



LA CENTRALIDAD DEL EMPLEO Y EL TRABAJO PARA LA INTEGRACIÓN DEL MERCOSUR
DOCUMENTO PRESENTADO ANTE LA COMISIÓN SOCIOLABORAL DEL MERCOSUR PARA
LA CONFERENCIA REGIONAL DE EMPLEO DEL MERCOSUR
Buenos Aires, 15 y 16 de Abril del 2004

La Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), integrada por 8 Centrales Sindicales que representan cerca de 20 millones de trabajadores y trabajadoras, ha manifestado históricamente su convicción integracionista, entendiendo que la construcción del MERCOSUR no constituye un mero proyecto comercial o aduanero sino un proceso político de mayor envergadura que tiene como principal objetivo la marcha hacia la unidad de los pueblos latinoamericanos, para aportar a una integración hemisférica equilibrada y socialmente armónica, el desarrollo sostenible y equitativo de las sociedades que lo conforman y el fortalecimiento geopolítico de la región. El sindicalismo del Mercosur, ha sido el sector social que ha trabajado en la búsqueda de una integración plena y su lucha tiene como principal estandarte que el MERCOSUR no constituya un proyecto funcional a los intereses y decisiones de las grandes transnacionales y los factores del poder económico internacional, sino una herramienta que genere bienestar y justicia social a los habitantes de la región.

La Conferencia Regional de Empleo del MERCOSUR, que se realizará los días 15 y 16 de abril en Buenos Aires dispuesta por la Comisión Sociolaboral se origina en la prioritaria necesidad de nuestros países de generar un debate profundo y a la vez novedoso sobre el mayor problema que aqueja a nuestros países: el desempleo y la fragilidad y precariedad en que se desenvuelven las relaciones laborales. Reafirmamos que los lineamientos que deben surgir de la Conferencia deberán transitar por caminos muy diferentes a los que se recorrieron en las últimas dos décadas, por lo tanto se deberá priorizar la integración entre economía, mercado de trabajo, ingresos y empleo en pos de garantizar el desarrollo económico, la generación de trabajo decente y la ampliación y el efectivo cumplimiento de los derechos sociolaborales, estableciendo una visión abarcativa que incida sobre los aspectos económicos, sociales, e institucionales, tanto a nivel nacional como de la región.

1. Introducción a la problemática del empleo y el trabajo

Nuestra perspectiva nace a partir de la premisa según la cual el trabajo y el empleo son las unidades de análisis centrales de estudio, diagnóstico y proposiciones, desestimando el paradigma ideológico neoclásico según la cual la competitividad internacional y los aumentos de la productividad son el único punto de partida inicial para la generación de empleo decente. Nuestra



afirmación se sustenta en que existen antecedentes en nuestro continente y en otras regiones de la existencia de economías altamente competitivas, integradas al comercio internacional, y con una alta productividad y que ello no ha redundado en mejores condiciones de vida de las/los trabajadoras/es ni han impulsado la generación de empleo de calidad, sino que por el contrario se ha observado altos niveles de precariedad, informalidad y retroceso de los derechos sociales y laborales.

Nuestro punto de partida reconocen la existencia de dos ámbitos de actuación que inciden en la generación y sustentación del empleo, y que dichos espacios interactúan simultáneamente, por lo cual resulta imprescindible la coordinación de las acciones por parte de todos los Estados miembros del MERCOSUR, la articulación con la sociedad civil y la implicación tripartita para la consecución exitosa de las políticas regionales. Los dos ámbitos surgen de las especificaciones científicas de la problemática, las cuales distinguen a las Políticas de Empleo –entre las cuales se encuentran las políticas globales propiamente dichas y las específicas del mercado de trabajo- y las políticas laborales, siendo compartimentos intercomunicados que confluyen en la generación de empleo y en las condiciones y características del mercado de trabajo.

Las Políticas de empleo se expresan en dos esferas de acción. Por un lado, comprenden una amplia gama de medidas e instrumentos dentro de la actividad económica, social e institucional que afectan el nivel y la calidad del empleo. Pretenden actuar sobre la demanda de trabajo la cual depende de los instrumentos macroeconómicos de naturaleza fiscal, monetaria, de precios e ingresos, así como por las políticas mesoeconómicas como los programas de desarrollo regional, de desarrollo tecnológico, de incentivos a las microempresas y pequeñas empresas, etc.

