas políticas potencializam seu efeito de minorar os impactos de crises recessivas.

Ao discutir a visão dos empresários, eu acho que é interessante colocar ligeiramente como é feita hoje a participação desse setor, no caso brasileiro, nas políticas públicas de emprego. Talvez o elemento mais fundamental dessa participação se dê a partir do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat). O FAT foi criado em 1990 para financiar as políticas públicas de emprego. Não que as políticas públicas de emprego não existissem antes disso, ainda que de forma menos consistente, menos organizada, menos



integrada. Mas a partir de 1990 se constituiu um fundo para financiar de forma mais robusta as políticas públicas de emprego no Brasil. Com a criação do FAT, foi criado um Conselho para gerir os recursos do Fundo – o Codefat. Esse Conselho é um órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário, com representantes dos trabalhadores, dos empresários e do Governo. A esse Conselho cabe elaborar as diretrizes para a alocação de recursos e para as políticas públicas de emprego no âmbito do FAT, especialmente das políticas públicas de emprego chamadas ativas, quer dizer, das políticas que se propõem a requalificar os trabalhadores, a fornecer crédito para iniciativas de micro e pequenas empresas, enfim, para gerar emprego-renda. Então, é particularmente importante a participação desse grupo nas políticas ativas de emprego no Brasil.

Os representantes dos empresários no Codefat são indicados a partir das Confederações Setoriais que, no Brasil, representam o órgão máximo da estrutura sindical do setor. Então, participam do Codefat: representantes da Confederação Nacional da Indústria; da Confederação Nacional da Agricultura; do Comércio; e das instituições financeiras. Essas são as organizações empresariais que estão hoje representadas no Codefat. Isso tem permitido, desde o início dos anos 90, uma participação bastante ativa dos empresários brasileiros na elaboração de políticas públicas de emprego. Isso tem nos aproximado bastante dessas questões.

No âmbito do Mercosul, a nossa aproximação se deu, fundamentalmente, através do chamado Grupo de Trabalho 10 que se propunha a discutir as questões relativas ao mercado de trabalho no âmbito do Mercosul. Mais recentemente, foi criado o Observatório do Mercado de Trabalho que é uma iniciativa de harmonização de estatísticas, de levantamento comparado de políticas públicas de trabalho e renda nos quatro países da região e que vem se desenvolvendo de forma bem sucedida. A participação de empresários, trabalhadores e governos, em todas essas discussões, é fundamental para permitir o equilíbrio. Essa experiência tripartite de discussão e elaboração de propostas, na nossa avaliação, vem sendo bem sucedida e permite que se chegue a consenso. Em geral, as decisões no Codefat são tomadas por consenso, o que não é trivial. Como vocês sabem, sentam trabalhadores de um lado, empregadores de outro, muitas vezes há conflitos de interesse, mas hoje esse processo amadureceu bastante. Há a compreensão de que não é possível haver atitudes extremas, nem de um lado, nem de outro, e a experiência é exitosa no sentido de

construir políticas cujo resultado final seja o mais favorável para a sociedade como um todo.

No que diz respeito à harmonização das políticas de emprego propriamente ditas, no nosso entender, essa é uma questão importante por várias razões. A primeira razão é que a harmonização de políticas sociais, de políticas de emprego, num bloco regional, é um passo necessário e adicional na complementação da agenda de integração. Essas agendas, em geral, começam pela necessidade de coordenar políticas macroeconômicas. Eu diria até que hoje, dentro da região, do ponto de vista macroeconômico, o fato da Argentina e, mais recentemente, o Uruguai terem adotado taxas de câmbio flutuantes, aproximaram as políticas macroeconômicas. É muito difícil pensar num bloco econômico, realmente integrado, caminhando para um mercado comum com políticas cambiais tão diferentes entre os países. Então, nessa questão da coordenação macroeconômica, eu diria que houve um avanço. Agora, essa agenda não pode se limitar à questão macroeconômica. É preciso avançar na questão da coordenação de outras políticas como a política pública de emprego. Esse é um passo natural na formação de qualquer bloco regional.

Um segundo ponto, que põe em destaque a importância dessa harmonização, é que o mercado de trabalho de todos os países do bloco foi afetado, e tende a ser afetado, na medida em que o processo de integração seja retomado com mais intensidade. Há uma redistribuição de vantagens comparativas dentro da região, e essa é a lógica da formação dos blocos regionais. Isso leva ao deslocamento dos trabalhadores de uns setores para outros e é fundamental, então, que as políticas públicas de trabalho existam e estejam preparadas para responder a essas perturbações. A idéia é que o resultado final da integração seja positivo, que permita um aumento de produtividade, de competitividade e do crescimento econômico da região, beneficiando, portanto, também os trabalhadores. Agora, o impacto inicial da integração é perturbador. É importante que os governos nacionais estejam preparados para responder às necessidades dessas mudanças no mercado de trabalho.

Um terceiro ponto fundamental é que um mercado comum como se pretende o Mercosul (embora eu reconheça que hoje nós estejamos longe disso), implica não apenas a livre movimentação de mercadorias, serviços e capital mas, no limite, ele implica também a movimentação de trabalhadores. Em algum momento vamos caminhar para isso. Nesse

momento é fundamental que tenhamos políticas públicas de emprego harmonizadas. Caso contrário, uma política muito mais generosa num país do que em outro, levaria a fluxos migratórios distorcidos, no sentido de que não estariam sendo motivados por questões relativas à demanda e oferta de mão-de-obra. Por exemplo, não seria um fluxo migratório motivado pelo fato de que o Brasil está precisando de um tipo de engenheiro que hoje existe em excesso no Uruguai. É razoável que, num mercado comum, haja um fluxo de engenheiros, por exemplo, do Uruguai para o Brasil para suprir essa necessidade de trabalhadores. No caso de haver um desbalanceamento grande de políticas públicas de emprego, esse fluxo migratório poderia estar sendo motivado apenas por isso. Inclusive, haveria complicações negativas para os estados nacionais que se veriam sobrecarregados com a necessidade de suportar eventuais trabalhadores desempregados atraídos, por exemplo, por um programa de seguro desemprego mais favorável, mais generoso. Então, também sobre esse aspecto, pensando num futuro mercado comum, é importante que se trabalhe no sentido de harmonizar as políticas públicas de emprego.

Por fim, a harmonização generaliza a adoção de um conjunto, ao menos mínimo, de políticas anticíclicas, isto é, políticas que minimizam os impactos negativos dos períodos recessivos. Isso é verdade dentro de cada país da região, que tem um conjunto de políticas públicas de emprego, e será melhor ainda quando adotado de forma comum por todos os demais países. Portanto, esse efeito anticíclico se potencializa na medida em que a integração regional tende a fazer com que os ciclos econômicos também sejam semelhantes para os países do bloco. Mais uma vez, volto ao caso da Argentina. O Brasil teve este ano uma redução bastante significativa das suas exportações de manufaturados por conta da retração econômica no país vizinho, que é um dos nossos principais mercados consumidores de produtos manufaturados. Então, é impossível, havendo a integração, que um país consiga se isolar dos ciclos dos demais países do bloco. A tendência é que esses países percorram os ciclos econômicos juntos, daí a relevância da adoção de políticas sociais e de trabalho e renda comuns.

Sendo realista, é difícil imaginarmos que no contexto atual de crise mais aguda, essa harmonização avance muito. O momento atual pede medidas emergenciais para superar a crise. Toda a política econômica e social vai estar voltada para a superação desse momento agudo de crise. Então, é difícil imaginar que, nesse contexto, avancemos muito

na implementação. Obviamente, iniciativas como este Seminário mostram o esforço de se pensar essa integração, de se apresentar propostas, então, em algum momento vamos avançar. Mas, acredito que o que se faz aqui hoje é pensar a longo prazo. Agora, é importante frisar, especialmente nesse momento em que haverá mudanças de governo no Brasil e na Argentina, num futuro próximo, que essas mudanças são ocasiões propícias para lembrar que o tema da harmonização das políticas sociais e das políticas públicas de emprego deve permanecer na agenda, inclusive para assegurar a continuidade do próprio bloco regional.

Há desafios, sem dúvida nenhuma. Um dos desafios é superar esse momento inicial de crise, mas há outros desafios. Um deles é que o espaço de manobra no campo fiscal de todos os países da região é pequeno. A expectativa é que perdure essa redução dos fluxos de capital internacional para a América Latina. Ainda que o que se vê hoje se atenuar num futuro próximo, esses fluxos devem permanecer reduzidos por mais algum tempo. Isto coloca ainda uma pressão adicional sobre a política fiscal dos países do bloco. Acredito que a austeridade fiscal não vai poder ser abandonada. Obviamente, isso coloca alguns limites ao que se pode pensar em termos de uma política pública de emprego comum.

Uma outra dificuldade é que o mapeamento das necessidades específicas de público e de regiões diferentes, já é bastante complexo dentro de um mesmo país. Isso a gente tem percebido com muita clareza no Brasil, que é um país enorme, com grandes disparidades regionais. Nesse momento mesmo, o Codefat está empreendendo esforços no sentido de aumentar o foco das políticas públicas de emprego de maneira a atender essas especificidades regionais e aos diferentes públicos que devem ser contemplados pelas políticas públicas de emprego. Isso já é bastante complexo dentro de um mesmo país. Obviamente, quando se pensa em 4 países diferentes, os desafios são maiores e será necessário pensar em políticas compatíveis, harmonizadas, que levem em conta essas especificidades.

Finalmente, quando se está tratando de políticas públicas de trabalho, não se pode deixar de mencionar a necessidade de avanços na legislação trabalhista. Do ponto de vista da classe empresarial, a legislação não avançou com a mesma rapidez das mudanças impostas à produção, como, por exemplo, a abertura comercial. Isso dificulta a re-alocação de trabalhadores entre setores, a adaptação e a resposta das empresas a essas mudanças. No caso do Brasil, embora haja inovações num período

recente, o grosso da nossa legislação trabalhista remonta à década de 40. As discussões devem continuar e devem, tanto quanto possível, serem conduzidas de forma integrada e conjunta com os demais países da região.

Como conclusão, eu diria que a tarefa hoje é pensar o longo prazo. Quando se pensa o Mercosul no longo prazo, nós não podemos deixar de incluir a necessidade de harmonizar, de pensar, de elaborar, um conjunto mínimo de políticas públicas de emprego que sejam meio termo. Não se está propondo aqui um nivelamento por baixo, mas que esse conjunto mínimo seja algo que todos os países possam implementar. Isso é algo que é fundamental para a sobrevivência do Mercosul. Agora, a nossa perspectiva é positiva, é otimista. A gente imagina que, superadas essas dificuldades vividas hoje, vamos efetivamente caminhar para isso. Acho promissor ver que em 2002, a despeito das dificuldades, houve alguns avanços, inclusive no plano comercial. No Mercosul mesmo, Brasil e Argentina procuraram ouvir um ao outro, foram sensíveis às dificuldades nesses últimos anos e houve essa tentativa de ajudar o seu parceiro na superação da crise. Pensando numa integração regional mais ampla para a América Latina e o Caribe como um todo, é interessante lembrar a assinatura, este ano, do Acordo Comercial entre o Brasil e México de redução de tarifas de vários produtos. A Comunidade Andina também este ano definiu algumas normas básicas para estabelecimento da tarifa externa comum. Estou citando isso apenas como um exemplo de que a resposta da região à crise tem sido de forma integrada, no sentido de buscar soluções comuns, de buscar caminhos para que os países possam se ajudar mutuamente. Portanto, caminhar para avanços maiores no campo das políticas sociais, aí incluindo as políticas de trabalho e renda, é algo inexorável. É uma questão de tempo.

## Comentarios e Debate

### **Enrique Mantilla<sup>1</sup>:**

Siempre es muy interesante volver a un ámbito universitario porque el ámbito universitario es el ámbito de la polémica, la discusión de la investigación y del rigor científico. Más que hablarles de una posición exclusivamente institucional, voy a hablar desde una de las posibilidades de pensamiento que hay sobre formas de reflexionar en el ámbito empresario. He escuchado con mucha atención la presentación de Simone Saisse Lopes. Me pareció muy interesante. Me pareció que abarcaba todos los aspectos desde una perspectiva y creo que mi obligación es plantear otras perspectivas, tratar de generar una polémica, que es lo que interesa en un ámbito universitario, no porque sea una contraposición sino porque permite el movimiento de las ideas que es lo que interesa en lo que nos han puesto en el programa los coordinadores: quieren innovación, quieren discutir políticas públicas desde otros ángulos. Entonces, haré una primera presentación de mi reflexión.

La primera cuestión se refiere al creciente proceso de integración supranacional. Y acá hay una discusión: ¿estamos en presencia de procesos supranacionales o estamos en presencia de procesos intergubernamentales? Eso es muy importante. Por ejemplo, para el caso brasileño: según su constitución las normas internacionales se incorporan en el sistema jurídico, pero pueden ser modificadas por una ley nacional posterior. No existen, a diferencia de la Comunidad Europea, normas supranacionales MERCOSUR que se interpongan a las legislaciones nacionales. Entonces, si hablamos de políticas públicas, la primera cuestión es tener claro de qué estamos hablando, en todas sus dimensiones. Si estamos hablando de intergubernamentalidad supranacional y, de acuerdo a como nos posicionemos, sabremos que posibilidades jurídicas nos ofrece una u otra opción.

La segunda cuestión es para provocar: se dice que las reflexiones están muy tomadas por temas económicos y comerciales, y poco por los temas sociales; esta habría sido, por ejemplo, la característica del MERCOSUR. Se nota en el papel que presentaron ayer los sindicatos. Vamos a desafiar este concepto, vamos a ver si es tan así o hay otras

---

<sup>1</sup> Enrique Mantilla participó como representante de la UIA – Argentina.

cuestiones, para lo cual tenemos que ir a una definición de pensamiento, para diferenciar *preformismo* de *epigénesis*. ¿Qué significa preformismo? En biología, preformismo viene a ser como un cuerpo que tiene en la semilla todo lo que va a ser. Basta regarlo, darle tierra, cuidarlo, movilizarlo y, con el tiempo, esa unidad desarrolla todas sus unidades estructurales. Epigénesis significa que yo puedo crear una unidad adulta en la que muchas de las normas de esa unidad adulta, muchas de sus actuaciones posibles, las tomo de otras unidades adultas y las interiorizo, o no. Si uno mira, volviendo al caso de la integración, desde un pensamiento donde la única posibilidad preformista es la Unión Europea, obviamente todo su vocabulario va a estar pensando y contrastando con la Unión Europea, con un pensamiento que reconoce una única posibilidad real, perfecta, de hacer las cosas y va a tomar los debates de la Unión Europea como debates propios, en una actitud poco crítica (como, por ejemplo, cuando en el MERCOSUR se habla del pequeño Maastricht). Como si el MERCOSUR no tuviera un criterio propio para enfrentar, para discutir, para negociar. O será que el MERCOSUR es solamente un adaptador de terminologías, imágenes para darse prestigio, como si estuviera discutiendo en Europa, sin mirar sus propios problemas, y sintiéndose incapaz de avanzar si no avanza en el preformismo de la Unión Europea? Se plantea que el MERCOSUR es una unión aduanera. Los gobiernos, en el año 1995, dicen que es una Unión aduanera, aunque imperfecta. Los desafío: si uno toma el artículo 24 del GATT 94, ve los requisitos para ver lo que es una unión aduanera y contrasta lo que pasa en el MERCOSUR con lo que dice en el artículo 24 del GATT, encuentra que no se cumplen la mayoría de las disposiciones, y que solamente se podría admitir que el MERCOSUR podría calificarse en términos del GATT 94 como un acuerdo provisorio para constituir una unión aduanera, y no una unión aduanera en si. Esto constituye toda una diferencia. Por ejemplo: soy empresario, tengo una fábrica en Brasil, traigo productos de Europa, pago arancel, fraccio, envío al Uruguay, pago arancel de vuelta, pero cómo, esto no era una unión aduanera? El hecho de que haya cuatro territorios aduaneros hoy, doce años después de la creación del MERCOSUR, indica que no es unión aduanera, y todo el pensamiento desde el sector público que asume que está en una unión aduanera desde el año 1995 obviamente está creando una teoría, una realidad virtual, que no tienen nada que ver con la realidad factual. Los desafío para ver si esto es correcto o es equivocado.