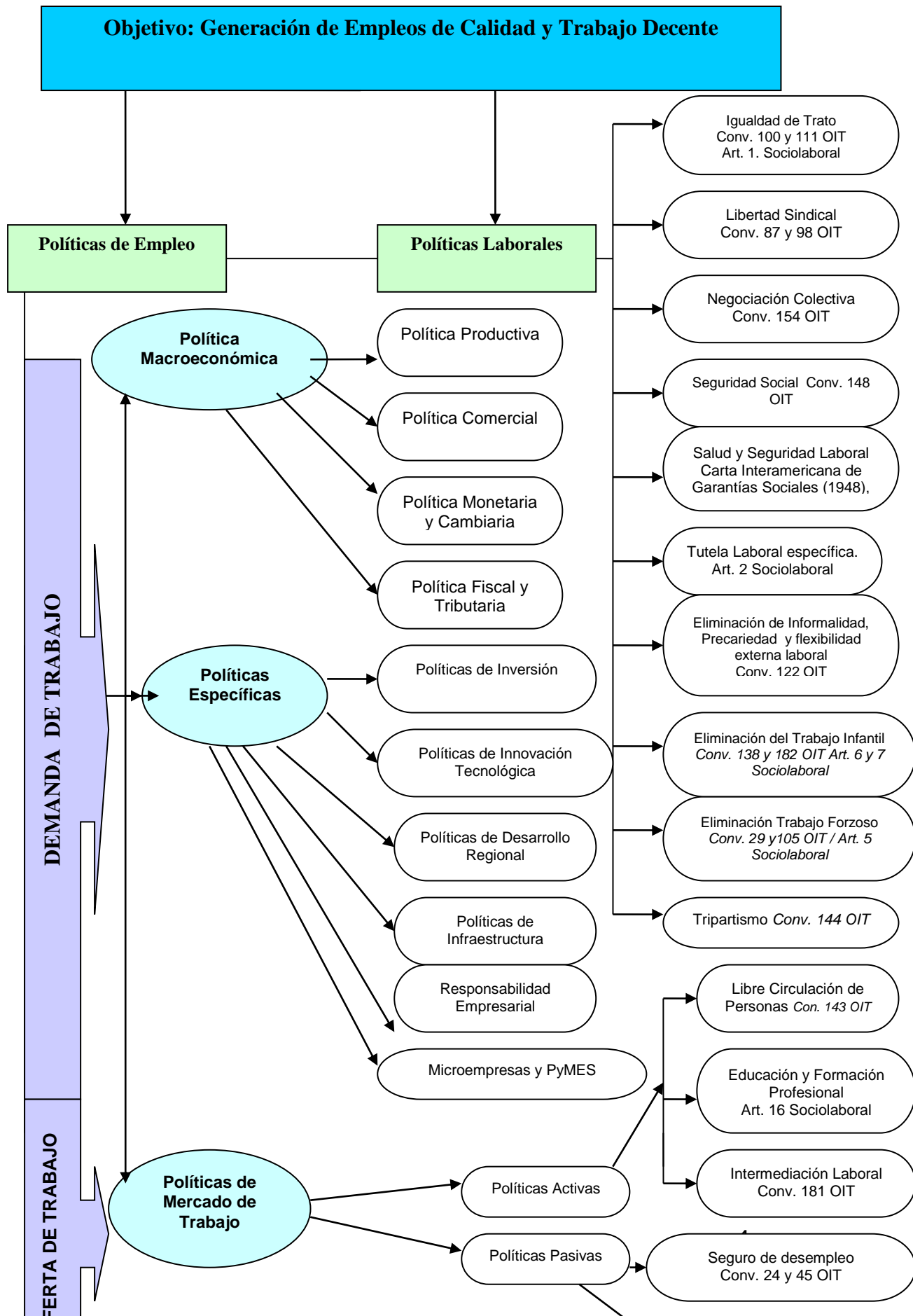
La segunda esfera de acción de las políticas de empleo refiere a propósitos específicos asociado a desajustes en el mercado de trabajo. Para tal fin, los instrumentos de las políticas de empleo pueden ser pasivos –aquellos destinados a paliar situaciones de pobreza asociada a la condición de desempleo – o activos a través de intervenir en la demanda u oferta del trabajo o a través de la intermediación laboral que facilite el encuentro de trabajadores y puestos laborales. Del lado de la oferta, requieren actuar a mediano y largo plazo sobre tendencias demográficas y comportamientos sociales. En este último sentido, se suele afirmar que dichas políticas actúan sobre las externalidades negativas que se dan en determinadas coyunturas. En este ámbito resultan relevantes, entre otras, las políticas gubernamentales en materia de educación y formación profesional, salud y protección social.

El abordaje de las relaciones laborales requiere una aproximación conceptual a las mismas: se definen como el conjunto de relaciones que se generan en torno al trabajo, entre el trabajador/a y el empleador, bajo un determinado



marco regulador normativo y las condiciones en que se desarrolla las labores y tareas en la esfera de la producción y los servicios. Dichas relaciones se nutren de los derechos y garantías para el trabajador así como a cuestiones específicas de las relaciones de producción. Sin embargo, la eficacia de las políticas de empleo no depende exclusivamente de las normativas laborales tal como se puede concluir luego de una década donde se implantaron sucesivas reformas y flexibilidades laborales con el argumento según la cual estas leyes propiciarían un entorno favorable para la generación de empleo; el fracaso fue rotundo, tanto para los trabajadores/as activos y más aún para la generación que se incorporó a la vida activa durante ese período. A partir de esta infortunada experiencia, resulta conveniente desestimar los periódicos intentos de modificar las leyes laborales a favor de una mayor flexibilización y concentrar la atención en la adopción de políticas económica y productiva que prioricen la concertación, el diálogo social, y el tripartismo. La generación de empleo decente debe disociarse definitivamente de la reducción progresiva de los derechos sociales y laborales. La tendencia a la flexibilidad laboral de los '90 colisiona con la centralidad del trabajo como articulador social en nuestros países. En efecto, en los países del MERCOSUR, aunque no todos con la misma intensidad, los derechos sociales estuvieron siempre asociados al ámbito del trabajo dotando a éste de un protagonismo fundante de ciudadanía. En ese ámbito, las variables que deben considerarse son las relativas a la legislación laboral, la igualdad de trato y oportunidades, los sistemas de seguridad social, los derechos sociales emanados de la relación laboral, la libertad sindical, las negociaciones colectivas del trabajo, la salud y seguridad en el trabajo, las condiciones de trabajo, entre otras.

Bajo estos enunciados iniciales, la Coordinadora de Centrales del Cono Sur, comprende que la búsqueda de generación de empleo decente no puede obviar las actuales condiciones de las relaciones laborales, las cuales manifiestan un amplio retroceso de los derechos del trabajo previamente adquiridos y una consolidación –muchas veces basadas en normativas contrarias a las constituciones nacionales y los convenios internacionales ratificados- de relaciones de trabajo donde prima la precarización, la terciarización, la informalidad y la flexibilidad interna y externa del trabajador. Por estos motivos, los elementos de análisis que deben estar presentes en los debates y reflexiones en la Conferencia y en la Comisión Sociolaboral a posteriori de ella, deben transitar sobre el conjunto de cuestiones que abarcan la construcción de un mercado de trabajo integrado del MERCOSUR que promueva los derechos de trabajadoras y trabajadores y sus familias. El presente documento, emprenderá un recorrido sintético por las diferentes variables que el sector sindical considera fundamentales para una visión totalizadora del empleo y el trabajo.





2. Las Políticas de Empleo

El actual común denominador de los países del MERCOSUR es la dramática situación social cuya raíz fundamental es la falta de empleo, la precarización de las condiciones de trabajo, la informalidad en que se desenvuelven vastas ramas de la actividad productiva, el desmantelamiento de las condiciones de pleno empleo, que conlleva a subsumir a gran parte de la población a situaciones de subempleo y salarios que no alcanzan a cubrir la subsistencia mínima. La problemática del empleo debe constituirse en el eje de acción prioritario de los países del MERCOSUR orientando la estrategia de desarrollo económico con dicho objetivo.

Es menester desestimar aquella fórmula según la cual una secuencia exitosa de políticas macroeconómicas genera a mediano plazo una reactivación del aparato productivo, y por tanto una mayor demanda incrementada de mano de obra. Esta fórmula no toma en cuenta ciertos elementos: en primer lugar, la economía globalizada de la última década muestra que durante los períodos de auge económico la demanda de empleo se viene ralentizando; en segundo lugar, estos períodos de crecimiento son cada vez más cortos y con períodos de crisis más prolongados y agudos, y donde los períodos prósperos no logran absorber todos los puestos de trabajo que destruyen los períodos de estancamiento y recesión; en tercer lugar, la rotación laboral observada muestra un escenario donde los antiguos trabajadores plenos no logran reinsertarse en las mismas condiciones, en general la rotación laboral viene asociada a empleos precarios, informales y distintos a la trayectoria y calificación profesional previa, dilapidando de esa forma recursos humanos, en detrimento de la productividad.

Por consiguiente, es necesario concluir que la política económica cumple un rol ineludible en la generación de empleos y en la distribución del ingreso, y que ello no puede dejarse librado a las fuerzas del mercado, ya que no se coteja el presupuesto según el cual el mercado de trabajo se autorregula en la ecuación entre oferta y demanda.

2.1. Política Macroeconómica

Uno de los aspectos más importantes para la consolidación del MERCOSUR es dilucidar si la coordinación de políticas macroeconómicas debe anteceder a la armonización de las políticas productivas, sectoriales o incluso sociales, o si por el contrario, el MERCOSUR debe avanzar a través de un acumulado de acuerdos sectoriales dejando para una etapa posterior de integración plena la implementación de políticas macroeconómicas comunitarias. La experiencia del MERCOSUR, así como de otros procesos exitosos de integración como la UE, demuestran que la labor a emprender puede adoptar dos velocidades: consolidar la dimensión sincrónica destinada a armonizar políticas específicas y trabajar diacrónicamente a mediano plazo en pos de la



creación de instituciones supranacionales que implementen políticas macroeconómicas regionales. Bajo la perspectiva de dos velocidades simultáneas, el MERCOSUR puede seguir fortaleciendo los acuerdos micro en materia de producción, financiamiento, tributación, la homogeneidad de tratamiento y relación con los organismos financieros internacionales, a la vez que se avance decididamente en la institucionalización y supranacionalidad de órganos comunitarios. Este tránsito a dos velocidades tiene como objetivo refractar el debilitamiento del bloque MERCOSUR en los períodos donde los niveles de comercio se resienten como producto de la persistente volatilidad y fragilidad del comercio mundial.

El actual estadio del MERCOSUR avanza hacia la supranacionalidad, tal como lo demuestran por ejemplo, la resolución del CMC N° 30/00 (junio de 2000), en torno a avanzar hacia objetivos comunes en las áreas macroeconómicas y de servicios financieros. Asimismo, se acordó publicar regularmente los indicadores sobre aspectos fiscales, encomendándosele la tarea al Grupo de Monitoreo Macroeconómico. La Reunión de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales derivó al Grupo de Monitoreo Macroeconómico (GMM) la tarea de evaluación de las metas de indicadores y la presentación de propuestas que perfeccionen las modalidades o mecanismos de convergencia de las variables seleccionadas. En este sentido, en su reunión de julio de 2002, los Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales encomendaron al GMM examinar las metas acordadas en la Declaración de Florianópolis de diciembre de 2000 y formular recomendaciones para la profundización de la coordinación de políticas macroeconómicas entre los Estados Partes, antes del 31 de agosto de 2002. Todos estos antecedentes, y en virtud de la evolución de las economías de la región, muestran un importante acumulado que los Estados miembros deben congregar en el corto plazo. Resulta importante, recordar que las decisiones en dicha órbita inciden fundamentalmente en materia de empleo, por cuanto, el Grupo de Monitoreo Macroeconómico debería poner especial atención en este sentido y articular sus acciones con el Observatorio del Mercado de Trabajo (MERCOSUR).

Sin embargo, existe una variable excluyente que debe ser tomada en cuenta para la integración de las políticas económicas, que hasta ahora sólo fue mencionada marginalmente, pero que para el caso de nuestras economías resulta de particular interés y preocupación. En efecto, se debe prestar atención a las implicancias que observan la pesada deuda externa que sufren los países de la región, siendo esta dimensión un eje explicativo fundamental de la perpetuación de la dependencia de nuestros países respecto a los organismos internacionales y del pobre desenvolvimiento de nuestras economías.

a) Deuda Externa



La deuda externa constituye para nuestros países una de las cargas más pesadas que obstaculizan el crecimiento económico del país. Los trabajos y exposiciones realizadas por nuestras organizaciones sindicales dan cuenta de nuestra histórica posición respecto a la ilegitimidad y los artilugios ilegales realizados para impedir una investigación real de los destinos de los préstamos. El sistema internacional ha negado y desestimado a los foros judiciales nacionales, como en el caso argentino, que ha fallado respecto a la ilegalidad de la deuda externa. Esto no debe desestimular las acciones conjuntas que deben llevar a cabo los países del MERCOSUR para ser escuchados en los foros internacionales. Resulta conveniente que el MERCOSUR asuma una posición conjunta respecto a los organismos multilaterales de crédito, de tal forma que ante la posibilidad de cierre del diálogo, represalias ante cesación de pagos, dichos organismos tomen en consideración las implicancias regionales que derivan de dicha decisión. El MERCOSUR debería además propiciar modificaciones en los bancos regionales donde su participación como accionista es de suma importancia, tal como sucede con el BID, promoviendo reformas en dichas instituciones que apunten a la transparencia y publicidad de sus acciones, el efectivo desarrollo de los países pobres, y la efectiva quita de intereses usurarios que dichos organismos aplican. Asimismo, los países del MERCOSUR deben apoyarse mutuamente en las negociaciones con los acreedores privados, buscando mecanismos de intermediación y de negociación diferenciada entre los acreedores individuales y aquellos denominados “fondos buitres”. Es menester considerar que la deuda externa afecta a una parte importante del presupuesto público y que por tanto los negociadores saben que todo incremento porcentual de erogaciones repercute directa y rápidamente en las demás partidas (Gasto Social, Desarrollo en la Economía, Administración Pública).