Otro desafío que me parece interesante en el ámbito académico es el predominio de las cuestiones económicas por sobre las cuestiones sociales en el MERCOSUR. Eso está muy claro, porque en el Tratado de Asunción y en la salvaguardia de 1994 se habla de cuidar el empleo. ¡Qué cosa más tenue! Se ha ignorado la cuestión social. Hemos estado discutiendo la carta de derechos fundamentales y no se ha hecho nada. La cuestión es la siguiente: se trataba de armar derechos fundamentales, pero ¿no estaban estos derechos fundamentales garantizados por las constituciones? ¿No estaban estos derechos fundamentales garantizados por la OIT? ¿Era absolutamente imprescindible llenarnos de una norma que contrastándola es igual a la OIT y no garantiza nada más que lo que dicen las constituciones? ¿Cuál es el elemento de novedad? ¿Cuál es el valor agregado que se obtiene a través de esa dimensión “sociolaboral” del MERCOSUR, a través de normas que lo único que hacen es repetir normas que ya están? ¿Es la forma adecuada? ¿Era la forma adecuada de hacerlo? ¿O fue solamente un problema de incorporar, vía cuestión de la dimensión social, un espacio donde los empresarios, los trabajadores, la sociedad civil, se incorporaran de alguna manera?

Entonces, la cuestión es que lo importante, inicialmente, era el mercado, porque las sociedades venían de la sustitución de importaciones, donde lo que había era una coalición entre empresarios que buscaban la protección del mercado y sindicatos que buscaban la protección de sus trabajos. Coalición que se manejaba a través de un sistema de intercambios políticos con el gobierno para hacer una política de tipo casi corporativo. Por eso, reconocer al mercado, hacer funcionar al mercado era lo central y, por eso, el Tratado del MERCOSUR apuntaba en ese punto, tal vez mal, tal vez equivocado, con mucha crítica. Pero el hecho que no estuviera la dimensión social era porque, lo principal, la focalización, tenía que estar en el mercado. La dimensión social está garantizada por los Estados y los Estados tenían su responsabilidad en su país, por las condiciones de sus conciudadanos. Y por otra parte, ¿cuánto intervienen en el PBI total del MERCOSUR, los intercambios comerciales? En 1998, 1,5%; hoy muchísimo menos. Diferente de los 14 o 15 puntos que significa en la Unión Europea. Hay una relación entre demanda de coordinación y realidades fácticas. Entonces, ha habido una construcción en el debate que debemos revisar si queremos ser innovadores.

Quinto desafío: políticas públicas, ¿qué entendemos hoy por fronteras? ¿y qué entendemos hoy por Políticas Públicas? Por ejemplo,



el caso argentino. La Argentina es un país federal, las provincias, los estados son los que tienen la inspección del trabajo, los que hacen cumplir las normas. Entonces el Estado federal firma muchos acuerdos, pero el cumplimiento ¿quién lo controla realmente en el estado? La pregunta es: ¿es importante seguir creando normas o es mucho más importante el cumplimiento de las normas existentes en la realidad política de cada país? Entonces, el foco de atención de la Política Pública debe estar mucho más centrado en que las normas que estén, perfectas o imperfectas, no importa, se cumplan. Y eso significa que los países federales están desafiados, porque ellos tienen que hacer cumplir a gobernadores que manejan sus provincias y que, en determinado momento como el actual, pueden decidir que es mucho más importante que haya políticas de ingreso en su estado a que se cumplan todas las regulaciones laborales. Aflojan el control de las regulaciones laborales para permitir políticas de ingreso y eso es al margen de lo que el estado federal haga. Entonces, la cuestión es ¿cómo conseguimos Políticas Públicas? ¿Qué tipo de Política Pública puede ser? ¿Una Política Pública de guía, una Política Pública prescriptiva, una Política Pública de qué clase? ¿En qué Estado? ¿Cómo hacemos con las unidades subnacionales para que se cumplan las cosas? Este es un gran desafío no enfrentado en el MERCOSUR, ni en el debate del MERCOSUR, que se construye a partir de otras visiones y no de la de enfrentar problemas concretos.

Sexto desafío: plantea el documento de FLACSO que se está haciendo mucha cuestión de la formación profesional y se están dejando de lado cuestiones de crédito, de seguro desempleo y demás. La pregunta es, en la economía de la información donde la innovación es clave, ¿no debemos estar preocupados por los problemas de formación profesional? ¿No debe ser prioridad absoluta? Y la cuestión, en todo caso, será plantear, si en realidad nos encontramos entre cosas que son opuestas o nos encontramos con cosas que deben ser conciliadas, y revalorizado lo que está desvalorizado. No podemos bajar la formación profesional cuando el centro de las políticas de empleo es la economía del conocimiento, que no la vamos a parar si no la actuamos, y que es una de las trabas fundamentales de las dificultades de nuestros países para incorporarse al mundo de la globalización.

Entonces vamos al otro punto: el de las políticas de crédito que me parece que es apasionante, que me parece que no se discute, así como no se discute, por ejemplo, en el caso de Brasil, el FAT, el Fondo de

Amparo al Trabajador: ¿es bueno que esté a qué tasa de interés? ¿Se están recuperando sus inversiones, ya que buena parte de las mismas están puestas en el BNDES? ¿A qué tasa de interés se están recuperando sus fondos? ¿Y ese fondo de uso alternativo no sería mejor o, no reflejaría mejor la tasa de interés y de ganancia que podría tener el fondo, con lo cual aumentaría su posibilidad de hacer políticas activas? Y eso es importante porque uno de los problemas centrales que tenemos que enfrentar es que nuestros países tienen informalidad, e informalidad en forma importante. Y la clave es mover capital productivo, que es una de las dificultades que tenemos. Les doy un ejemplo: Perú tiene activos en el sector informal, que no se pueden transformar en capitales activos por cuestiones legales, de U\$S 74.000.000, más que toda la ayuda extranjera, que toda inversión extranjera que tiene Perú en sí mismo. El punto central de la discusión de las Políticas Públicas es la cuestión de la informalidad en nuestros países y ¿cómo podemos hacer para transformar activos que, por problemas legales, no son susceptibles de conseguirse créditos y movilizarse en mercados capitalistas como tal? ¿Cómo hacemos para transformarlos en capital de trabajo y de gran fuerza? Porque la capacidad emprendedora que hay en el sector informal es impresionante. El informal no es sólo el mendigo, son los que están fuera del sistema legal, porque el sistema legal está mal diseñado o está diseñado para empresas muy grandes, que no tienen nada que ver con empresas pequeñas. Está diseñado para no movilizar la cuestión. Y una de las dificultades que hay, es que se confunde capital con dinero. Dinero es una expresión de capital. Acá tenemos activos, Brasil tiene activos impresionantes, el MERCOSUR tiene activos impresionantes, la cuestión es como transformamos esos activos en capital, como transformamos ese capital movilizado por emprendedores, movilizado en empleos. Eso requiere un análisis profundo sobre las estructuras legales que están ignorando el tema de la informalidad, que están desperdiciando la capacidad de formación de capital que está en nuestras manos. No necesitamos tanta ayuda extranjera. En el fondo, tenemos muchos activos, lo que no tenemos es capital, porque no trabajamos como capitalistas, porque no nos damos cuenta de la importancia de los derechos, de la apropiación del derecho de propiedad, del derecho de protegerlo, de darle formas especiales al derecho de propiedad, de adecuarlo para salir de la informalidad y transformar ese activo en capital. Hasta Marx está de acuerdo en que el capital es protagonista en el mercado.

Adam Smith o Marx piensan lo mismo, el capital es importante. Los representantes del capital tenemos que decir que el capital es importante también y tenemos que decir que tenemos activos que no estamos movilizandando, y que hay una capacidad emprendedora en los empresarios que están en la parte informal, en la gente que está haciendo negocios en la parte informal que, por problemas de derecho de propiedad, por problemas de sistemas de registración, por problemas de diseño del sistema de crédito, no estamos haciendo andar. Entonces, uno de los desafíos principales de las políticas públicas -yo diría el desafío principal-, es el manejo de la informalidad: analizarla, estudiarla, ver donde están las trabas para la formación de la gente. Estudios de este tipo no están siendo realizados y no los estamos realizando porque pensamos que discutir la dimensión social es copiar las normas de la OIT o de las legislaciones con alguna variante para ponerlas acá.

Me parece que, dentro de modelos epigenéticos en los que se defiende la posibilidad de querer armonizar políticas públicas, nos podemos poner todos de acuerdo en que normas de la OIT son importantes. Estamos de acuerdo en hacer una unidad adulta, que toma de otra unidad adulta -que está en otro lado- sistemas de normas. Podemos adaptarlas: la educación sociolaboral del MERCOSUR es muy importante, vamos a trabajar mucho y demás... pero el foco no está ahí. El foco está en cómo hacemos capitalistas a los informales y eso requiere una reforma de tipo jurídico, de tipo técnico y de tipo de formación muy importante, que es nuestro verdadero desafío. De esa forma movilizaremos los activos y los transformaremos en capital y, de esa forma, tendremos la posibilidad de tener más globalización y no, menos globalización. Creo que ese es el camino por el que debemos avanzar y esa es una visión que trata de ser desafiante como corresponde a la universidad: confrontativa y, desde ya, sujeta a todo tipo de críticas, porque en estas cosas nadie tiene el monopolio ni de la virtud ni de la verdad. Muchas gracias.

### **José Sanchez Herrero<sup>2</sup>:**

Buenos días. Como todos, quiero agradecer a FLACSO y a las demás entidades que han hecho posible este evento. Después de los brillantes conceptos que ya se han expuesto acá, no voy a hacer más que un pequeño resumen de lo que se pueda decir.

---

<sup>2</sup> José Sanchez Herrero participó como representante de la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio de Paraguay (FEPRINCO).

En este impulso integracionista que es el MERCOSUR, estamos realmente manejando un tema económico, social y laboral de enorme magnitud. El MERCOSUR representa, prácticamente, el 50% del PBI de América del Sur, el 50% de la población y el 40% de la LAI que era la anterior organización integracionista, digamos, de verdad, que teníamos antes. Todo esto conlleva a la necesidad de analizar los aspectos laborales de los aspectos de integración. En especial, comparar las legislaciones laborales de los países miembros del MERCOSUR, para determinar las diferencias más importantes y evaluar cuán lejos se está de la posibilidad de armonizar las políticas laborales de estos países.

La intensificación de los procesos de apertura al comercio exterior y de integración entre los países, ha traído al tapete el problema de la armonización de las políticas macroeconómicas sociales y laborales, que es el tema que nos ocupa en esta ocasión. En este contexto, los países más desarrollados en la región, que son Argentina y Brasil, enfrentan, a veces, competencias de tipo *dumping* social de los países pequeños. Porque éstos, a veces, tienen costos más elevados y recurren a no dar cumplimiento a las normas establecidas. Así que ese es uno de los problemas que tenemos. Luego están los acuerdos entre los actores sociales que participan en el proceso de integración, en nuestro caso, por parte de los empleadores, en que deberían respetarse el derecho de los trabajadores a la prohibición del trabajo infantil, la prohibición del trabajo forzoso, la no discriminación por sexo, raza o religión, la libertad sindical y la negociación colectiva, entre otros de los principios que se respetan. Los empresarios hemos participado en todas las instituciones creadas por el MERCOSUR en forma activa y nuestra participación ha sido positiva.

Las políticas salariales y, en particular, las diferencias salariales entre los países revisten particular importancia en la integración económica, pero hay que compararlas con las diferencias que existen en la productividad, no solamente en relación a cuánto representa el salario mínimo en Brasil o en Paraguay, sino la productividad del obrero, para establecer los reales costos laborales de los países. Es una de las cuestiones pendientes que algún día vamos a superar.

Hay que tener en cuenta también las leyes de despido, de contratación de trabajadores, el costo de la seguridad social y cualquier otro impuesto al trabajo para establecer los verdaderos costos. En estos aspectos se han realizado reformas en la legislación laboral de los países

que se integran en los diversos procesos latinoamericanos, en los que el sector empleador contribuyó con su activa participación. En todos estos temas de normalización de Políticas Económicas y Sociolaborales, es interesante analizar y adaptar a nuestro medio las experiencias de la Unión Europea. Nosotros tenemos esa ventaja, no estamos creando algo nuevo, algo exclusivo, algo desconocido: tenemos la experiencia de la Unión Europea que ya tiene cuarenta o cincuenta años de vida, de los cuales tenemos que sacar las conclusiones de lo que hicieron bien y lo que hicieron mal. También, y eso lo estamos haciendo a medias, debe considerarse el retraso que lleva la armonización de las políticas sociales con respecto a lo comercial, tema que ya se ha tratado acá y que siempre se saca al tapete, aunque un cambio sobrevino con la firma del acuerdo social del Tratado de Maastricht, cuyo objetivo fue la creación de un fondo para compensar monetariamente a los países de menor desarrollo relativo que en Europa eran Irlanda, España, Grecia y Portugal, cosa que en el MERCOSUR debiera ser considerado urgentemente. Los países como Paraguay y Uruguay no tenemos una competitividad que nos permita entrar como entramos, a ciegas, en el MERCOSUR y estar funcionando bien. Indudablemente tenemos problemas en nuestros países. En Paraguay, principalmente, hay una buena parte de los sectores económicos que son favorables al MERCOSUR y otros que no. Por ejemplo, el sector industrial es muy desfavorable: hace poco han pedido el retiro de Paraguay del MERCOSUR. Pero esta iniciativa no ha sido llevada adelante porque indudablemente los demás sectores de la producción y del comercio han expuesto sus puntos de vista y los industriales, al final, han aceptado. En Paraguay, en este momento, hay más de 600 empresas industriales en quiebra, y bueno, algunas quebrarán, desaparecerán del mercado y sobrevivirán las que sean más competitivas. Pero eso cuesta aceptarlo.

A partir del reclamo de las organizaciones sociales por la omisión de temas laborales y sociales en las agendas de reuniones del MERCOSUR, y después que la reunión de los Ministros de Trabajo recogió esta inquietud, se creó el Subgrupo de Trabajo 11 de relaciones laborales, empleo y seguridad social que, con carácter tripartito, funcionó hasta diciembre de 1994, donde se trasladó todo esto al Subgrupo 10. La participación del sector empleador también fue positiva, hemos intervenido en todas estas comisiones y seguimos adelante.

A partir del Protocolo de Ouro Preto de 1994, se pasó a una etapa del proceso integrador con tres nuevas instancias en las que se discutirían

los temas laborales: el Subgrupo de Trabajo 10 que suplantó al 11, que es la continuación del anterior, el Foro Consultivo Económico Social y las reuniones de los Ministros de Trabajo de los países miembros. En lo laboral, los temas son complejos y hay acuerdos pendientes para avanzar efectivamente hacia un mercado común con libre circulación de trabajadores.

Una de las dificultades para comparar las normativas laborales en los países del MERCOSUR lo constituye el grado de formalización en su legislación laboral. En Paraguay existe un código laboral, en tanto que en Uruguay no existe, en Brasil tengo entendido que tampoco pero hay otro tipo de compendio de leyes laborales que facilita la parte legal, cuando surgen los conflictos. Otra dificultad es verificar el grado de cumplimiento de estas normas en los distintos países, donde hay gran porcentaje de informalidad, como ya se comentó recién. Pero lo concreto de este proceso de armonización de la legislación sociolaboral del MERCOSUR es proseguir con la mayor intensidad posible, a pesar de los procesos de crisis en los que se encuentran envueltos actualmente todos los países integrantes del MERCOSUR. Hay que seguir con las reuniones de los grupos de trabajo ya constituidos para este efecto. El Foro Consultivo Económico Social, debería funcionar con un carácter más vinculante ya que es meramente consultivo. Así como está, tiene derecho a tener iniciativas propias y a emitir consultas que le vienen del Grupo Mercado Común, pero no tiene una actuación destacada en este momento. Sin embargo, todo este tema que estamos tratando acá debería, a mi juicio, ser trasladado al Foro para llevar a la ejecutividad, porque sino nos quedamos en simples declaraciones. En el Foro Consultivo participa el sector civil, o sea los empresarios y los trabajadores, y ese debería ser el espacio para tratar de concretar las normas, para ir normalizando las políticas de empleo que aquí nos están ocupando.