2.1.1. Política Productiva

La CCSCS indicaba en su cumbre anual del 2002 que “La situación de debilidad actual de las economías nacionales y los enormes desafíos que tendremos en adelante en el relacionamiento externo indican que es preciso reafirmar y avanzar con urgencia para la finalización del proceso de construcción de la Unión Aduanera. Es innegable que las alteraciones tarifarias promovidas unilateralmente por los países del MERCOSUR en los últimos dos años, sumadas a un elenco de medidas de salvaguardia intrabloque, deformaron la estructura de la tarifa externa del MERCOSUR aprobada en Ouro Preto. Por tanto, solamente un ajuste es insuficiente para la eliminación de la convergencia de las “perforaciones”. Es necesario hacer una completa revisión del cuadro tarifario común el cual debe tener como base estudios sectoriales y contar con la participación del sector privado. Esa definición es la base para la formulación de políticas de promoción de la producción y la integración de cadenas productivas, para la adopción de eventuales medidas compensatorias y para la negociación de acuerdos



comerciales externos, como el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) y como la Unión Europea”.

El MERCOSUR ha avanzado en el diseño y efectividad de los Foros de Competitividad Sectorial. Para lograr el impulso de la producción, dichos foros, de carácter tripartito, deben ser la base para la formulación de políticas y medidas de promoción de la producción industrial, agrícola y agroindustrial regionales, no solo volcadas a la exportación sino para la complementación y desarrollo de los mercados de consumo y trabajo nacional y regional.

En general, son grandes empresas las que disponen de condiciones para promover la cooperación y/o complementación productiva y su volumen de capital les permite construir redes de producción y comercio, sin el apoyo o el sustento de políticas específicas de los Estados. Pero las pequeñas y medianas empresas no disponen de las mismas condiciones (fragilidad tecnológica y financiera, ausencia de estrategias de marketing, etc.).

Sin embargo, las PyMES resultan ser las entidades capaces de generar más empleos y de integrar redes productivas que extrapolen el MERCOSUR, atrayendo por consiguiente, inversiones. Por lo tanto, los gobiernos no pueden reducir su participación al papel de “facilitador de negocios y articulaciones empresariales”, sino que deben conducir y mediar en las discusiones y, principalmente, traducir sus resultados en políticas públicas que permitan acciones horizontales de promoción de la producción. Por encima de todo, los foros de competitividad deben servir para elaborar proyectos de reactivación industrial y formular propuestas de medidas públicas (crédito, investigaciones y desarrollo, etc.) que permitan al MERCOSUR disponer a medio plazo de una política industrial y agrícola regional, que promueva el comercio leal e impulse entre otras medidas la “marca Mercosur”.

2.1.2. Política Comercial

El desempeño de las economías mercosurianas en los dos últimos años ha revalorizado la importancia de la demanda doméstica para el desarrollo económico de la región. Dichas políticas, fueron producto de bruscas devaluaciones en las políticas monetarias que redundaron en fuertes contracciones en el corto plazo, tal como ocurriera en Brasil en 1999, y en Argentina y Uruguay a partir del 2002. Sin embargo, al mediano plazo los gobiernos direccionaron sus políticas económicas internas para fortalecer el incipiente despertar de los mercados internos. Estas políticas entienden que en un marco de elevadas tasas de desempleo abierto, pobreza e indigencia, el incremento de la competitividad para la exportación no redundará en una ampliación del mercado doméstico, sino en mayor debilitamiento de los mercados de trabajo nacional y regional. Por cuanto, sin abandonar la política de exportación regional, la estrategia más apropiada es promocionar aquellos



sectores de la producción que han mostrado tempranos síntomas de revitalización y que son generadores de empleo; con el fin de disminuir las altas tasas de desempleo e inyectar un fuerte impulso a la competitividad y la productividad.

Los países del MERCOSUR han concertado su política de exportaciones bajo dos dimensiones: a) la política intrarregional; b) la relación comercial con terceros externo. En materia de comercio regional es indudable el incremento del comercio e intercambio entre los países miembros y los avances en materia de libre circulación de bienes y servicios de acuerdo al cronograma de convergencia del Arancel Externo Común, acordado en 1994, que llega en algunos productos hasta el 2006 (bienes de capital, informática y telecomunicaciones) y para las Áreas Aduaneras Especiales (Manaos y Tierra del Fuego) hasta el 2013.

En materia de vinculación con terceros mercados, la XVIII Reunión del Consejo del Mercado Común (junio de 2000) aprobó la Decisión CMC N° 32/00, que reafirmó el compromiso de los Estados Partes de negociar en forma conjunta Acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países de extrazona en los que se otorguen preferencias arancelarias.

Los avances en esta materia que prioriza la unión comercial con el MERCOSUR e insinúa la necesidad de una política comercial común para terceros mercados se ratificaron a partir de la decisión de los Estados miembros en año 2001, según la cual los Estados Partes no pueden firmar nuevos Acuerdos preferenciales o acordar nuevas preferencias comerciales en Acuerdos vigentes en el marco de la ALADI que no hayan sido negociados por el MERCOSUR.