Este es un proceso de integración donde dirigen los gobiernos, pero los demás actores sociales -empleadores y trabajadores- están luchando juntos en pro de intereses comunes y, a la larga, indudablemente deberán tener el éxito establecido. En este mundo globalizado, los países individualmente ya nada pueden conseguir, hay que negociar juntos y, según mi opinión, creo que se puede.

Yo no tengo más que agregar porque creo que se ha dicho bastante y se han introducido conceptos muy importantes, pero lo que quisiera colocar como conclusión es agregar que estos seminarios deberían tener

trascendencia, sus conclusiones deberían ir a los estrados correspondientes para que se materialicen, para que realmente consigamos armonizar estas Políticas Sociolaborales y tengamos mejor vida para todos los trabajadores. Muchas gracias.

**Miguel Oliveros<sup>3</sup>:**

Buenos días. Agradecemos también a FLACSO y a las organizaciones que colaboran en este evento. Para mí, representa un doble motivo de satisfacción estar en este evento y retornar a una capital que, desde que había formado parte del grupo *ad hoc* que había firmado en el Ministerio de Trabajo la dimensión sociolaboral del MERCOSUR, no había podido volver a visitar. Debo decir que ayer me tentaron a hablar algunos de los temas que se plantearon en el decorrer del día, pero voy a tratar de circunscribirme al tema que es objeto de análisis, que es la armonización de las Políticas Públicas de Empleo, de acuerdo a la visión de los empleadores, en este caso, de los empleadores uruguayos.

En primer lugar, cuando hablamos de armonizar se supone que tenemos Políticas Públicas de Empleo. Para que éstas existan, deben haber políticas productivas. Yo me permito, en el caso de Uruguay, formular un interrogante al respecto, sobre si existen políticas productivas o si existen políticas de empleo.

Ayer, el representante de PIT-CNT, Eduardo Pereyra, hacía referencia a la participación que tenemos trabajadores y empresarios en la Junta Nacional de Empleos. Si por políticas de empleo entendemos la capacitación a grupos vulnerables, decimos que esto es necesario pero no suficiente para definir una política de empleo. Y esta insuficiencia se refiere más a la actividad económica del país que al tema de la capacitación, que es un tema absolutamente relevante, como lo destacaba hace unos instantes Mantilla en sus conceptos.

Dos interrogantes: ¿Es posible establecer Políticas Públicas de Empleo por una decisión gubernamental? Es decir, ¿basta con bajar un decreto donde se establece que el empleo es importante? ¿Es posible que entendamos que la Declaración Sociolaboral establece la necesidad de fomentar el empleo y que, a través de eso, el empleo va a existir? Yo digo que no. No es a través de una actitud voluntarista que se generan los empleos. Los empleos se generan cuando se dan las condiciones necesarias para que ello ocurra.

---

3 Miguel Oliveros participó como representante de la Cámara de Industrias de Uruguay.

Hoy por hoy, no podemos pedirle a los Estados que generen empleos por sí mismos, porque evidentemente estamos en un problema de macrocefalia total de los Estados que lo que hacen, más que nada, es pensar en como recortamos ese gasto que oprime a las empresas. Por tanto, llegamos a la conclusión de que el empleo lo puede generar exclusivamente la actividad privada. Para que esto suceda, se tienen que dar una serie de elementos que, eso sí, son objetos de las políticas públicas de empleo que deberían dar los marcos adecuados para que el empleo se genere. Por tanto, para que ese empleo se genere, tenemos que tener empresas competitivas y dar un marco favorable a la inversión y al crecimiento de las mismas. Para llegar a ese objetivo, tenemos que aplicar medidas en distintos ámbitos. Desde el punto de vista económico, tenemos que mantener y favorecer todo tipo de emprendimientos, pero asegurar reglas de juego nacionales y regionales. Evidentemente una empresa no puede estar sujeta a los vaivenes de lo que hoy representa la suerte económica de esta región. Todo ese desequilibrio macroeconómico evidentemente tiende a perjudicar a todo emprendimiento productivo y, consecuentemente, a toda posibilidad de empleo.

En países tan dependientes como somos de la suerte de los demás, las asimetrías de las políticas monetarias evidentemente redundan en una desarmonía que es peligrosa para estos efectos. Tiene que protegerse a las industrias nacionales contra toda práctica irreal, llámese *dumping* - en todas las medidas, *dumping* tradicional y *dumping* social-, contrabando, sub-facturaciones, es decir, todos los elementos que, de alguna manera, van deteriorando las economías sociales.

En lo interno, y yo suscribo lo que decían los colegas recién, tenemos que tratar de profundizar el tema de la informalidad. Es un tema que cala hondo en nuestras sociedades y que, evidentemente, va deteriorando cada vez más la economía de estas regiones. Me dirán que, si existe informalidad por lo menos existe trabajo, pero no existe trabajo decente, un trabajo que podamos calificar como el trabajo que todos queremos.

Ayer se manejó una discusión sobre si el tema era MERCOSUR o si era el ALCA, en una suerte de blanco y negro que tenemos en estos países, en los cuales, siempre discutimos si es blanco o es negro. Discutimos si negociamos con los organismos multilaterales de crédito o no, discutimos sobre si privatizamos o no, creo que esas discusiones en blanco y negro nos hacen bastante mal a todos. Creo que las cosas son



más grises que esas que se plantean. Nosotros decimos, como empresarios, que nada es excluyente: queremos el MERCOSUR pero no descartamos negociaciones con el ALCA, no descartamos negociaciones con el Pacto Andino, con la Unión Europea. Creo que todo forma parte de las necesidades que tienen las empresas de crecimiento.

Reiteramos nuestra vocación integracionista. Esto es algo que tiene que quedar claro, porque también parecería que hay dudas al respecto. Es en esta medida que integramos, desde el punto de vista sociolaboral, todos los organismos, ya sea tripartitos o bipartitos, que existen en la región. Sin embargo, esta participación tiene algunos límites, porque yo veía que el tripartismo se llevaba a extremos que iban más allá de lo que realmente son las relaciones laborales entre trabajadores y empresarios. Creo que no podemos llegar a extremos de pretender naciones corporativistas: el tripartismo tienen que estar encarado en los ámbitos naturales que tienen que existir.

Desde el punto de vista tributario, las empresas están soportando una carga que es imposible de soportar. Por eso, se deberán rever los sistemas tributarios de los países, ya sea a través de los impuestos nacionales o municipales, que realmente gravan en forma desmedida las actividades de las empresa haciéndolas poco competitivas -y en esto incluyo en el caso de Uruguay, particularmente las tarifas de las empresas públicas que forman parte de ese paquete de impuestos que gravan a las empresas.

Desde el punto de vista financiero, lo destacaban recién, tiene que haber créditos promocionales para que existan actividades productivas y créditos promocionales para que existan actividades productivas lícitas. Si uno analiza las tasas de intereses con que se está manejando esta región, evidentemente no puede haber una actividad lícita que resista a eso. Deberán aplicarse medidas de fomento a las exportaciones y al comercio exterior, en condiciones similares a lo que tienen los demás países de la región. En esto tenemos que tratar de armonizar ese tipo de políticas.

Entendemos que el sistema educativo es un hecho singular y que necesita una reforma integral. Tenemos un sistema educativo que ha permanecido divorciado del sistema productivo. Las empresas no tienen personal calificado egresado de los subsistemas educativos, sino que a partir del egreso de esos subsistemas, comienza el aprendizaje dentro de la propia empresa. Esto es muy malo, se pierde mucho tiempo y se desperdicia la capacidad de muchos jóvenes. No existe una vinculación

entre los institutos de enseñanza y las empresas que, de alguna manera, permita ir recorriendo un camino de ida y de vuelta en el tema del aprendizaje. No existe una capacitación continua, institucionalizada, como el caso, por ejemplo, de FORCEM en España. Es decir, la capacitación se hace sencillamente a impulso de cada una de las empresas. No existen posibilidades de otorgar créditos educativos a los estudiantes o a los trabajadores y eso, de alguna manera, también conspira contra la calificación que puedan tener esos trabajadores para mejorar su perfil ocupacional y, fundamentalmente, su empleabilidad. Entendemos que, en esta suerte de crisis que estamos viviendo, las personas tienen que tener la capacidad de poder emplearse. El diseño de un sistema de competencias laborales podría ser adecuado, ajustado a lo que son las realidades de esta región y con las formas que debemos tener en este momento.

Debe existir un observatorio de trabajo que tenga un fuerte componente de la realidad y nos permita ir monitoreando cuales son las posibilidades de trabajo que existen en el mercado. La legislación es otro problema. Nuestra legislación laboral responde a una realidad de principios del siglo pasado que, además, se basa en criterios ideológicos perimidos y que no contempla en definitiva las realidades del mundo actual. Habrá que ir a un sistema dinámico que permita adaptarse a esos cambios permanentes, punto que en Uruguay no es pacífico, porque cuando uno habla de estos temas generalmente se asocia a desregulación, a precarización del empleo, cuando no es la intención que así sea sino que constituya una herramienta para los cambios que tenemos en el mundo actual. Tenemos que buscar elementos, formas, herramientas, que nos posibiliten encarar las nuevas realidades que tenemos hoy. Contratos de trabajo a distancia, contratos de trabajo a domicilio, cuenta corriente de horas: es decir, profundizar en una serie de contratos que no han sido estudiados hasta el presente, lo que rigidiza las posibilidades que una empresa tiene para hacer una inversión en el país.

Deberán modificarse o denunciarse normas internacionales obsoletas que tampoco se compadecen con la realidad actual. En el plano de las relaciones laborales, debe manejarse sobre la base de la relación de los factores sociales. En un marco de negociación colectiva, a nivel de empresa, negociando con los trabajadores con dos elementos claves: que la negociación sea libre, que la negociación sea voluntaria. Deberán buscarse factores que fomenten esa negociación sin hacerla obligatoria.

Habrá que analizar todos los aspectos de los institutos de derechos laboral, los tiempos de trabajo, las licencias, de tal manera que sean elementos que permitan flexibilizar lo que son las regencias actuales.

La doctrina también tiene un papel relevante en todo esto. De la misma manera que nosotros decimos en Uruguay que nuestra doctrina constituyó una avanzada teoría reconocida a nivel mundial en su momento, entendemos que hoy debe adaptarse para constituir el mismo ejemplo de lo que fueron aquellas. La teoría del derecho del trabajo tiene que tener raíces diferentes a las que tienen en este momento, tiene que estar basada en las realidades actuales y buscando las soluciones a los problemas nuevos. Una teoría del derecho del trabajo tiene que contemplar los flagelos que hoy tiene la humanidad: la ilegalidad, el no amparo de la seguridad social, la precarización. A ese tipo de cosas creo que tiene que dar respuesta la doctrina.

Por último, a la jurisprudencia le compete también un rol importante en todo esto. En muchos casos constituye un agente de cambios a través de los fallos jurisprudenciales. Entendemos que puede ser un elemento positivo en cuanto a la modernización de lo que constituye el derecho del trabajo, permitiendo a las empresas ser competitivas. Entendemos que estos son algunos de los elementos que conforman un marco para que las empresas sean competitivas y para que puedan generar empleos decentes en estos momentos. Muchas gracias.

### **Pergunta:**

Meu nome é Rafael, sou gestor federal e estou no Ministério da Previdência. Tenho uma pergunta a respeito da questão da flexibilização das leis trabalhistas no Brasil, principalmente porque li uma reportagem, há aproximadamente dois anos atrás, que era uma entrevista com os presidentes das principais multinacionais. Eles comentaram, no *Jornal do Brasil*, que as leis brasileiras não eram nem melhores nem piores do que a maior parte das leis trabalhistas no mundo. Foi até numa época em que se discutiu muito a flexibilização, antes mesmo das reformas trabalhistas.

Um outro ponto, que também queria que os debatedores comentassem, é a questão da diminuição dos custos das empresas. O objetivo da flexibilização é reduzir o custo das empresas e vários estudos apontam que empresas brasileiras, mesmo que estejam trabalhando com 100% de eficiência, não conseguem competir com empresas, por exemplo, chinesas ou sul-coreanas. Principalmente, porque no Brasil não tem um mercado consumidor como esses países têm. Eles podem

vender até mesmo com um centavo de lucro, porque podem vender para milhões de pessoas. Tem uma renda bem distribuída, então podem vender para milhões de pessoas e, portanto, conseguem vender com um custo muito baixo, com uma taxa de lucro muito baixa. Essa é a segunda questão.

A terceira questão é a do microcrédito. Vários especialistas em políticas públicas estudam essa questão. Principalmente quem estuda o Programa Nacional da Agricultura Familiar – Pronaf, chega à conclusão que o microcrédito realmente não tem funcionado de uma forma muito boa. Ali tem o problema da questão da garantia: quem quer produzir, quem quer ter um empreendimento, tem muitas dificuldades em conseguir garantia, principalmente pela questão da taxa de juros. Hoje em dia, há uma grande dificuldade em conseguir um empréstimo porque você acaba tendo que ter uma lucratividade muito alta para retornar o empréstimo que recebeu. Mesmo assim, quem arca com o risco dos empréstimos, normalmente são as instituições financeiras. Mesmo na questão do Pronaf, vários governos estaduais e municipais têm formado um sistema de aval para que a agricultura familiar consiga crédito. Mas, o problema é que esse aval já tem sido discutido em função da Lei de Responsabilidade Fiscal, que não o permite. Então a discussão é como se dá o microcrédito, e se o microcrédito seria realmente a melhor forma de financiar o empreendimento privado.

### **Simone Saisse Lopes (resposta):**

Como a pergunta se refere à experiência brasileira, cabe a mim responder inicialmente. Em relação à flexibilização, você mencionou o fato de estar baseando fundamentalmente a sua pergunta numa reportagem com o depoimento de empresas multinacionais. Eu diria que a experiência das empresas multinacionais certamente é bastante diferente das micro e pequenas empresas no Brasil. Houve avanços institucionais recentes que aumentaram a margem de manobra, a possibilidade de resposta das empresas em situação de crise. Mas a percepção da maioria dos empresários, tanto quanto a gente pode apurar na CNI, é que esses avanços não foram suficientes, sobretudo quando você tem uma mudança conjuntural muito rápida. O espaço de negociação que a legislação permite é reduzido quando você precisa rapidamente adequar os seus custos, numa situação conjuntural mais específica. Por exemplo, os últimos anos foram de muitos “choques” na economia brasileira: em 99, nós tivemos a desvalorização do Real e

a mudança da taxa de câmbio, que teve grandes implicações financeiras para muitas empresas; em 2001, nós tivemos a crise de energia elétrica; este ano a crise é um pouco mais espalhada, tem motivos diversos, mas é um ano de crise. O que é possível fazer nesses momentos, é insuficiente. Quer dizer, a minha avaliação é que, numa situação como essa, é melhor a empresa renegociar alguns direitos do que simplesmente demitir os trabalhadores. Acredito que isso é melhor para as empresas e para os trabalhadores. A margem para isso é pequena, tudo depende de um processo amplo, que tem que passar pela aceitação dos sindicatos das categorias, então, é um processo pouco prático e que dificulta respostas rápidas, sobretudo quando se fala de empresas pequenas. Não é à toa que, a maioria dos empregos do Brasil, nos últimos anos, vêm sendo gerados no setor informal da economia.

Em relação aos custos, a questão da flexibilização não vem atender a uma necessidade de redução de custos de forma permanente. Acredito que não é por aí que as empresas esperam obter reduções de custos de forma permanente. Isso vem sendo obtido, no Brasil, com ganho de produtividade. A produtividade média da indústria de transformação, na década de 90, alcançou taxas bastante expressivas, da ordem de 6% ou 7% ao ano. Isso significa que, ao final da década, se produzia uma unidade de produto com a metade dos trabalhadores que se requeria no início da década de 90. Então, do ponto de vista do custo do trabalho, isso foi fundamental. Esse foi um processo que ocorreu, não só pela vontade das empresas pura e simplesmente, mas pela necessidade de se adaptarem a mudanças estruturais, em particular, à abertura comercial. As empresas brasileiras que sobreviveram, sobreviveram porque foram capazes de aumentar a sua produtividade, produzir a custos competitivos e, portanto, enfrentar o maior nível de concorrência externa. Então, não concordo com a avaliação de que a flexibilização vem, sobretudo, atender à necessidade de redução de custos de uma forma estrutural. Acredito que ela é importante para permitir às empresas enfrentar uma situação de crise.

Em relação ao microcrédito, você é gestor e acho que tem uma experiência em relação ao Pronaf que certamente é abalizada, diferentemente da minha. No entanto, a nossa experiência no Codefat tem se estendido também ao setor informal da economia, justamente através do microcrédito. As políticas de emprego ativas, no âmbito do Codefat, têm se focado na questão da formação profissional, da qualificação, mas também na oferta de crédito. E é fundamentalmente

o microcrédito, não só para o setor informal, mas ele tem sido estendido também ao setor informal da economia. Esta é uma experiência, relativamente recente, que vai requerer uma avaliação do seu sucesso posterior. Certamente a experiência do Pronaf não pode ser estendida para uma experiência que tem a ver com o trabalho urbano, com o trabalhador urbano, e cujo objetivo é superar um pouco esse gargalo da ausência de crédito no Brasil para a atividade do pequeno empreendedor, desse sujeito que está no mercado informal por falta de acesso ao capital.

### **Pergunta:**

Soy Norma Samaniego, de México. Quisiera regresar al tema de la mesa: MERCOSUR y armonización de Políticas Laborales. Por un lado, creo que en América Latina los nombres pesan mucho. Si uno ve MERCOSUR, suena a Mercado Común, un proceso de integración superior a la simple zona de libre comercio, inferior al de la Unión Política, pero es algo que va más allá de libre circulación de mercancías y servicios e incluye circulación de trabajadores. Esto es en el nombre, pero si vamos a la realidad y a lo que se ha dicho en estas mesas, parecería ser que incluso la libre circulación de mercancías y servicios ha tenido en el camino diversos obstáculos. Se hablaba también de que la Unión Aduanera es imperfecta, es decir, todavía no está cerrada la cuestión de una tarifa externa común. Entonces, preguntamos: ¿en el fondo, es realmente un mercado común? ¿Es una zona de libre comercio? ¿Se ha llegado a esta etapa? ¿Y en que etapa se encuentra la libre circulación de trabajadores? ¿Hay alguna estrategia en este sentido, ya definida con metas, con plazos? ¿Cómo empezar? ¿Por qué tipo de trabajadores? ¿En que sectores? Porque si no hay decisión política en esto, el nombre de Mercado Común, o MERCOSUR,, pudiera ser auto-engañoso y el estar discutiendo previamente como armonizar Políticas Laborales, cuando todavía no hay una estrategia de por donde caminar en la libre circulación, pudiera ser un instrumento de dilación para este compromiso. O sea, lo vemos en la Unión Europea, se dio la libre circulación o se está dando. Existen temas del área laboral que son cruciales, como son las remuneraciones, la huelga, el derecho de asociación, que siguen siendo temas nacionales más que de un órgano supranacional. Entonces, pienso sino estamos realmente cambiando las etapas, si en lugar de la decisión política de cómo avanzar hacia un proceso de integración más fuerte estamos en la discusión de cómo

armonizar algo que a lo mejor no es necesario armonizarlo totalmente. Es una pregunta general.

**Enrique Mantilla (respuesta):**

Bueno, tal vez yo tengo una posición que es muy simpática a esa pregunta. Coincido que el MERCOSUR es un objeto político no identificado, es como un OVNI, por lo menos si uno lo analiza desde el punto de vista de lo que son las reglas más clásicas. Lo que si hay en el MERCOSUR es un sistema de relaciones entre vecinos que han utilizado un nombre europeo para parecer que son un poco más aceptables a nivel mundial, pero no hay que despreciar otras dimensiones que se han mezclado ahí. La primera es que se ha podido crear una zona de seguridad tipo militar, única en el mundo. Hay recíprocamente control de los armamentos nucleares, cosa que no pasa entre la India y Pakistán. Es un modelo único en el mundo, o sea que el MERCOSUR tiene cosas que son excelentes. Pero, no se ha podido hacer una unión aduanera en cuatro años como era el objetivo del Tratado de Asunción, lo que muestra que los autores del MERCOSUR no han tenido la capacidad de llevarlo adelante, o que los que estaban tomando esas decisiones tenían, por lo menos en el momento en que lo estaban haciendo, poca conciencia de lo que estaban haciendo, por eso todas las dificultades que hay. De todos modos, en el tema de Políticas Públicas hay que definir qué Estado hay, porque es el Estado el que hace políticas públicas. Es una discusión sobre el Estado que está desarrollándose a nivel de los países. Cuando uno ve la oferta política de los países, se da cuenta de que hay un enorme descontento de la gente en relación con su sistema político y su representación, en relación con las tareas que lleva el Estado y como las está llevando a cabo. El Estado mismo está en crisis, y está en crisis el financiamiento del Estado, con lo cual a mi me parece interesante discutir este tema, porque nos encontramos con preguntas como esa.

El hecho de poner en discusión el tema de las Políticas Públicas de Empleo, es útil a los efectos de identificar qué podemos hacer y qué no podemos hacer, con qué estructura podemos hacer algo y con qué estructura no podemos hacer nada, qué es ideal, utópico y qué es utopía realizable. Yo coincido en que es obvio que el MERCOSUR tiene que ser discutido, entre otras cosas, porque cuando uno mira, por ejemplo, el ALCA, NAFTA, o la Unión Europea, lo que ve es que hay centros de excelencia financiera y comercial, y el MERCOSUR es un mercado

que no tiene excelencia financiera, ni comercial y que además tiene problemas importantes en cuanto a la calidad de sus democracias. Entonces, a veces, hay que hacer esas indagaciones para chocarse con las realidades. Uno de los problemas centrales es que los gobiernos, por razones de prestigio político, y porque en algunas cosas les ha salido muy bien -el tema de la paz, el tema nuclear, el tema de la seguridad militar, de un aumento del intercambio, de un aumento de acercamiento entre los pueblos-, se olvidan de los tiempos reales. Estos procesos son seguramente más largos de lo que piensan los políticos que están pensando en sus cuatro años de gobierno. Es cierto, desde el punto de vista técnico, el objeto de discusión solamente es interesante para encontrarse con los límites de la propia discusión. Esa es mi impresión, por eso coincido con la pregunta.

### **Pergunta:**

(Participante não identificado) Acredito que esse ponto colocado pela representante do México foi extremamente pertinente a esse debate que estamos tendo. Ontem, o professor Júlio Godio já dizia dessa questão de se fazer uma avaliação detalhada das políticas públicas existentes. Eu vou me deter no Brasil porque, dentro da experiência nas políticas públicas, pode ser adotado como uma referência, um parâmetro de como está essa política pública. É importante fazer a avaliação dessas políticas que estão em andamento, não só se deter na questão da qualificação profissional, mas nas outras políticas que estão circulando dentro da sociedade e que precisam ter um norte. Portanto, o papel do Codefat, na questão do tripartismo, merece também uma avaliação profunda. Como o próprio Enrique Mantilla falou na questão do FAT, é necessário ver como esses recursos estão sendo utilizados, quais são os impactos que estão sendo sentidos, principalmente, em relação às outras políticas do sistema público de emprego: a intermediação, o microcrédito, e o crédito de uma maneira geral, que tem passado ao largo da discussão e do diálogo social. O prof. Ayrton Fausto falou do excelente trabalho que a Flasco vem fazendo ao longo dos anos, mas a gente sabe que existe uma rotatividade grande dessas comissões, tanto estaduais como municipais, e se não houver uma base forte, realmente fica difícil a sustentação dessas políticas ao longo do tempo. Queria saber, também, com o Enrique Mantilla, na questão da informalidade, qual a experiência Argentina na sua superação, quais são os mecanismos que têm sido encontrados, se o cooperativismo e o



associativismo produtivo tem dado alguma resposta nesse sentido. Eram essas as colocações que gostaria de deixar para a mesa.

**Pergunta:**

Meu nome é Zeni Veras, Estado de Roraima. Diante do enfoque do sistema jurídico normativo, temos leis humanistas. Acredito que essas leis são resultantes de uma parcela da sociedade que se preocupa com o exercício da cidadania, e não provindas da sociedade como um todo. Então, minha pergunta é dirigida à Simone. No Brasil, a partir de janeiro de 2003, entrará em vigor um novo Código Civil o qual, diante de uma nova dimensão, agregará os aspectos do comércio brasileiro. Considerando o objetivo da *vacatio legis* no sistema jurídico brasileiro, qual a posição, atividades ou estudos que os representantes dos empresários estão usando como estratégias no acompanhamento, harmonização e adaptação dos acordos, recomendações e compromissos assumidos pelo Brasil nas relações comerciais?

**Enrique Mantilla (resposta):**

En Argentina el enfoque sobre la informalidad ha sido un poco tradicional. Desde el punto de vista normativo, no ha habido un estudio importante para identificar por qué el informal es informal, de que instituciones se está huyendo, si de las instituciones fiscales, de las instituciones regulatorias de los trámites que tiene que hacer, del costo de esos trámites, etc. Por otro lado, como resultado de la política de ser extremadamente compasivo con los deudores, la ley de quiebras en vez de asegurar una rápida ejecutabilidad de los créditos-lo que permite bajar la tasa de interés y garantizar el acceso al crédito-, lo que hace es que cuando uno quiere ejecutar una hipoteca puede perder cinco años, con lo cual a esa persona se le está limitando el crédito. Hay todo un problema de la ley de quiebras, que también es muy importante, pero que por un mal entendimiento de lo que debe ser un sistema que le permita el acceso a la propiedad y el acceso a la gente a movilizar capitales, a veces se lo protege. Argentina tienen mala experiencia, no ha hecho un estudio sistemático del tema, ni lo ha querido encarar. La otra cuestión es que ahora están proponiendo hacer bancos sociales de prestamos hasta de como USD \$2500 – 3000. Todavía el banco teórico no está desarrollado, pero hay experiencias hechas por las organizaciones no gubernamentales con cierto límite, no es una cosa muy grande. En general, se prefiere las políticas asistencialistas

clientelistas, donde el político distribuye ingresos a la gente, pero no donde la gente es sujeto activo de su propio desarrollo, porque el sistema institucional le abre un espacio preferencial y preferido para que pueda salir de la informalidad, con sus capacidades de emprender. Estos estudios solamente están hechos en Filipinas, en Perú, en el continente, y yo creo que uno de los puntos más importantes es hacer evidente la estructura del ausente. Se debe poner dinero público para investigar esos temas, porque el no investigar esos temas es no saber como tratarlos y para saber como tratarlos, uno debe conocer primero. Otro problema es el de la burocratización. En Argentina, por ejemplo, el 70% de la ayuda a sectores llamados vulnerables, se pierde entre el gerente del programa, el asesor del gerente del programa, la secretaria del gerente del programa, el automóvil del gerente del programa, los teléfonos del gerente del programa, el celular del gerente del programa, y los pobres indios que están en la cordillera, que son el objeto de Política Pública, reciben un poquito. En realidad son una excusa para crear una gran burocracia. Por eso, las Políticas Públicas en países con crisis deben estar centradas en dos cosas: en los niños, en la escolaridad de esos niños, en el alimento de esos niños, y los programas que son muy particulares deben estar hechos a nivel de la municipalidad, del estado y no todo concentrado en la ciudad de Buenos Aires, dirigiendo desde allá, con grandes estructuras, donde se pierde todo el gasto social. Eso para la política de asistencia. Para la política de crédito internacional, hay que hacer otra investigación. Mi país no lo está haciendo, porque está negando su propia realidad. Ha estado negando que estaba con tasa de desocupación de 18% en el año 1995, o sea, la negociación colectiva es para el 20% de la gente. Ese es nuestro problema. Es el mismo problema de no vivir en la verdad cuando decimos que el MERCOSUR es una unión aduanera, y cuando miramos la realidad, no lo es. La dificultad de vivir en la verdad, genera este tipo de problemas.

### **José Sanchez Herrero:**

Si hablamos de informalidad, no podría dejar de participar porque creo que en el MERCOSUR y en toda América Latina, el Paraguay es el que tiene mayor índice de informalidad según estadísticas no comprobadas pero bastante ciertas: estamos en el orden del 70% de informalidad y solamente en el orden del 30% de formalidad. Esto nos está llevando, desde hace varios años, a tratar de resolver este problema y lo que el sector empresario está proponiendo, es bajar el costo de la

legalidad. El costo de la legalidad es alto. Hay impuestos, ya sea por el comercio exterior como por el interno, que hacen que poca gente pueda pagarlo, entonces surge la informalidad que no paga ningún impuesto. El costo de la legalidad y también del costo de la formalidad, justamente del costo laboral, también hay que tenerlos en cuenta. Ese es un tema que no quería dejar pasar, porque creo que no hay otro campeón de la informalidad como Paraguay en estos momentos y estamos tratando de resolverlo.

**Simone Saisse Lopes:**

Minha resposta vai ser muito breve e decepcionante porque realmente não sei responder à sua pergunta de forma objetiva. A CNI tem uma atuação bastante forte na área de relações internacionais, mas realmente não sei dar detalhes das implicações da aprovação do novo Código Civil sobre essa área, por não ser a minha área de atuação.

**Javier Ferrer (coordinador):**

Como coordinador, quería añadir dos pequeñas cosas sobre el tema de la informalidad... ¿Qué duda cabe que la informalidad tiene razones técnicas? Ahora mismo se decía: hay que facilitar al hacer los impuestos y el costo de esto es enorme. Hay un tema fundamental y de fondo que es la transparencia en el gasto: si el que paga impuestos nota que ese gasto es transparente, que va a cumplir las funciones para las que está destinado, que revierte en si mismo porque tiene seguridad social, carreteras, enseñanza, etc., digamos que lo paga más a gusto y es más fácil pedirle, y es más fácil exigirle, pero tiene que tener esta transparencia. En Europa, hemos llegado muy lejos en el tema de la Unión Europea, efectivamente nosotros no utilizamos pasaporte para ir de un país a otro, nuestras mercancías se trasladan sin ningún problema, ya no hay fronteras, ni se paga ningún impuesto al pasar de un sitio a otro, está más o menos armonizado el tema. Pero no se crean que ha sido fácil. Lo empezamos en el año 50, hubo incredulidades, luchas y hemos llegado a lo que hemos llegado. Habrá cosas en que no es perfecto, pero habrá cosas que ustedes pueden copiar. No les aconsejo que copien todas, por supuesto. No sé si todo sea aplicable al MERCOSUR o no, pero creo que en foros como este se ponen encima de la mesa muchas cosas. Les recomiendo que si van a crear un MERCOSUR, se lo crean y entonces láncense a la piscina aunque no haya agua, porque estas cosas hacen falta realmente. Termino dando las gracias a todos y continuaremos durante estos días.