La competitividad del MERCOSUR en el mundo debe observar el bienestar de sus pueblos, la complementariedad de las economías de sus países miembros, y la conjunción de sus políticas agrícolas e industriales. La decisión unívoca de ejecutar una política comercial común y que ha sido ratificada recientemente por los gobiernos miembros resulta la más acertada para el MERCOSUR, la cual no sólo ha dado buenos resultados en las negociaciones con la Unión Europea y Estados Unidos, sino que ha permitido el avance de las negociaciones con los países de la Comunidad Andina y las actuales negociaciones con Ecuador y Venezuela. No obstante, los mandatarios de los países del MERCOSUR han manifestado recientemente que para mantener la cohesión del bloque en los procesos de negociación externa, el MERCOSUR deberá admitir las flexibilidades imprescindibles para no perjudicar la competitividad de sus procesos productivos y de esa manera posibilitar el mantenimiento de una oferta comercial común. En razón de ello en todos los ámbitos de negociación externa deberán asegurarse ventajas comerciales para todos los Estados Partes.

En materia de políticas comunitarias, la consecución de acuerdos sectoriales permite establecer una estrategia complementaria a la realizada por los gobiernos nacionales. De tal forma, que toda política regional así como también las políticas destinadas al comercio con terceros países debe profundizar el carácter sectorial y la participación tripartita de las decisiones para garantizar su efectividad.

El movimiento obrero del MERCOSUR ha definido de forma contundente que la acción más acertada en materia comercial pasa por la elaboración de un plan de complementación productiva intraindustrial del Mercosur.

Uno de los mayores obstáculos para la competitividad de aquellos sectores productivos donde el MERCOSUR posee ventajas comparativas, resulta ser el condicionamiento que los países desarrollados ponen a los productos agroalimentarios para el acceso a los mercados en dichos países. Por una parte en las economías industriales avanzadas, dichas ramas productivas se hayan fuertemente subsidiados y protegidos, dificultando la libre competencia, premisa que paradójicamente afirman sostener en las negociaciones comerciales en un contexto de economía abierta. Es sabido, que los países europeos dificultan los objetivos esgrimidos por la Organización Mundial en materia de libre acceso a los mercados para el sector agrícola. Sin avalar, los fundamentos ideológicos y económicos que este órgano persigue, el MERCOSUR debería estudiar la formulación de una propuesta de prohibición de ingreso a la región de productos de mala calidad y subsidiados (Europa y USA) competitivos con nuestros productos. Esta política permitiría incluir con mayor énfasis toda la temática de los trabajadores rurales, tanto los asalariados como de la agricultura familiar campesina que abarcan a 9.000.000 de familias en la región. En el marco actual, donde la Ronda de Doha y de Cancún, no ha mostrado avances en materia de agricultura, el MERCOSUR debería definir una política común de defensa del trabajador rural de la región, obstaculizando simultáneamente el uso de agrotóxicos, eliminación de la diversidad productiva por monocultivos manipulados genéticamente y la utilización de otros productos que dañan la salud de las/los trabajadoras/es y sus familias.

2.1.3. Política Monetaria y Cambiaria

En el último año la situación monetaria y cambiaria en los países miembros del MERCOSUR observan una mayor homogeneidad. En dicho contexto, resulta necesario la consolidación del Instituto Monetario, que tenga por finalidad dotar al bloque de un mayor grado de certidumbre, a través de la construcción de un ámbito institucional para la compatibilización de políticas e implementar mecanismos supranacionales de cooperación monetaria, teniendo en cuenta la actual situación de mayor homogeneidad en los regímenes monetarios y cambiarios entre los países del MERCOSUR. De

acuerdo a la propuesta original, la integración monetaria podría tener dos opciones de implementación:

- Secuencial Simple: se alcanzaría la unión monetaria una vez que los temas de coordinación macroeconómica fiscal, endeudamiento, inflación, regímenes tributarios y legales, etc., hubiera en esencia concluido.
- Secuencial Compleja: admite "secuencias" verticales (secuencias dentro de cada área) y secuencias horizontales (primero resolver tal tema comercial, luego tal tema fiscal, luego tal tema monetario, etc.), pero supone que avanzar en forma "paralela", en todas las áreas de integración mejoraría la dinámica del proceso general.

Todos los países del MERCOSUR observan una buena predisposición para la implementación de una política monetaria común. Por lo tanto, resulta deseable que se avance en este aspecto, teniendo en cuenta que es un eje central para la integración regional.

2.1. 4. Política Fiscal y Tributaria

La CCSCS considera que resulta imprescindible fortalecer e integrar la producción y para eso es una prioridad la unificación de las políticas fiscales y tributarias, para reducir la carga que hoy penaliza la producción y el comercio y mejorar la distribución de la renta, generando así un crecimiento del mercado interno y regional. Más allá de eso, se deben adoptar medidas que faciliten el crédito y acceso a financiamientos, con líneas especiales para las pequeñas y medianas empresas, los mejores vehículos para la generación de nuevos empleos.

El sistema impositivo constituye uno de los aspectos estructurales donde se demuestra, diaria y palpablemente, cuales son los sectores sociales que detentan el poder real y cuales son los sectores dominados y perjudicados. En consecuencia, cualquier modificación superadora de la política económica actualmente aplicada, que implique emprender la senda del desarrollo económico social, lleva implícito el cambio del régimen tributario vigente, cuya funcionalidad con el modelo neoliberal impuesto en la década del '90 es indiscutible.

El sistema tributario de los países del MERCOSUR describe en general un carácter regresivo, y por lo tanto, cada día se hace más evidente la necesidad de sustituir el actual régimen, por otro que tenga por objeto reducir al mínimo la evasión, aumentando la recaudación a través de impuestos no recesivos; crear empleos promoviendo el crecimiento a través de la inversión productiva, del aliento al mercado interno y regional y del fomento de las exportaciones a terceros mercados, y obtener una mejor y más justa distribución de la riqueza.



Las reformas en materia fiscal y tributaria deben orientarse no solo a cubrir las necesidades del erario, también deberán cumplir con su función de instrumento sustancial de la política económica. El sistema tributario debe insertarse en una política económica que detenga la destrucción de empleos y a su vez fomente la creación de puestos de trabajo que, además de generar mayores ingresos a sectores postergados, incentive la demanda. De esta forma, el objetivo consiste en descomprimir el conflicto social reactivando los sectores vinculados con el consumo. De ahí, la necesidad de reinstalar el debate, y de hacerlo no sólo sobre la crítica, sino también desde la propuesta.

Resultará necesario rectificar el significado erróneo e interesado otorgado a determinados impuestos, como, por ejemplo, el adoptado acerca de la calificación de “impuesto distorsivo”, tan utilizado por los gurúes del modelo vigente. No pueden considerarse distorsivos, en efecto, los gravámenes que inciden sobre los consumos suntuarios o sobre operaciones que revelan suficiente capacidad contributiva. Esos impuestos tienen, en realidad, la finalidad de hacer incidir el peso de la recaudación sobre los consumos populares; por el contrario, la presión tributaria debe ser razonablemente moderada, y pesar equilibradamente sobre los ingresos, los patrimonios y los altos consumos.

Los lineamientos parten del supuesto que el conocimiento de las normas legales, ya sea por sus antecedentes doctrinarios o jurisprudenciales, facilitará su aplicación inmediata.

Es necesario que el nuevo régimen, que proponemos, cumpla los siguientes requisitos: a) debe ser entrelazado, para que el contribuyente sea inducido al cumplimiento; b) los impuestos sobre las ganancias, los consumos y los patrimonios deben permitir controles administrativos cruzados; c) la simplificación o eficiencia económica debe ser orientada con el debido respeto por el principio de equidad; d) permitir minimizar el costo, público y privado, de la liquidación y recaudación; e) los mínimos no imposables deben ser lo suficientemente altos para excluir a los pequeños contribuyentes y permitir la capitalización individual, f) debe contribuir a una distribución justa del ingreso gravando el consumo suntuoso, las inversiones de carácter no productivo, la infraestructura ociosa, los capitales volátiles, las transacciones fuera del MERCOSUR, los activos financieros, los beneficios extraordinarios o eventuales, el enriquecimiento patrimonial a título gratuito, la transferencia de inmuebles, la transferencia de títulos de valores y sobre las ventas, compras, cambio o permuta de divisas

El marco normativo que debería complementar la estructura tributaria estaría compuesto por un mecanismo regional de procedimiento tributario,



previsional y aduanero, así como la conformación de un tribunal fiscal del MERCOSUR.

2.2. Políticas Específicas

La sustentabilidad de una política macroeconómica regional se asienta en la posibilidad de implementación y ejecución sistemática de las políticas meso y macroeconómicas en el ámbito regional. Para ello, los países miembros deberán coincidir en una política regional que mejore el entorno de la inversión privada, propiciando la instalación de capitales productivos con responsabilidad social, una política pública nacional de cada uno de los Estados miembros, que se compatibilice con acuerdos regionales de infraestructura, armonización de los sistemas de salud y educativos, y el desarrollo de una política tecnológica mercosuriana y una red productiva regional que tenga como fundamento la complementariedad de las economías regionales. Estos elementos se desarrollan a continuación:

2.2.1. Políticas de Inversión

Nuestros países han llevado a cabo aperturas económicas muy abruptas determinando una fuerte contracción de sus estructuras productivas; para revertir esta situación se torna indispensable la elaboración de normativas comunes y claras en materia de inversiones que pongan más el énfasis en la reinversión de utilidades en la región que en la posibilidad de altas tasas de retorno. Está ampliamente corroborado que propiciar políticas de alta rentabilidad no redundan automáticamente en una mayor productividad de la inversión y competitividad de las empresas.

En efecto, las políticas propiciadas en la región por los organismos multilaterales de crédito durante la década del '90 establecieron como objetivo el crecimiento económico a través de la inversión privada. Teniendo en cuenta que dichas políticas no generaron empleo de calidad, resulta necesario reconceptualizar la modalidad del crecimiento económico transitando hacia un modelo de desarrollo económico que propicie políticas de inversión privada genuina y creadora de empleo y a su vez no desestime la necesidad de la inversión pública, la cual constituye un elemento central en las cadenas de valor productivo.

Resulta un lugar común afirmar la necesidad de aplicar políticas que incidan en el aumento de la demanda de bienes y servicios como aquellas que generen una mayor productividad de todos los recursos y mayor competitividad de las empresas y del país. Esta afirmación es válida tanto para bienes transables como para los no transables, ya que es menester recordar que no necesariamente el énfasis en los bienes transables repercute en mejores condiciones de empleo y en desarrollo económico; en la experiencia histórica reciente de los países de la región, el apoyo brindado en

forma irrestricta a los bienes transables no repercutió en una mejora de la competitividad y el desplazamiento de la óptica de las ventajas comparativas.

a) Inversión Pública

Uno de los resabios neoliberales que ha subsistido al abandono de este modelo, es la férrea oposición de los gobiernos nacionales y de las instituciones financieras internacionales a implementar políticas de desarrollo económico, puesto que se prioriza la contención del gasto público. Históricamente las partidas asignadas al desarrollo en la economía refirieron a la intervención estatal en ciertas actividades sociales específicas, como las económicas, para lograr algunos objetivos predeterminados (por ejemplo, fortalecer o desalentar la producción de ciertos bienes; rectificar la distribución de la renta; promover el pleno empleo y la estabilidad económica; alentar ciertas conductas culturales, dirigir la educación pública, etc.). Muchas de esas políticas acabaron integrándose, en el transcurso del siglo XX, tanto a la conducción política como económica de las naciones.

Las políticas públicas con finalidad extra-fiscal cobraron una importancia creciente en el capitalismo desarrollado, de tal modo que, junto a la tradicional finalidad de la defensa y seguridad nacional son las que explican la mayor parte del aumento del gasto público en las economías industrialmente avanzadas. Una de las consecuencias trascendentes de éste es el fuerte impacto que han tenido sobre la distribución de la renta, mostrando que en todos los países las transferencias realizadas a través de las erogaciones son más importantes como mecanismo de redistribución que los gravámenes directos sobre la población. Asimismo, los servicios públicos, es decir, los producidos por el Gobierno, tienen, también, un efecto redistributivo del mismo sentido. Bajo esa perspectiva, el crecimiento del gasto público constituye un factor deseable mientras logre los objetivos buscados -crecimiento de la producción, equidad distributiva y pleno empleo- y en tanto las orientaciones políticas de la sociedad mantengan los criterios de racionalidad y discreción respecto al modo de conseguirlos.