## Anexos

- 1. Declaração Sociolaboral do Mercosul**
- 2. Regulamento Interno da Comissão Sociolaboral do Mercosul**
- 3. Protocolo de Ushuaia**
- 4. Agenda do evento**
- 5. Lista de participantes**
- 6. Abreviaturas e Siglas**

# 1. Declaração Sociolaboral do Mercosul

OS CHEFES DE ESTADO DOS ESTADOS PARTES DO MERCADO COMUM DO SUL, Considerando que os Estados Partes do Mercosul reconhecem, nos termos do Tratado de Assunção (1991), que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, por meio da integração, constitui condição fundamental para acelerar os processos de desenvolvimento econômico com justiça social;

Considerando que os Estados Partes declaram, no mesmo Tratado, a disposição de promover a modernização de suas economias para ampliar a oferta de bens e serviços disponíveis e, em consequência, melhorar as condições de vida de seus habitantes;

Considerando que os Estados Partes, além de membros da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificaram as principais convenções que garantem os direitos essenciais dos trabalhadores, e adotam em larga medida as recomendações orientadas para a promoção do emprego de qualidade, das condições saudáveis de trabalho, do diálogo social e do bem-estar dos trabalhadores;

Considerando, ademais, que os Estados Partes apoiaram a “Declaração da OIT relativa a princípios e direitos fundamentais no trabalho” (1998), que reafirma o compromisso dos Membros de respeitar, promover e colocar em prática os direitos e obrigações expressos nas convenções reconhecidas como fundamentais dentro e fora da Organização;

Considerando que os Estados Partes estão comprometidos com as declarações, pactos, protocolos e outros tratados que integram o patrimônio jurídico da Humanidade, entre os quais a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966), o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), a Declaração Americana de

Direitos e Obrigações do Homem (1948), a Carta Interamericana de Garantias Sociais (1948), a Carta da Organização dos Estados Americanos – OEA (1948), a Convenção Americana de Direitos Humanos sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1988);

Considerando que diferentes fóruns internacionais, entre os quais a Cúpula de Copenhague (1995), têm enfatizado a necessidade de se instituir mecanismos de acompanhamento e avaliação dos componentes sociais da mundialização da economia, a fim de assegurar a harmonia entre progresso econômico e bem-estar social;

Considerando que a adesão dos Estados Partes aos princípios da democracia política e do Estado de Direito e do respeito irrestrito aos direitos civis e políticos da pessoa humana constitui base irrenunciável do projeto de integração;

Considerando que a integração envolve aspectos e efeitos sociais cujo reconhecimento implica a necessidade de prever, analisar e solucionar os diferentes problemas gerados, neste âmbito, por essa mesma integração;

Considerando que os Ministros do Trabalho do Mercosul têm manifestado, em suas reuniões, que a integração regional não pode confinar-se à esfera comercial e econômica, mas deve abranger a temática social, tanto no que diz respeito à adequação dos marcos regulatórios trabalhistas às novas realidades configuradas por essa mesma integração e pelo processo de globalização da economia, quanto ao reconhecimento de um patamar mínimo de direitos dos trabalhadores no âmbito do Mercosul, correspondente às convenções fundamentais da OIT;

Considerando a decisão dos Estados Partes de consubstanciar em um instrumento comum os progressos já alcançados na dimensão social do processo de integração e alicerçar os avanços futuros e constantes no campo social, sobretudo mediante a ratificação e cumprimento das principais convenções da OIT;

ADOTAM OS SEGUINTE PRINCÍPIOS E DIREITOS NA ÁREA DO TRABALHO, QUE PASSAM A CONSTITUIR A “DECLARAÇÃO SOCIOLABORAL DO MERCOSUL” SEM PREJUÍZO DE OUTROS QUE A PRÁTICA NACIONAL OU INTERNACIONAL DOS ESTADOS PARTES TENHA INSTAURADO OU VENHA A INSTAURAR:

## **Direitos Individuais**

### *Não discriminação*

Art. 1º – Todo trabalhador tem garantida a igualdade efetiva de direitos, tratamento e oportunidades no emprego e ocupação, sem distinção ou exclusão por motivo de raça, origem nacional, cor, sexo ou orientação sexual, idade, credo, opinião política ou sindical, ideologia, posição econômica ou qualquer outra condição social ou familiar, em conformidade com as disposições legais vigentes.

Os Estados Partes comprometem-se a garantir a vigência deste princípio de não discriminação. Em particular, comprometem-se a realizar ações destinadas a eliminar a discriminação no que tange aos grupos em situação desvantajosa no mercado de trabalho.

#### Promoção da igualdade

Art. 2º – As pessoas portadoras de necessidades especiais serão tratadas de forma digna e não discriminatória, favorecendo-se sua inserção social e no mercado de trabalho.

Os Estados Partes comprometem-se a adotar medidas efetivas, especialmente no que se refere à educação, formação, readaptação e orientação profissional, à adequação dos ambientes de trabalho e ao acesso aos bens e serviços coletivos, a fim de assegurar que as pessoas portadoras de necessidades especiais tenham a possibilidade de desempenhar uma atividade produtiva.

Art. 3º – Os Estados Partes comprometem-se a garantir, mediante a legislação e práticas trabalhistas, a igualdade de tratamento e oportunidades entre mulheres e homens.

#### Trabalhadores migrantes e fronteiriços

Art. 4º – Todo trabalhador migrante, independentemente de sua nacionalidade, tem direito à ajuda, informação, proteção e igualdade de direitos e condições de trabalho reconhecidos aos nacionais do país em que estiver exercendo suas atividades, em conformidade com a legislação profissional de cada país.

Os Estados Partes comprometem-se a adotar medidas tendentes ao estabelecimento de normas e procedimentos comuns relativos à circulação dos trabalhadores nas zonas de fronteira e a levar a cabo as ações necessárias para melhorar as oportunidades de emprego e as condições de trabalho e de vida destes trabalhadores.



### ***Eliminação do trabalho forçado***

Art. 5º – Toda pessoa tem direito ao trabalho livre e a exercer qualquer ofício ou profissão, de acordo com as disposições nacionais vigentes.

Os Estados Partes comprometem-se a eliminar toda forma de trabalho ou serviço exigido a um indivíduo sob a ameaça de uma pena qualquer e para o qual dito indivíduo não se ofereça voluntariamente.

Ademais, comprometem-se a adotar medidas para garantir a abolição de toda utilização de mão-de-obra que propicie, autorize ou tolere o trabalho forçado ou obrigatório.

De modo especial, suprime-se toda forma de trabalho forçado ou obrigatório que possa utilizar-se:

- a) como meio de coerção ou de educação política ou como castigo por não ter ou expressar o trabalhador determinadas opiniões políticas, ou por manifestar oposição ideológica à ordem política, social ou econômica estabelecida,
- b) como método de mobilização e utilização da mão-de-obra com fins de fomento econômico;
- c) como medida de disciplina no trabalho;
- d) como castigo por haver participado em greves;
- e) como medida de discriminação racial, social, nacional ou religiosa.

### ***Trabalho infantil e de menores***

Art. 6º – A idade mínima de admissão ao trabalho será aquela estabelecida conforme as legislações nacionais dos Estados Partes, não podendo ser inferior àquela em que cessa a escolaridade obrigatória.

Os Estados Partes comprometem-se a adotar políticas e ações que conduzam à abolição do trabalho infantil e à elevação progressiva da idade mínima para ingressar no mercado de trabalho.

O trabalho dos menores será objeto de proteção especial pelos Estados Partes, especialmente no que concerne à idade mínima para o ingresso no mercado de trabalho e a outras medidas que possibilitem seu pleno desenvolvimento físico, intelectual, profissional e moral.

A jornada de trabalho para esses menores, limitada conforme as legislações nacionais, não admitirá sua extensão mediante a realização de horas extras nem em horários noturnos.

O trabalho dos menores não deverá realizar-se em um ambiente insalubre, perigoso ou imoral, que possa afetar o pleno desenvolvimento de suas faculdades físicas, mentais e morais.

A idade de admissão a um trabalho com alguma das características antes assinaladas não poderá ser inferior a 18 anos.

### ***Direitos dos empregadores***

Art. 7º – O empregador tem o direito de organizar e dirigir econômica e tecnicamente a empresa, em conformidade com as legislações e as práticas nacionais.

## **Direitos Coletivos**

### ***Liberdade de associação***

Art. 8º – Todos os empregadores e trabalhadores têm o direito de constituir as organizações que considerem convenientes, assim como de afiliar-se a essas organizações, em conformidade com as legislações nacionais vigentes.

Os Estados Partes comprometem-se a assegurar, mediante dispositivos legais, o direito à livre associação, abstendo-se de qualquer ingerência na criação e gestão das organizações constituídas, além de reconhecer sua legitimidade na representação e na defesa dos interesses de seus membros.

### ***Liberdade sindical***

Art. 9º – Os trabalhadores deverão gozar de adequada proteção contra todo ato de discriminação tendente a menoscabar a liberdade sindical com relação a seu emprego.

Deverá garantir-se:

- a) a liberdade de filiação, de não filiação e desfiliação, sem que isto comprometa o ingresso em um emprego ou sua continuidade no mesmo;
- b) evitar demissões ou prejuízos a um trabalhador por causa de sua filiação sindical ou de sua participação em atividades sindicais;
- c) o direito de ser representado sindicalmente, de acordo com a legislação, acordos e convenções coletivos de trabalho em vigor nos Estados Partes.

### ***Negociação coletiva***

Art. 10 – Os empregadores ou suas organizações e as organizações ou representações de trabalhadores têm direito de negociar e celebrar convenções e acordos coletivos para regular as condições de trabalho, em conformidade com as legislações e práticas nacionais.

### ***Greve***

Art. 11 – Todos os trabalhadores e as organizações sindicais têm garantido o exercício do direito de greve, conforme as disposições nacionais vigentes. Os mecanismos de prevenção ou solução de conflitos ou a regulação deste direito não poderão impedir seu exercício ou desvirtuar sua finalidade.

### ***Promoção e desenvolvimento de procedimentos preventivos e de autocomposição de conflitos***

Art. 12 – Os Estados Partes comprometem-se a propiciar e desenvolver formas preventivas e alternativas de autocomposição dos conflitos individuais e coletivos de trabalho, fomentando a utilização de procedimentos independentes e imparciais de solução de controvérsias.

### ***Diálogo social***

Art. 13 – Os Estados Partes comprometem-se a fomentar o diálogo social nos âmbitos nacional e regional, instituindo mecanismos efetivos de consulta permanente entre representantes dos governos, dos empregadores e dos trabalhadores, a fim de garantir, mediante o consenso social, condições favoráveis ao crescimento econômico sustentável e com justiça social da região e a melhoria das condições de vida de seus povos.

## **Outros Direitos**

### ***Fomento do emprego***

Art. 14 – Os Estados Partes comprometem-se a promover o crescimento econômico, a ampliação dos mercados interno e regional e a executar políticas ativas referentes ao fomento e criação do emprego, de modo a elevar o nível de vida e corrigir os desequilíbrios sociais e regionais.

### ***Proteção dos desempregados***

Art. 15 – Os Estados Partes comprometem-se a instituir, manter e melhorar mecanismos de proteção contra o desemprego, compatíveis com as legislações e as condições internas de cada país, a fim de garantir a subsistência dos trabalhadores afetados pela desocupação involuntária e ao mesmo tempo facilitar o acesso a serviços de recolocação e a programas de requalificação profissional que facilitem seu retorno a uma atividade produtiva.

### ***Formação profissional e desenvolvimento de recursos humanos***

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

Os Estados Partes comprometem-se a instituir, com as entidades envolvidas que voluntariamente assim o desejem, serviços e programas de formação ou orientação profissional contínua e permanente, de maneira a permitir aos trabalhadores obter as qualificações exigidas para o desempenho de uma atividade produtiva, aperfeiçoar e reciclar os conhecimentos e habilidades, considerando fundamentalmente as modificações resultantes do progresso técnico.

Os Estados Partes obrigam-se ademais a adotar medidas destinadas a promover a articulação entre os programas e serviços de orientação e formação profissional, por um lado, e os serviços públicos de emprego e de proteção dos desempregados, por outro, com o objetivo de melhorar as condições de inserção laboral dos trabalhadores.

Os Estados Partes comprometem-se a garantir a efetiva informação sobre os mercados de trabalho e sua difusão tanto a nível nacional como regional.

### ***Saúde e segurança no trabalho***

Art. 17 – Todo trabalhador tem a direito de exercer suas atividades em um ambiente de trabalho sadio e seguro, que preserve sua saúde física e mental e estimule seu desenvolvimento e desempenho profissional.

Os Estados Partes comprometem-se a formular, aplicar e atualizar em forma permanente e em cooperação com as organizações de empregadores e de trabalhadores, políticas e programas em matéria de saúde e segurança dos trabalhadores e do meio ambiente de trabalho, a fim de prevenir os acidentes de trabalho e as enfermidades profissionais, promovendo condições ambientais propícias para o desenvolvimento das atividades dos trabalhadores.

### ***Inspeção do trabalho***

Art. 18 – Todo trabalhador tem direito a uma proteção adequada no que se refere às condições e ao ambiente de trabalho.

Os Estados Partes comprometem-se a instituir e a manter serviços de inspeção do trabalho, com o propósito de controlar em todo o seu território o cumprimento das disposições normativas que dizem respeito à proteção dos trabalhadores e às condições de segurança e saúde no trabalho.

### ***Seguridade social***

Art. 19 – Os trabalhadores do Mercosul têm direito à seguridade social, nos níveis e condições previstos nas respectivas legislações nacionais.

Os Estados Partes comprometem-se a garantir uma rede mínima de amparo social que proteja seus habitantes frente à contingência de riscos sociais, enfermidades, velhice, invalidez e morte, buscando coordenar as políticas na área social, de forma a suprimir eventuais discriminações derivadas da origem nacional dos beneficiários.

### **Aplicação e Seguimento**

Art. 20 – Os Estados Partes comprometem-se a respeitar os direitos fundamentais inscritos nesta Declaração e a promover sua aplicação em conformidade com a legislação e as práticas nacionais e as convenções e acordos coletivos. Para tanto, recomendam instituir, como parte integrante desta Declaração, uma Comissão Sociolaboral, órgão tripartite, auxiliar do Grupo Mercado Comum, que terá caráter promocional e não sancionador, dotado de instâncias nacionais e regional, com o objetivo de fomentar e acompanhar a aplicação do instrumento. A Comissão Sociolaboral Regional manifestar-se-á por consenso dos três setores, e terá as seguintes atribuições e responsabilidades:

- a) examinar, comentar e encaminhar as memórias preparadas pelos Estados Partes, decorrentes dos compromissos desta Declaração;
- b) formular planos, programas de ação e recomendações tendentes a fomentar a aplicação e o cumprimento da Declaração;
- c) examinar observações e consultas sobre dificuldades e incorreções na aplicação e cumprimento dos dispositivos contidos na Declaração;
- d) examinar dúvidas sobre a aplicação dos termos da Declaração e propor esclarecimentos;

e) elaborar análises e relatórios sobre a aplicação e o cumprimento da Declaração;

f) examinar e apresentar as propostas de modificação do texto da Declaração para lhes dar o encaminhamento pertinente.

As formas e mecanismos de encaminhamento dos assuntos acima listados serão definidos pelo regulamento interno da Comissão Sociolaboral Regional.

Art. 21 – A Comissão Sociolaboral Regional deverá reunir-se ao menos uma vez ao ano para analisar as memórias oferecidas pelos Estados Partes e preparar relatório a ser elevado ao Grupo Mercado Comum.

Art. 22 – A Comissão Sociolaboral Regional redigirá, por consenso e no prazo de seis meses, a contar da data de sua instituição, seu próprio regulamento interno e o das comissões nacionais, devendo submetê-los ao Grupo Mercado Comum para aprovação.

Art. 23 – Os Estados Partes deverão elaborar, por intermédio de seus Ministérios do Trabalho e em consulta às organizações mais representativas de empregadores e de trabalhadores, memórias anuais, contendo:

a) o relato das alterações ocorridas na legislação ou na prática nacional relacionadas à implementação dos enunciados desta Declaração; e

b) o relato dos avanços realizados na promoção desta Declaração e das dificuldades enfrentadas em sua aplicação.

Art. 24 – Os Estados Partes concordam que esta Declaração, tendo em vista seu caráter dinâmico e o avanço do processo de integração subregional, será objeto de revisão, decorridos dois anos de sua adoção, com base na experiência acumulada no curso de sua aplicação ou nas propostas e subsídios formulados pela Comissão Sociolaboral ou por outros agentes.

Art. 25 – Os Estados Partes ressaltam que esta Declaração e seu mecanismo de seguimento não poderão ser invocados nem utilizados para outros fins que os neles previstos, vedada, em particular, sua aplicação a questões comerciais, econômicas e financeiras.

Feita na Cidade do Rio de Janeiro, aos dez de dezembro de mil novecentos noventa e oito, nas versões espanhola e portuguesa, de igual teor.

**Carlos Saul Menem**

**Fernando Henrique Cardoso**

**Raul Alberto Cubas Grau**

**Julio Maria Sanguinetti**

## **2. Regulamento Interno da Comissão Sociolaboral do Mercosul<sup>1</sup>**

Tendo em vista:

O Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto, a Declaração Sociolaboral do Mercosul e a Resolução N<sup>o</sup> 15/99 do Grupo Mercado Comum.

Considerando:

Que é necessário que a Comissão Sociolaboral conte com um Regulamento Interno que lhe permita desenvolver suas funções e tarefas de maneira eficaz e eficiente.

Que a quinta Reunião da Comissão Sociolaboral acordou elevar ao GMC um projeto de Regulamento Interno.

### **O Grupo Mercado Comum**

Resolve:

Art. 1<sup>o</sup> – Aprovar o Regulamento Interno da Comissão Sociolaboral do Mercosul, em suas versões em espanhol e português, que consta do Anexo e faz parte da presente Resolução.

Art. 2<sup>o</sup> – A Secretaria Administrativa do Mercosul produzirá as cópias fidedignas ou certificadas, do mencionado Regulamento, que possam ser solicitadas pelos Estados Partes do Mercosul.

XXXVII GMC – Buenos Aires, 5/IV/00

### **Regulamento Interno da Comissão Sociolaboral do Mercosul**

#### ***Natureza e Objeto***

Art. 1<sup>o</sup> A Comissão Sociolaboral Regional do Mercosul é um órgão tripartite auxiliar do Grupo Mercado Comum (GMC), com caráter promocional e não sancionador, cujo objetivo é fomentar e acompanhar a aplicação da Declaração Sociolaboral do Mercosul.

---

<sup>1</sup> Mercosul/GMC/RES. N<sup>o</sup> 12/00

Em conformidade com seu artigo 25, a Declaração e este mecanismo de seguimento não poderão ser invocados nem utilizados para outros fins que os neles previstos, vedada, em particular, sua aplicação a questões comerciais, econômicas e financeiras.

### ***Composição***

**Art. 2º** A Comissão está composta por doze membros titulares, correspondendo três a cada Estado Parte do Mercosul, que devem pertencer respectivamente aos setores governamental, empregador e trabalhador.

A cada membro titular corresponde um alterno.

Os membros titulares e alternos do setor governamental serão designados pelos governos dos Estados Partes do Mercosul. Os membros titulares e alternos dos setores empregador e trabalhador serão designados pelas respectivas organizações mais representativas de cada Estado Parte, de acordo com suas práticas nacionais.

Estas designações poderão ser modificadas por decisão dos mesmos organismos ou organizações que as efetuaram.

As modificações serão comunicadas com 48 horas de antecedência das respectivas reuniões por meio idôneo, pelo correspondente setor de cada Estado Parte à Coordenação da Comissão.

### ***Atribuições e Responsabilidades***

**Art. 3º** De acordo com o disposto nos artigos 20 e 24 da Declaração, a Comissão tem as seguintes atribuições e responsabilidades:

- a) examinar, comentar e encaminhar as memórias anuais preparadas pelos Estados Partes;
- b) formular planos, programas de ação e recomendações tendentes a fomentar a aplicação e o cumprimento da Declaração;
- c) examinar observações e consultas sobre dificuldades e incorreções na aplicação e cumprimento dos dispositivos contidos na Declaração;
- d) examinar dúvidas sobre a aplicação dos termos da Declaração e propor esclarecimentos, quando for o caso;
- e) elaborar análises e relatórios sobre a aplicação e o cumprimento da Declaração;



f) examinar e instruir as propostas de modificação do texto da Declaração.

### ***Outras Atribuições***

Art. 4º Compete ainda à Comissão, para o adequado desempenho de suas atribuições e responsabilidades:

- a) investir em suas funções os membros integrantes da Coordenação Tripartite *Pro Tempore*;
- b) estabelecer anualmente o calendário e a agenda de trabalho de suas reuniões;
- c) definir o calendário para a elaboração e apresentação das memórias anuais;
- d) organizar, quando for o caso em coordenação com a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM), os serviços logísticos e administrativos, a fim de lograr o cumprimento das competências atribuídas;
- e) esclarecer as dúvidas relativas à aplicação de seu regulamento interno e daquele das Comissões Nacionais;
- f) revisar ditos regulamentos e submetê-los ao GMC;
- g) criar grupos de trabalho em seu âmbito para a realização de tarefas específicas e por tempo determinado, que lhes sejam encomendadas;
- h) definir e administrar as receitas e despesas que lhe correspondam;
- i) definir as formas e mecanismos de encaminhamento dos assuntos de sua competência que não estejam previstos neste Regulamento.

### **Coordenação**

Art. 5º A Comissão funcionará sob a direção de uma Coordenação Tripartite rotativa, composta pelos três membros titulares que representam os respectivos setores governamental, empregador e trabalhador do Estado Parte no exercício da Presidência *Pro Tempore* do Mercosul.

### ***A cada membro titular corresponde um alterno.***

Art. 6º Compete à Coordenação da Comissão:

- a) convocar, organizar e presidir as reuniões que se realizem durante o período de exercício de seu mandato e cumprir com o disposto no artigo 20 deste Regulamento;

- b) confeccionar a agenda de trabalho das reuniões e submetê-la, juntamente com a documentação a considerar na ordem do dia e com a antecedência de 30 dias, aos membros da Comissão para seus comentários. A agenda definitiva deverá estar definida com uma antecedência de 15 dias da data da respectiva reunião;
- c) supervisionar as atividades administrativas e organizar todos os aspectos necessários para um correto desenvolvimento das reuniões;
- d) elaborar e encaminhar ao GMC e à SAM as atas, relatórios, documentos ou recomendações adotados pela Comissão;
- e) desempenhar as demais funções que lhe confira expressamente a Comissão.

### ***Direitos e Deveres dos Membros da Comissão***

Art. 7º Aos membros da Comissão incumbe:

- a) analisar as memórias anuais e demais assuntos de competência da Comissão e sobre eles se pronunciar;
- b) participar das reuniões da Comissão;
- c) integrar, quando designados, a coordenação da Comissão;
- d) desempenhar outras atividades inerentes às atribuições da Comissão.

### ***Elaboração das Memórias***

Art. 8º Cabe aos Estados Partes elaborar as memórias anuais, em consulta com as organizações mais representativas de empregadores e trabalhadores.

As mesmas deverão ser apresentadas à Comissão Nacional antes do dia 30 de junho de cada ano e elevadas à Comissão Regional e remetidas às outras Comissões Nacionais antes do dia 30 de julho de cada ano.

Ao se elevar as memórias anuais à Comissão, a elas se deverão agregar as considerações realizadas por outros setores.

Art. 9º As memórias deverão informar:

- a) as alterações ocorridas na legislação e na prática nacional relacionadas com os direitos estabelecidos na Declaração Sociolaboral do Mercosul;
- b) os avanços realizados na promoção da Declaração e as dificuldades enfrentadas em sua aplicação.

Em suas primeiras memórias, os Estados Partes deverão informar a respeito da situação legal, institucional e prática concernente aos enunciados da Declaração.

**Art. 10** As Memórias serão redigidas na forma indicada pela Comissão e deverão conter os dados que esta solicite.

### ***Exame das Memórias***

**Art. 11** As memórias nacionais serão examinadas, preliminarmente, pela respectiva Comissão Nacional, que encaminhará à Comissão Regional o relatório pertinente, segundo o calendário e a forma por esta determinados.

**Art. 12** As memórias serão examinadas pela Comissão Regional, segundo o calendário por ela estabelecido. Para tanto, esta poderá subdividir o temário abarcado pela Declaração, com o objetivo de tratar, em cada semestre, uma ou mais categorias de direitos ou grupos de temas de forma rotativa.

Cada categoria ou tema deverá ser examinado com a frequência decidida pela Comissão.

Por ocasião do exame das memórias nacionais, junto com as opiniões dos setores sociais, se procederá a instruir as mesmas e a avaliar a aplicação dos princípios, direitos e compromissos contidos na Declaração, em relação com o tema da reunião.

A Comissão elaborará um relatório sobre os trabalhos realizados, que será elevado ao GMC para sua consideração.

### ***Planos, Programas de Ação e Recomendações***

**Art. 13** Para a formulação de planos, programas de ação e recomendações tendentes a fomentar a aplicação e o cumprimento da Declaração, a Comissão considerará as propostas das Comissões Nacionais e de outros organismos do Mercosul, emitindo o relatório pertinente sobre a questão, que será elevado ao GMC.

### ***Exame de Observações, Consultas e Dúvidas***

**Art. 14** A Comissão examinará observações, consultas e dúvidas sobre a aplicação e interpretação da Declaração, baseando-se nas opiniões emitidas pelas Comissões Nacionais, e apresentará as considerações e esclarecimentos que cada caso requeira.

Quando não houver consenso na Comissão Regional, remeter-se-á a questão às Comissões Nacionais para novo tratamento dos dissensos da primeira discussão, o que deverá se realizar em caráter prioritário.

### ***Aplicação e Cumprimento da Declaração***

**Art. 15** A Comissão elaborará análises e relatórios sobre a aplicação e o cumprimento da Declaração, segundo esta dispõe no artigo 20, alínea *e*, que constituirão base informativa para dar cumprimento ao artigo 20, alínea *b* e artigo 24 da mesma, e que serão elevados ao GMC com as recomendações pertinentes.

### ***Propostas de Modificação***

**Art. 16** A Comissão examinará as propostas de revisão da Declaração, em conformidade com os termos do artigo 24 desta, e elevará ao GMC sua opinião, devidamente fundamentada.

A Comissão adotará o mesmo procedimento nas atualizações que se realizem posteriormente.

### ***Reuniões***

**Art. 17** A Comissão celebrará duas reuniões ordinárias por ano, nos meses de abril e outubro.

O quorum mínimo para a realização das reuniões será de sete integrantes da Comissão, devendo estar presentes dois representantes de cada setor.

As reuniões extraordinárias se realizarão quando assim o indique o GMC. Também poderão ser solicitadas por uma seção nacional ou pela maioria absoluta de um setor, devendo constar da solicitação o tema da convocação.

A Coordenação da Comissão comunicará a solicitação aos demais membros titulares nas seguintes 48 horas.

Para se proceder à convocatória da reunião, a solicitação deverá contar com o consenso de sete membros da Comissão, entre os quais deverá haver um representante de cada setor.

O quorum mínimo para a realização da reunião será de sete integrantes da Comissão, devendo estar presentes dois representantes de cada setor.

**Art. 18** As reuniões da Comissão estarão reservadas aos membros titulares e alternos que a compõem e a um máximo de dois assessores por membro titular. Poderão concorrer às reuniões convidados especiais para expor temas de interesse da Comissão, sempre que haja consenso de todos os membros.

Terão voz os membros titulares e alternos que integram a Comissão.

Terão voto somente os membros titulares ou os alternos quando substituírem aqueles.

### ***Consenso***

**Art. 19** A Comissão deverá obter 12 votos de consenso, à razão de um voto por Estado Parte e setor.

A Coordenação comunicará, imediatamente após a reunião, os assuntos adotados aos membros ausentes, que terão 15 dias para apresentar suas objeções totais ou parciais. Não havendo manifestação nesse prazo, a Comissão considerará o texto acordado na reunião como adotado por consenso dos três setores.

Os votos positivos e as abstenções de todos os membros se considerarão como consenso.

### ***Atas***

**Art. 20** A Coordenação Tripartite *Pro Tempore* será responsável pela redação das atas e demais documentos indicados na alínea *d* do artigo 6º deste Regulamento, quando assim dispuser a Comissão. Estes instrumentos poderão conter as atividades realizadas, a evolução da discussão, as posições apresentadas e as conclusões sobre os temas tratados, assim como as decisões adotadas e as eventuais recomendações.

### ***Idioma***

**Art. 21** As atas e relatórios emitidos pela Comissão serão redigidos no idioma do país em que se celebre a respectiva reunião.

As recomendações deverão redigir-se em forma bilingüe.

### ***Apoio da Secretaria Administrativa do Mercosul***

**Art. 22** A Coordenação remeterá à Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM), para registro e arquivamento, as memórias anuais

dos Estados Partes, as Resoluções do GMC referentes às atividades da Comissão, as atas e relatórios da Comissão e das Comissões Nacionais que tenham sido elevados, assim como os demais documentos relacionados com as competências e atribuições da Comissão.

A Coordenação poderá requerer à Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM), mediante a Presidência *Pro Tempore* do Grupo Mercado Comum, o apoio logístico e administrativo requerido para o cumprimento de suas funções.

### **3. Protocolo de Ushuaia**

**SOBRE COMPROMISSO DEMOCRÁTICO NO MERCOSUL, BOLÍVIA E CHILE**

A República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, Estados Partes do Mercosul, assim como a República da Bolívia e a República de Chile, doravante denominados Estados Partes do presente Protocolo,

REAFIRMANDO os princípios e objetivos do Tratado de Assunção e seus Protocolos, assim como os dos Acordos de Integração celebrados entre o Mercosul e a República da Bolívia e entre o Mercosul e a República do Chile,

REITERANDO o que expressa a Declaração Presidencial de Las Leñas, de 27 de junho de 1992, no sentido de que a plena vigência das instituições democráticas é condição indispensável para a existência e o desenvolvimento do Mercosul.

RATIFICANDO a Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no Mercosul e o Protocolo de Adesão àquela Declaração por parte da República da Bolívia e da República do Chile,

#### **Acordam o Seguinte:**

##### **Artigo 1º**

A plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes do presente Protocolo.

##### **Artigo 2º**

O presente Protocolo se aplicará às relações que decorram dos respectivos Acordos de Integração vigentes entre os Estados Partes do presente protocolo, no caso de ruptura da ordem democrática em algum deles.

##### **Artigo 3º**

Toda ruptura da ordem democrática em um dos Estados Partes do presente Protocolo implicará a aplicação dos procedimentos previstos nos artigos seguintes.

#### **Artigo 4º**

No caso de ruptura da ordem democrática em um Estado Parte do presente Protocolo, os demais Estados Partes promoverão as consultas pertinentes entre si e com o Estado afetado.

#### **Artigo 5º**

Quando as consultas mencionadas no artigo anterior resultarem infrutíferas, os demais Estados Partes do presente Protocolo, no âmbito específico dos Acordos de Integração vigentes entre eles, considerarão a natureza e o alcance das medidas a serem aplicadas, levando em conta a gravidade da situação existente.

Tais medidas compreenderão desde a suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos.

#### **Artigo 6º**

As medidas previstas no artigo 5 precedente serão adotadas por consenso pelos Estados Partes do presente Protocolo, conforme o caso e em conformidade com os Acordos de Integração vigentes entre eles, e comunicadas ao Estado afetado, que não participará do processo decisório pertinente. Tais medidas entrarão em vigor na data em que se faça a comunicação respectiva.

#### **Artigo 7º**

As medidas a que se refere o artigo 5 aplicadas ao Estado Parte afetado cessarão a partir da data da comunicação a tal Estado da concordância dos Estados que adotaram tais medidas de que se verificou o pleno restabelecimento da ordem democrática, que deverá ocorrer tão logo o restabelecimento seja efetivo.

#### **Artigo 8º**

O presente Protocolo é parte integrante do Tratado de Assunção e dos respectivos Acordos de Integração celebrados entre o Mercosul e a República da Bolívia e entre o Mercosul e a República do Chile.

#### **Artigo 9º**

O presente Protocolo se aplicará aos Acordos de Integração que venham a ser no futuro celebrados entre o Mercosul e a Bolívia, o Mercosul e o Chile e entre os seis Estados Partes deste Protocolo, do que se deverá fazer menção expressa em tais instrumentos.



## **Artigo 10**

O presente Protocolo entrará em vigor para os Estados Partes do Mercosul trinta dias depois da data do depósito do quarto instrumento de ratificação junto ao Governo da República do Paraguai.

O presente Protocolo entrará em vigor para os Estados Partes do Mercosul e a República da Bolívia ou a República do Chile, conforme, o caso, trinta dias depois que a Secretaria Geral da ALADI tenha informado às cinco Partes Signatárias correspondentes que nelas se cumpriram os procedimentos internos para sua incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos nacionais.

Feito na Cidade de Ushuaia, República Argentina, no dia vinte e quatro do mês de Julho do ano de mil novecentos e noventa e oito, em três originais nos idiomas Espanhol e Português, sendo ambos os textos igualmente autênticos.

**PELA REPÚBLICA ARGENTINA**

CARLOS SAUL MENEM

GUIDO DI TELLA

**PELA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

LUIZ FELIPE LAMPREIA

**PELA REPÚBLICA DO PARAGUAI**

JUAN CARLOS WASMOSY

RUBEN MELGAREJO LANZONI

**PELA REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI**

JULIO MARIA SANGUINETTI

DIDIER OPERTTI BADAN

**PELA REPÚBLICA DA BOLÍVIA**

HUGO BANZER

JAVIER MURILLO DE LA ROCHA

**PELA REPÚBLICA DO CHILE**

EDUARDO FREI RUIZ-TAGLE

JOSE MIGUEL INSULZA

## 4. Agenda do Evento

### Primeira etapa:

Seminário Internacional – Aberto ao público – Brasília, 23 a 25 de setembro de 2002 – Auditório do Palácio Itamaraty

### 23 de setembro

**9h** – Recepção de Participantes: registro em lista de presença, distribuição de material didático, crachás

**9h30** – Abertura do Seminário – **Osmar Chohfi** (Ministro de Estado Interino das Relações Exteriores – Brasil)

Sessão de abertura – Coordenador: **Ayrton Fausto** (Diretor da FLACSO/Brasil)

**Guillermo Campero** (Assessor do Presidente da República do Chile), **Rogério Calderón** (Representante da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério de Trabalho e Emprego-Brasil), **Pedro Daniel Weinberg** (Diretor do Cinterfor/OIT), **Ayrton Fausto** (Diretor da FLACSO/Brasil).