En materia de inversión pública, los países del MERCOSUR, han avanzado decididamente en materia de infraestructura física. Sin embargo, el radio de acción de la inversión pública no culmina en la coordinación de la infraestructura física, sino que además interviene en áreas sumamente estratégicas como educación y salud. Por tanto, resulta imprescindible no descuidar a los actores estatales como factores claves para lograr una mejor competitividad del MERCOSUR.

b) Inversión Privada

Una de las mayores dificultades que se observan para la ejecución de una política comunitaria de inversiones resulta de la ausencia de ratificación de



todos los Estados Parte de las normativas existentes. En ese sentido el protocolo de Colonia para promoción y protección recíproca de inversiones en el MERCOSUR (Decisión CMC N° 11/93) fue incorporada sólo por Argentina (Ley N° 24.891, de 5 de noviembre de 1997), mientras que el Protocolo de Buenos Aires para promoción y protección de inversiones provenientes de Estados no partes del MERCOSUR (Decisión CMC N° 11/94), ha sido incorporada por Argentina, Brasil y Uruguay; cabe destacar que ambos protocolos están actualmente sujetos a revisión por Reunión de Ministros de Economía a solicitud de Brasil.

La Decisión CMC N° 31/00 instruyó al Grupo Mercado Común a elaborar antes del 31 de marzo de 2001, una propuesta para establecer disciplinas comunes relacionadas con la utilización de incentivos a las inversiones, a la producción y a la exportación. Dado que no fue posible cumplir en tiempo con la instrucción mencionada, se lo ha prorrogado en varias ocasiones, siendo el nuevo plazo el 30 de noviembre de 2004, según Decisión CMC N° 10/03.

En ocasión de la LX CCM, la Delegación de Argentina propuso regular los incentivos en el entendido que el mercado común requiere disciplinas comunes en particular, en materia de incentivos a las inversiones y a la producción, a efectos de evitar que los mismos creen distorsiones en la asignación de recursos en el ámbito regional. Argentina entiende, en este aspecto, que resulta esencial establecer disciplinas sobre aquellos incentivos que tengan efectos de distorsión también en el comercio de servicios a la vez que eliminar el uso de los incentivos a las exportaciones para el comercio intrazona.

Uno de los ejes más problemáticos respecto a los incentivos se encuentra en la actualidad en la Agenda de la Comisión de Comercio del MERCOSUR. Cabe destacar que el análisis de esta cuestión describe la definición taxativa que deben tener los Estados-parte en materia de ventajas competitivas. En dicho contexto, se suele afirmar que América Latina -definición que se extiende al conjunto de los países productores de materias primas-, debe encarar políticas específicas destinadas a promover las ventajas competitivas, desestimando las ventajas comparativas, basada en la explotación extensiva de recursos naturales. Otras posturas advierten que por un largo período los países de la región deberán preservar sus ventajas comparativas basada en los recursos naturales y mano de obra barata, para lograr de esa manera una alta capacidad exportadora. A estos puntos de vista, debería agregarse que en algunos países miembros del MERCOSUR, la producción primaria se ha reconvertido en los últimos años para su adaptación a la demanda internacional, a través de la incorporación de maquinaria y biotecnología y estableciendo nuevas modalidades en la producción agrícola que la diferencia de la caracterización tradicional del sector rural latinoamericano. Actualmente se están analizando los efectos negativos de dicha reconversión a saber: expulsión importante de

trabajadores, utilización no racional de las tierras que desgastó rápidamente los nutrientes, reducción de la diversidad de productos y aplicación de monocultivo. Por lo tanto, resulta muy importante establecer un nuevo equilibrio de las ventajas competitivas de los países mercosurianos respecto a la generación de empleo, la calificación de la mano de obra y la utilización racional de los recursos naturales.

2.2.2. Políticas de Innovación Tecnológica

Un aspecto fundamental del desarrollo y el crecimiento económico ha sido y es la incorporación de nuevas tecnologías que aumentan la productividad. Pero esta necesaria renovación tecnológica debe ir acompañada de un sistema permanente de capacitación profesional, con la participación privilegiada de las/los trabajadoras/es a través de sus organizaciones sindicales. Se observa en muchos casos la inexistencia de una política de formación profesional tanto por parte del Estado como de las propias empresas. La capacitación profesional es la mejor herramienta que tiene el trabajador y sus organizaciones sindicales para evitar las prácticas discriminatorias y la descalificación en el trabajo.

La innovación tecnológica como mecanismo para la creación de empleos de calidad ha sido fuente de trabajo sistemático en los órganos del MERCOSUR. Así este eje ya constaba en el Programa de Acción del MERCOSUR hasta el año 2000 (Decisión CMC N° 9/95) en relación a:

- la producción agrícola: “Se crearán en el ámbito del MERCOSUR las condiciones adecuadas para incrementar en la región la productividad de la agricultura, desarrollando su progreso tecnológico y asegurando el desarrollo racional de la producción a partir de la libre circulación de los productos agrícolas y agroindustriales y la coordinación de las acciones e instrumentos de las correspondientes políticas nacionales, inclusive en materia de abastecimiento alimentario regional.”... “Tomando en cuenta que la agricultura constituye un sector íntimamente ligado al conjunto de la economía de los Estados Partes, será también un objetivo prioritario el potenciamiento de la agricultura del MERCOSUR en su inserción internacional.”
- la producción industrial: “El objetivo es la creación de un ambiente favorable a la reestructuración y a la consiguiente mejora de la competitividad del conjunto de las industrias de la región. Dicho proceso de reestructuración deberá evolucionar gradualmente hacia el crecimiento de la capacidad de producción y de innovación tecnológica, como factores esenciales para la competitividad y la inserción ventajosa en la economía internacional. Se estimulará la cooperación industrial, la formación de cadenas tecnológicas, la especialización industrial, las alianzas estratégicas que potencien la



utilización del mercado ampliado y la promoción de micro, pequeñas y medianas empresas.”