**13h** – Almoço

**14h30** – Palestra/debate – Coordenador: **Guillermo Campero** (Assessor Presidência da República de Chile)

**Eduardo Saboia** – MRE (Brasil), **Guillermo Campero** (Univ. de Chile/Assessor Presidência da República de Chile) Painel – Harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul segundo a perspectiva dos governos

Comentaristas: **Representante Governamental Mercosul** – **Pedro Galin** (representante do Ministério de Trabalho – Argentina)

**16h20** – Café

**16h40** – Palestra/debate – Coordenador: **Pedro Daniel Weinberg** – Cinterfor/OIT)

**Julio Godio** – Instituto Mundo del Trabajo/Argentina: a harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul segundo a perspectiva dos trabalhadores

Comentaristas: **Representantes dos Trabalhadores Mercosul** – Pedro Parra Gaona (CNT – Paraguai); Oscar Nieva (CGT – Argentina); Álvaro Padrón (CCSCS – Uruguai); Eduardo Pereyra (PIT-CNT – Uruguai); Carmen Lúcia Evangelho Lopes (Força Sindical – Brasil); Luis Antonio Souza da Silva (CUT – Brasil); Valdir Vicente de Barros (CGT – Brasil)

## **24 de setembro**

9h – Palestra/debate – Coordenador: Javier Ferrer (Forcem-UE)

Simone S. Lopes (CNI): A harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul segundo a perspectiva dos empresários

Comentaristas: **Representantes Empresariais Mercosul** – Enrique Mantilla (Unión Industrial – Argentina); José Sanchez Herrero (Feprinco – Paraguai); Miguel Oliveros (Câmara de Indústrias – Uruguai)

10h50 – Café.

11h10 – Palestra/debate – Coordenador: Pedro Parra Gaona (CNT-Paraguai)

Renato Baumann (Cepal) Articulação de políticas públicas sociais e políticas econômicas (com ênfase no Mercosul)

13h – Almoço

14h30 – Painel/debate – Coordenador: Nassim Mehedff (SPPE/MTE)

Luiz A. Cunha (Universidade Federal de Rio de Janeiro/FLACSO): Atuais políticas públicas e mecanismos de educação profissional em diferentes países de América Latina (com ênfase no Mercosul). Pedro Daniel Weinberg (Cinterfor/OIT): A história e tendências da formação profissional na América Latina do ponto de vista do Cinterfor/OIT

16h20 – Café

16h40 – Palestra/debate – Coordenadora: Marcela Pronko (FLACSO/Brasil)

María Carmen Ferreira (Cinterfor/OIT) Potencialidades e limites dos processos de integração supranacional e da harmonização de políticas sociais (com ênfase no processo de elaboração e aprovação da Declaração Sociolaboral do Mercosul)

## **25 de setembro**

9h – Palestra/debate – Coordenador: Enrique Mantilla (UIA/Argentina)

Guy de Almeida (Universidade Católica de Minas Gerais/FLACSO)

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

**10h50** – Café

**11h10** – Palestra/debate – Coordenador: **Eduardo Pereyra** (PIT-CNT-Uruguai)

**Juarez Brandão Lopes** (Nead/FLACSO) Os impactos da reestruturação produtiva nos mercados de trabalho latino-americanos (com ênfase no caso do Brasil)

**13h** – Almoço

**14h30** – Mesa-redonda – Coordenadora: **Maria Carmen Ferreira** (Cinterfor/OIT)

**Graciela Bensusán** (UAM X – FLACSO/México), **Javier Ferrer** (Forcem/UE), **María Carmen Ferreira** e **Norma Samaniego** (Cinterfor/OIT) Painel – Comparando a harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul, na União Européia e no Nafta

**16h20** – Café

**16h40** – Debate

**18h30** – Encerramento do Seminário – Coordenador: **Guy de Almeida** (PUC/MG-FLACSO/Brasil)

**Wladimir Murtinho** (Representante do Ministro de Estado da Cultura – Brasil), **Carlos Henrique Cardim** (MRE/Funag/IPRI – representando o MRE), **Ayrton Fausto** (Diretor da FLACSO/Brasil)

**Lançamento do livro:** *Anais do Seminário “Desenvolvimento e Integração na América Latina e Caribe: a contribuição das Ciências Sociais”*, dedicado a **Vilmar Faria**

**Coquetel**

## **Segunda etapa:**

Seminário Acadêmico Internacional – Restrito aos estudantes da FLACSO – Brasília, 26 a 28 de setembro de 2002 – Hotel Eron

### **26 de setembro**

9h – Recepção de participantes: registro em lista de presença e distribuição de material

9h30 – Abertura do Seminário – Nassim Mehedff (Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério de Trabalho e Emprego-Brasil), Pedro Daniel Weinberg (Diretor do Cinterfor/OIT), Ayrton Fausto (Diretor da FLACSO/Brasil)

10h50 – Café

11h10 – Apresentação Geral do Seminário – Silvia Yannoulas/Marcela Pronko (Coordenadoras do Seminário) – Apresentação de participantes, metodologia etc.

13h – Almoço

14h30 – Palestra e debate – Coordenação: Silvia Yannoulas, Marcela Pronko (FLACSO) Metodologia comparativa e abordagens possíveis dos processos de integração supranacional (com ênfase no Mercosul). Participação: Graciela Bensusán (FLACSO/México)

16h20 – Café

16h40 – Mesa/debate – Coordenação: Cid S. Garcia, Guy de Almeida (Universidade Católica de Minas Gerais – FLACSO)/Maria Carmen Ferreira (Cinterfor/OIT) – Aspectos sociais, políticos e científico-tecnológicos dos processos de integração supranacional

Comentarista: Gonzalo Graña – Cinterfor/OIT

### **27 de setembro**

9h – Mesa/debate – Coordenação: Carmen Mehedff, Luiz A. Cunha (UFRJ – FLACSO) Alternativas e limites para a harmonização de políticas públicas de educação profissional

10h50 – Café

11h10 – Debate – Coordenação: Marcela Pronko, Juarez Brandão Lopes (NEAD – FLACSO) Reestruturação produtiva, sistemas econômicos e harmonização de políticas públicas de trabalho

Comentarista: **Gonzalo Graña** – Cinterfor/OIT

**13h** – Almoço

**14h30** – Palestra e debate – **Silvia Yannoulas (FLACSO)**: Relações de gênero, processos de integração supranacional e harmonização de políticas públicas de trabalho e renda (com ênfase no Mercosul)

**16h20** – Café

**16h40** – **Silvia Yannoulas (FLACSO)/Marcela Pronko (FLACSO)**: Primeira Parte da Oficina “Comparando” – Constituição de redes temáticas de intercâmbio e orientações gerais para elaboração de trabalhos finais

## **28 de setembro**

**9h** – Palestra e debate – **Carmen Mehedff (FLACSO)** Alternativas possíveis para a articulação de políticas públicas (com ênfase nas políticas públicas de trabalho e de assistência social)

**10h50** – Café

**11h10** – **Silvia Yannoulas (FLACSO)/Marcela Pronko (FLACSO)** Segunda Parte da Oficina “Comparando” – Orientações metodológicas (método comparativo) para a elaboração de trabalhos finais

**13h** – Almoço

**14h30** – **Silvia Yannoulas (FLACSO)/Marcela Pronko (FLACSO)** Terceira Parte da Oficina “Comparando” – Orientações para a participação no Fórum

**16h20** – Café

**16h40** – Avaliação Final e Encerramento do Seminário

## 5. Lista de participantes

1. Adriana Hentzy Moraes
2. Adriana Lustosa da Costa
3. Alexandre Ribeiro Cortes
4. Aline Santos Ribeiro
5. Álvaro Padrón
6. Ana Gonçalves de Macedo Santos
7. Ana Iêda Borges dos Santos
8. Ana Maria Belavenuto de Freitas
9. Ana Marina Alvarado de Diaz
10. Ana Paula Henriques da Silva
11. Andréa Leão Calicchio Demétrio
12. Antônio Carlos dos Santos
13. Arilda Guedes dos Santos Silva
14. Arno Vogel
15. Áurea Inácio Ribeiro
16. Ayrton Fausto
17. Beatriz Rosa Pinori
18. Bruno Candotti Cunha
19. Carlos Gonçalves
20. Carlos Henrique Cardin
21. Carlos Lima
22. Carlos Roberto do Nascimento
23. Carmen Lúcia Evangelho Lopes
24. Carmen Mehedff
25. Carolina Suaid Venâncio
26. Cássio Souza
27. Célio Mascarenhas Alencar
28. Christiani Mussi Orosco
29. Cid Garcia
30. Cláudia Borba Maciel
31. Dalia Maria Carneiro
32. Denise Obara
33. Diego Ribadeneira
34. Dulce Costa de Oliveira
35. Edna Necir
36. Eduardo Pereyra

37. Elbio Brito Rezende
38. Elinéa Ruth Melo Campos
39. Elisa Ansoleaga
40. Elizulângela Maria de Moaris Silva
41. Enrique Mantilla
42. Evandro Cutrin Souza
43. Fabiana Oliveira Matos
44. Fabiana Zamora
45. Fernanda Cristina dos Santos
46. Fernando Antônio Galindo Félix
47. Fernando Urrutia
48. Francisco Heitor de Magalhães Souza
49. Gabriel Corrêa Laboissiere
50. Geane da Costa Lucena
51. Gersina Cardoso Oliveira
52. Gilberto Antônio Vieira
53. Gilson Costa do Nascimento
54. Gonzalo Graña
55. Graciela Bensusan
56. Graziela Ansiliero
57. Guillermo Campero
58. Gustavo Gonçalves Ungaro
59. Guy de Almeida
60. Helder Cardoso
61. Hildeman Emiro Mathieu Torres
62. Hildete Cortez Teixeira
63. Ines Cristina Sampaio de Pinho
64. Irene Mello de Oliveira
65. Isaura Belloni
66. Ivônio Barros Nunes
67. Jackeline de Oliveira Alves dos Santos
68. Jane Maria de Fátima Coutinho
69. Javier Ferrer
70. Jean Pierre Pereira Del Rio
71. Jeferson Barbosa da Silva
72. João Trajano
73. Jonas Hilário da Silva
74. Jorge Carlos Santos Guedes
75. Jorge Mário de Souza



76. José Carlos Brandi Aleixo
77. José Ferreira de Lima
78. José Florêncio Corrêa de Mattos
79. José Ramos Torres de Melo Filho
80. José Sanchez Herrero
81. Juarez Brandão Lopes
82. Juliana Retameiro Silva
83. Julio Godio
84. Karina Schmaltz
85. Lálida de Figueiredo Monteiro
86. Leliane Melro
87. Lênio Samuel
88. Lenir Rodrigues Santos Veras
89. Livia Amorim Queiroz
90. Lourenço Ferreira do Prado
91. Luciana da Silva Tolentino
92. Lúcio de Gusmao Lobo Júnior
93. Ludmila Caminha Barros
94. Ludmila Weizmann
95. Luis Gonzalez Arias
96. Luiz Antônio Cunha
97. Luiz Antonio Penha
98. Luiz Antonio Souza da Silva
99. Luiz Pedone
100. Marcela Pronko
101. Marco Antonio Huerta Sánchez
102. Maria Amélia Maia de Souza
103. Maria Ansoleaga
104. Maria Antonia de Melo Cabral
105. Maria Aparecida Hugo Cagni
106. Maria Aparecida Timo Brito
107. Maria Carmen Ferreira
108. Maria Cristina Retameiro do Amaral da Cunha
109. Maria de Fátima Feitosa
110. Maria de Fátima Ribas
111. Maria do Socorro Alves Quaresma
112. Maria Fátima dos Santos Rosinha Motta
113. Maria Inês Gomes de Sá Pestana
114. Maria Marluce Caldas Bezerra

115. Maria Meire Pereira Ramos
116. Mariângela Rebuá
117. Mariângela Rodrigues Coelho
118. Marúcia Evangelilsta da Silva
119. Miguel Ângelo Tôrres Teixeira
120. Miguel Oliveros
121. Mônica Almeida de Almeida
122. Nassim G. Mehedff
123. Nelson Luiz de Mello Silva dos Santos
124. Nelson Monteiro Afonso dos Santos
125. Nicolau Carvalho Ribeiro
126. Nilson Monteiro de Azevedo
127. Norma Samaniego
128. Oscar Nieva
129. Osmar Chohfi
130. Pablo Sotomayor
131. Patrícia Raquel de Freitas Nunes
132. Patrícia Timo Brito
133. Paulo Rodrigues Gonçalo
134. Pedro Daniel Weinberg
135. Pedro Galin
136. Pedro Parra Gaona
137. Rafael Setúbal Arantes
138. Raimunda dos Santos Aires
139. Raquel Villela Pedro
140. Regina Martha Silva
141. Reiko Niimi
142. Renato Coelho Baumann das Neves
143. Renildo M. A. Cortez
144. Rhyley Paulo Cabral
145. Rita Zan
146. Robert Kenyon Walker
147. Robson de Oliveira Veras
148. Rodrigo Giacomitti
149. Rolf Decker
150. Rosilda Fernandes de Freitas Estrella
151. Salmi Cândido Damas
152. Sérgio Diaz
153. Sérgio Henrique Sousa

154. Sergio Humberto Diaz Aguilera
155. Sérgio Parada
156. Sharlles Fernando Bezerra Lima
157. Silvia Stela Tavares
158. Silvia Yannoulas
159. Simone Saisse Lopes
160. Sônia Lúcia dos Reis Alves
161. Sonia Nahas de Carvalho
162. Sônia Regina Carvalho
163. Sônia Regina Mendes Fagundes
164. Stufanya Nunes Lemes Sampaio
165. Tayssa Mathias M. Aguiar
166. Tereza Cristina Cotta
167. Terezinha de Jesus da Silva Pinheiro
168. Valdir Vicente Barros
169. Valtrudes Franco
170. Vicente Souza Vale
171. Victor Manvique Bittencourt
172. Wagner Mendes Ribeiro
173. Wellington Fernandes Costa
174. Wladimir Murtinho
175. Zaira Spohr

## 6. Abreviaturas e Siglas

- AAPCS – Associação de Apoio ao Programa Comunidade Solidária  
ABC – Agência Brasileira de Cooperação  
Aclan – Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte  
ACN – Red de Acción Canadiense (sigla en inglés)  
ADTEN – Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Empresa Nacional/Finep  
AEC – Arancel Externo Común (Mercosur)  
AFJP – Administradora de Fondos de Jubilación y Pensión (Argentina)  
AFL-CIO – American Federation of Labor – Congress of Industrial Organizations (EEUU)  
AFSC – American Friends Service Committe (EEUU)  
AID – Agency for International Development  
Aladi – Associação Latino-Americana de Integração  
Alalc – Área Latino-Americana de Livre Comércio  
ALAST – Associação Latino-Americana de Sociologia do Trabalho  
ALC – América Latina e Caribe  
Alca – Área de Livre Comércio das Américas  
ALCSA – Área de Livre Comércio Sul Americana  
Anad – Asociación Nacional de Abogados Democráticos (México)  
Anpocs – Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais  
Apec Asia – Asian-Pacific Economic Cooperation  
ART – Aseguradora de Riesgos de Trabajo (Argentina)  
Assa – Asociación Sindical de Sobrecargos de Aviación (México)  
AUE – Acta Única Europea  
Basa – Banco da Amazônia SA  
BB – Banco do Brasil  
Benelux – Bélgica, Holanda e Luxemburgo  
Biac – Comité Asesor de Federaciones de Empresas (sigla en inglés)  
BID – Banco Inter-Americano de Desenvolvimento

Bird – Banco Mundial  
BNB – Banco do Nordeste  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BOM – Boletim Oficial Mercosul  
BPS – Banco de Previsión Social (Uruguay)  
Cadin – Cadastro Informativo de Créditos não Quitados  
CAF – Corporação Andina de Fomento  
Caged – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados  
CAN – Comunidade Andina de Nações  
Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
Caricom – Mercado Comum do Caribe  
Casen – Caracterización Socioeconómica Nacional (Chile)  
CAW – Canadian Auto Workers  
CCFGTS – Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço  
CCL – Comisión para la Cooperación Laboral (Mercosur)  
CCM – Comissão de Comércio (Mercosul)  
CCSCS – Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur  
Ceca – Comunidad Europea del Carbón y del Acero  
Cacla – Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana  
Cecym – Centro de Encuentros Cultura y Mujer (Argentina)  
Cedaw – Committee on the elimination of discrimination against women (ONU)  
CEE – Comunidade Econômica Européia  
Ceep – Centro Europeo de las Empresas Públicas  
CEF – Caixa Econômica Federal  
Cefet – Centro Federal de Educação Tecnológica  
Cecem – Coordenação Geral de Emprego/ SPES  
Cenafoco – Centro Nacional de Formação Comunitária  
Cepal – Comissão de Estudos para América Latina e o Caribe (ONU)  
Cepia – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação (Brasil)  
CES – Confederación Europea de Sindicatos  
CES – Consejo Económico y Social (UE)  
CET – Conselho/Comissão Estadual de Trabalho/Emprego

CFemea – Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Brasil)  
CGetip – Coordenação Geral de Estatística do Trabalho e Identificação Profissional/SPES  
CGFGTS – Coordenação Geral do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço  
CGOAF – Coordenação Geral de Orçamento e Administração Financeira do FAT/SPES  
CGSDAS – Coordenação Geral do Seguro Desemprego e do Abono Salarial/SPES  
CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores  
CGT – Confederación General del Trabajo (Argentina)  
Ciedur – Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Uruguayo  
Cime – Comité Internacional de Inversiones y Empresas Multinacionales (sigla en inglés)  
Cinterfor/OIT – Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional  
CIOLS – Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres  
CIU – Cámara de Industrias de Uruguay  
CJM – Coalición Pro-Justicia en las Maquiladoras (México)  
Clat – Central Latinoamericana de Trabajadores  
CLC – Congreso Laboral Canadiense  
CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas  
CMC – Conselho Mercado Comum (Mercosul)  
CMT – Conselho/Comissão Municipal de Trabalho/Emprego  
CNAOP – Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (Argentina)  
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social  
CNC – Comité de Negociaciones Comerciales (ALCA)  
CNC – Confederação Nacional do Comércio  
CNDRS – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CNET – Consejo Nacional de Educación-Trabajo (Argentina)  
CNF – Confederação Nacional das Instituições Financeiras  
CNI – Confederação Nacional da Indústria

CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais  
 CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
 CNT – Conselho Nacional do Trabalho  
 CNT – Confederación Nacional del Trabajo (Paraguay)  
 CNTB – Conselho Nacional do Trabalho  
 COB – Central Obrera Boliviana  
 Codefat – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador  
 Conet – Consejo Nacional de Educación Técnica (Argentina)  
 Congemas – Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social  
 Contag – Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura  
 Corfo – Corporación de Fomento a la Producción (Chile)  
 CPC – Comissão Parlamentar Conjunta (Mercosul)  
 CSL – Comissão Sociolaboral (Mercosul)  
 CSWA – Chinese Staff and Workers’ Association  
 CT – Comité Técnico (Mercosul)  
 CT – Congreso del Trabajo (México)  
 CTA – Central de Trabajadores Argentinos  
 CTM – Confederación de Trabajadores de México  
 CUSFTA – Canada-US Free Trade Agreement  
 CUT – Central Unitaria de Trabajadores (Paraguay) (Chile)  
 CUT – Central Única dos Trabalhadores  
 CWA – Communication Workers of America (EUAU)  
 DEQP – Departamento de Qualificação Profissional (SPPE/MTE)  
 DGET – Dirección General de Enseñanza Técnica (Argentina)  
 Dieese – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio Econômicos  
 Dinae – Dirección Nacional de Empleo (Uruguay)  
 DRT – Delegacia Regional do Trabalho  
 DSL – Declaração Sociolaboral (Mercosul)  
 ELAS – Elisabeth Lobo Assessoria – Trabalho e Políticas Públicas (Brasil)  
 EP – Educação Profissional  
 Euratom – Comunidad Europea de la Energía Atómica

Faecys – Federación Argentina de Empleados de Comercio y Servicios  
FAT – Frente Auténtico del Trabajo (México)  
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador  
FCCP – Foro de Consulta y Concertación Política (MERCOSUR)  
FCES – Foro Consultivo Econômico e Social (Mercosul)  
FDC – Frente Democrático Campesino (México)  
Feder – Fondo Europeo de Desarrollo Regional  
Feoga – Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola  
Feprinco – Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (Paraguay)  
Fesebs – Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios (México)  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FIG/Cida – Fundo para Igualdade de Gênero da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional  
Finep – Financiadora de Estudos e Projetos  
Flasco – Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais  
FM – Foro de la Mujer (Mercosur)  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FoMerco – Fórum Universitário Mercosul  
Fonset – Fórum Nacional de Secretários do Trabalho  
Foprod – Programa de Formación de Enseñanza Media Técnica-Profesional Dual (Chile)  
Forcem – Fundación para la Formación Continua (España)  
Forestar – Programa Nacional de Forestación Intensiva (Argentina)  
FRL – Fondo de Reconversión Laboral (Uruguai)  
FS – Força Sindical  
FSE – Fondo Social Europeo  
FSM – Federación Sindical Mundial  
Fundacentro – Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho  
Fundap – Fundo para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar  
Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  
Funproger – Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda



- GAH – Grupos Ad Hoc (Mercosul)
- GANCM – Grupo de Alto Nivel de Coordinación Macroeconómica (Mercosur)
- GAP – Grupo de Apoio Permanente/CET
- Gatt – General Agreement on Tariffs and Trade (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio)
- GMC – Grupo Mercado Comum (Mercosul)
- GMM – Grupo de Monitoreo Macroeconómico (Mercosur)
- HRW/America – Human Rights Watch/America
- I+D – Inversión extranjera y desarrollo
- IAJ – Instituto Arturo Jauretche (CGT – Argentina)
- Ibam – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IBRI – Instituto Brasileiro de Relações Internacionais
- IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
- IED – Inversión Extranjera Directa
- IFI – Instituições de Financiamento Internacional
- IFOP – Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca
- IFP – Institutos de Formação Profissional
- IFSSO – Federação Internacional de Organizações em Ciências Sociais
- ILO – International Labour Organization (Organização Internacional do Trabalho – OIT)
- ILRF – International Labor Rights Fund
- IMO – Intermediação de Mão-de-obra
- IMT – Instituto Mundo del Trabajo (Argentina)
- INA – Instituto Nacional de Aprendizaje (Costa Rica)
- Inacap – Instituto Nacional de Capacitación Profesional (Chile)
- Inamps – Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social
- Inap – Instituto para las Administraciones Públicas (España)
- Incrá – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
- Indec – Instituto Nacional de Estadística y Censos (Argentina)
- Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
- Inet – Instituto Nacional de Educación Tecnológica (Argentina)

Inmetro – Instituto Brasileiro de Metrologia e Normalização  
INS – Immigration and Naturalization Service (EUA)  
Intal – Instituto para a Integração da América Latina  
Ipea – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas  
Isis – Servicio de Información y Comunicación de las Mujeres (Chile)  
ISO – International Organization for Standardization  
Junae – Junta Nacional de Empleo (Uruguay)  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
LFT – Ley Federal del Trabajo (México)  
LPA – Asociación de Políticas Laborales (México)  
MCCA – Mercado Comum Centro-Americano  
MEC – Ministério da Educação  
Mercosul – Mercado Comum do Sul  
Mercosur – Mercado Común del Sur  
MHSSN – Maquiladora Health and Safety Support Network  
Mideplan – Ministerio de Planificación y Cooperación (Chile)  
MOST – Programa Gestão das Transformações Sociais (Unesco)  
MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social  
MST – Movimento dos Sem Terra  
MTA – Movimiento de los Trabajadores Argentinos  
MTb – Antiga denominação do Ministério de Trabalho e Emprego  
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego (designação do MTb a partir de 1999)  
MTESS – Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Argentina)  
Mudes – Fundação Movimento Universitário de Desenvolvimento Econômico e Social  
Nafta – North American Free Trade Agreement (ver TLCAN)  
NDP – Partido Nueva Derecha (sigla em inglês)  
Nead – Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento  
Neep – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (Unicamp)  
Nepem – Núcleo de Estudos e Pesquisas da Mulher (UnB)  
NID – Núcleo de Informação e Documentação – MTE/SPPE  
NMASS – National Mobilization Against Sweatshops

OAN – Oficinas Administrativas Nacionales (Aclan)  
 OCAW – Oil, Chemical and Atomic Workers International Union  
 OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
 OEA – Organização dos Estados Americanos  
 OIT – Organização Internacional do Trabalho  
 OMC – Organização Internacional do Comércio  
 OMT – Observatório do Mercado de Trabalho (Mercosul)  
 ONG – Organização Não Governamental  
 ONU – Organização das Nações Unidas  
 OPA – Operação Panamericana  
 Opas – Organização Pan-Americana de Saúde  
 Orealc – Oficina Regional de Educação para América Latina e Caribe  
 Orit – Organización Regional Interamericana de Trabajadores  
 OSL – Organismos Sociolaborales (Mercosul)  
 Otan – Tratado do Atlântico Norte  
 P&D – Pesquisa e Desenvolvimento  
 PAGQ – Programa de Apoio à Gestão de Qualidade/Finep  
 Parc – Parceria Regional/Nacional  
 Pasep – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público  
 PCPP – Programa de Crédito Produtivo Popular/BNDES  
 PdeOP – Protocolo de Ouro Preto (Mercosul)  
 PEA – População Economicamente Ativa  
 PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego/Dieese – Fundação Seade  
 PEP – Programa Promoción de Empleo Privado (Argentina)  
 PEP-PyMES: Programa de Promoción de Empleo Privado para PyMES (Argentina)  
 PEQ – Plano Estadual de Qualificação  
 PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
 PIA – População em Idade Ativa  
 PIB – Produto Interno Bruto  
 Pipmo – Programa de Preparação Intensiva de Mão-de-Obra Industrial  
 PIS – Programa de Integração Social  
 PIT – Programas Intensivos de Trabajo (Argentina)

PIT-CNT – Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores (Uruguay)

Planfor – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador

PME – Pesquisa Mensal de Emprego/IBGE

Pnad – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

Pnae – Plan de Acción para el Empleo del Reino de España

Pnud – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPTR – Política Pública de Trabalho e Renda

Prealc – Programa Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OIT)

Pre-Investimento – Programa de Pré-Investimento/Finep

Preno – Programa de Entrenamiento Ocupacional (Argentina)

PRI – Partido Revolucionario Institucional (México)

Proas – Programa de Asistencia Solidaria (Argentina)

Proeduc – Programa de Educação/Finep

Proem – Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio

Proempleo – Programa de Subsidios para la Generación de Empleo (Argentina)

Proemprego – Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador/BNDES

Proempri – Programa de Subsidios para la Generación de Empleo Privado (Argentina)

Proep – Programa de Expansão da Educação Profissional

Proger – Programa de Geração de Emprego e Renda

Promer – Projeto Mercosul (PUC/Minas)

Pronaf – Programa Nacional de Agricultura Familiar

Protrabalho/BNB – Programa de Expansão de Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador da Região Nordeste e Norte de Minas/BNB

PUC/RJ – Pontifícia Universidade Católica de Rio de Janeiro

PYME – Pequeñas y Medias Empresas

QDD – Quadro de Detalhamento de Despesa

Rais – Relação Anual de Informações Sociais

RE – Reuniones Expecializadas (Mercosur)

- REC – Reunião Especializada de Cooperativas (Mercosul)  
Recyt – Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología (Mercosur)  
RED – Reunião Especializada sobre Droga (Mercosul)  
REM – Reunião Especializada da Mulher (Mercosul)  
REP – Rede Nacional de Educação Profissional  
RET – Rede Latino-Americana de Educação e Trabalho  
RM – Reuniões de Ministros (Mercosul)  
RMALC – Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio  
RMSP – Região Metropolitana de São Paulo  
RMT – Reunião de Ministros de Trabalho (Mercosul)  
RQIC – Réseau québécois sur l'intégration continentale (Canadá)  
RSL – Red de Organismos Sociolaborales (Mercosur)  
Saad – Subsecretaria de Assuntos Administrativos  
SAEG – Sistema de Acompanhamento Estatístico e Gerencial do Seguro Desemprego/SPES  
SAM – Secretaria Administrativa do Mercosul  
SCMW – Support Committee for Maquiladora Workers  
SE – Secretaria Executiva  
Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas  
Sefor – Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (antiga denominação do atual Departamento de Qualificação Profissional da SPPE)  
Sela – Sistema Econômico Latino-Americano  
Semtec – Secretaria de Educação Média e Tecnológica  
Sena – Servicio Nacional de Aprendizaje (Colombia)  
Senac – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial  
Senai – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial  
Senar – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural  
Senat – Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes  
Sence – Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Chile)  
Sercotec – Servicio de Cooperación Técnica (Chile)  
Sesc – Serviço Social do Comércio  
Sesi – Serviço Social da Indústria  
Sest – Serviço Social de Transportes  
SFT – Secretaria de Fiscalização do Trabalho

SGT – Sub-grupo de Trabalho (Mercosul)  
Siafi – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal  
Siel – Sistema de Intercâmbio de Especialistas Latino-Americanos (Flacso/Brasil)  
Sigae – Sistema de Gestão de Ações de Emprego  
Sine – Sistema Nacional de Emprego  
SIP – Sistema Integrado de Pós-graduação (Flacso/Brasil)  
SIPD – Sistema Integrado de Prestaciones por Desempleo (Argentina)  
Sispe – Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (UE)  
SNOyFP – Sistema Nacional de Orientación y Formación Profesional (Argentina)  
SNTIASCRM – Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Automotriz, Similares y Conexos de la República Mexicana  
SOP – Supervisão Operacional Planfor  
SPE – Sistema Público de Emprego  
SPES – Secretaria de Políticas de Emprego e Salário (antiga denominação do atual Departamento de Emprego e Salário da SPPE)  
SPIs – Sindicatos Profesionales Internacionales  
SPO – Subsecretaria de Planejamento e Orçamento  
SPPE – Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE  
SPTR – Sistema Público de Trabalho e Renda  
SRT – Secretaria de Relações do Trabalho  
SSST – Secretaria de Segurança e Saúde no Trabalho  
STb – Secretaria Estadual de Trabalho  
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 (México)  
STPS – Secretaria del Trabajo y Previsión Social (México)  
STRM – Sindicatos de Telefonistas de la República Mexicana  
Sudam – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia  
Sudene – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste  
SUS – Sistema Único de Saúde

TdeA – Tratado de Assunção (Mercosul)  
 TEC – Tarifa Externa Comum  
 Tiar – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca  
 TJLP – Taxa de Juros de Longo Prazo  
 TLC – Tratado de Livre Comércio  
 TLCAN – Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Nafta em inglês)  
 TR – Termo de Referência  
 TTP – Trayectos Técnico-Profesionales (Argentina)  
 TUAC – Comité Asesor de Federaciones de Trabajadores (sigla em inglês)  
 TUE – Tratado de la Unión Europea  
 UAW – United Auto Workers  
 UDLC – Unión de Defensa Laboral Comunitaria (México)  
 UE – União Européia  
 UE – United Electrical, Radio and Machine Workers of America,  
 UF – Unidade Federativa  
 UFF – Universidade Federal Fluminense  
 UIA – Unión Industrial Argentina  
 UnB – Universidade de Brasília  
 Unesco – Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura  
 Unicamp – Universidade Estadual de Campinas  
 Unice – Unión de las Industrias de la Comunidad Europea  
 Uniemp – Fórum Permanente das Relações Universidade-Empresa  
 Unifem – Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Cone Sul)  
 Unite – United Needletrades, Industrial and Textile Employees,  
 Unitrabalho – Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho  
 UNT – Unión de Trabajadores de México  
 Upiu – United Paper Workers International Union  
 Udaid – US Agency for International Development  
 USWA: US and Canadian Steelworkers  
 WSC: Worksafe! Southern California