- la producción minera: “Se promoverán acciones con vista a la identificación de oportunidades de cooperación e intercambio de tecnología, de modo de promover el desarrollo de la producción minera regional.”.

El elemento más importante a tener en cuenta en esta materia y que ha sido eje central de los órganos decisorios del MERCOSUR es la visualización de la innovación tecnológica como una estrategia regional para el comercio e intercambio con terceros –países o bloques-, la reducción de las asimetrías entre los países miembros, y la generación de empleo decente. Por tanto, en dicha materia, debe profundizarse las acciones realizadas e impulsar nuevos acuerdos sectoriales en materia de cadenas productivas, tal como se iniciara con el sector maderas-muebles.

2.2.3. Políticas de Desarrollo Regional

La CCSCS tiene el convencimiento que el MERCOSUR debe implementar una política de desarrollo regional a través de la creación de corredores productivos basados en la complementariedad económica y los beneficios que originan la consolidación de aglomerados territoriales en la producción primaria e industrial. La creación de estos corredores implica la puesta en marcha de una estrategia comunitaria con un fuerte impulso de los órganos públicos destinados a incentivar la inversión privada, y la promoción de inversiones en materia de infraestructura física, así como redes de transporte y comunicaciones.

El desarrollo regional debe además contemplar las asimetrías entre los países miembros estimulando el desarrollo productivo de Paraguay y Uruguay. En ese sentido, la propuesta de Paraguay, distribuida en ocasión de la Reunión de Cancilleres del MERCOSUR (Montevideo, 5 de febrero de 2003), tiene como objetivo incentivar el análisis de la situación ocasionada por el desigual nivel de desarrollo de los Estados Partes y adoptar políticas y medidas concretas para atenderla. El documento de referencia incluye propuestas en materia arancelaria y para-arancelaria (tratamiento del AEC y de las medidas no arancelarias, régimen de AT), de desarrollo fronterizo (integración de cadenas productivas, Fondo de Desarrollo del MERCOSUR para Fronteras, comercio fronterizo), negociaciones externas (tratamiento especial y diferenciado en foros de negociación), infraestructura (Fondo especial del MERCOSUR para Infraestructura), capacitación de mano de obra.

Durante el año 2003 todos los representantes de los órganos decisorios del MERCOSUR establecieron que la atención a las asimetrías debía ser

prioritaria. Por ello se debe adoptar medidas de flexibilidad en la búsqueda de un equilibrio en la distribución de beneficios del proceso, que considere equitativamente los intereses de cada Estado Parte. Así, durante las deliberaciones del Consejo de Ministros quedó clara la necesidad de introducir este concepto como una característica del proceso de integración, en el entendido de que determinadas medidas no podrían ser adoptadas por los socios menores bajo pena de convertirse en obstáculos a su desarrollo, perjudicando por lo tanto el conjunto del proceso. En materia de empleo, resulta imprescindible entonces, avanzar en la consolidación de mecanismos que mitiguen las asimetrías entre países.

2.2.4. Política de Infraestructura

El fundamento sobre la necesidad de crear una política del MERCOSUR en materia de infraestructura resulta ya un lugar común en las declaraciones presidenciales y de los órganos decisorios del bloque regional. Sin embargo, todavía actualmente la mayor dificultad de integración resulta de los obstáculos naturales que impiden una verdadera red de comunicación, tránsito y comercio entre los países miembros. Tal como se afirmara en otro apartado, esto está directamente asociado a la primacía que se le otorga a otras erogaciones en detrimentos del desarrollo en la economía y particularmente en materia de inversión en infraestructura que facilita y propicia la inversión privada y por tanto la generación de empleo decente. En consecuencia, analizando la teoría y praxis en materia de infraestructura se observa un desfase pronunciado entre lo que se afirma en las declaraciones públicas y lo que realmente se realiza.

Por ejemplo, en la I Reunión de Presidentes de América del Sur, del año 2000, se adoptó la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). El Plan de Acción, aprobado en esa oportunidad, contiene propuestas y sugerencias para la ampliación y modernización de la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones en un horizonte de 10 años. En él se definieron una serie de ejes y procesos sectoriales entre los que se ha destacado, por su prioridad a nivel regional, al Eje MERCOSUR-Chile. Este es el Eje más consolidado de la región, generando el 70% de la actividad económica sudamericana, con los mayores flujos de comercio intrarregional. El Eje articula diez concentraciones urbanas de más de un millón de habitantes, incluyendo las megaciudades de Santiago de Chile, Buenos Aires, San Pablo, Río de Janeiro, Belo Horizonte y Curitiba. De igual forma, el MERCOSUR ha estudiado las falencias existentes en materia de red ferroviaria, y las asimetrías la utilización racional de la energía.

Los órganos del MERCOSUR tienen como objetivo de corto plazo ordenar el tratamiento del tema en virtud de existir una Reunión Especializada de Infraestructura creada con la finalidad de analizar y desarrollar proyectos de infraestructura común para los Estados Partes del MERCOSUR (Decisión



CMC N° 89/00), que sólo se ha reunido en una oportunidad (PPTU – semestre de 2001) y un Sub Grupo de Trabajo (N° 5 “Transporte”) que en los hechos se encarga de dicha temática, aún cuando actualmente no tiene mandato para ello.

Asimismo, las desigualdades en materia de integración física se manifiestan en el interior de cada uno de los territorios, entre centro y periferia, entre zonas urbanas y rurales, entre áreas costeras y del interior, o bien respecto a sectores sociales como la población indígena o las nuevas migraciones. Por lo tanto, cualquier política regional que encare con firmeza la problemática del empleo decente, debe considerar prioritario la efectivización de los proyectos inconclusos de integración física, ya que esta actividad genera cuantiosos puestos de trabajo y propicia una buena predisposición de los pueblos del MERCOSUR a la integración definitiva.

2.2.5. Microempresas y PyMES

Un elemento novedoso de las economías nacionales resulta de la relevancia y consolidación de la economía social –cooperativas y asociaciones comunitarias–. Estas nuevas unidades productivas se han convertido en una fuente ineludible generación de puestos de trabajo genuinos que demuestran además que los trabajadores somos capaces de gestionar trabajo. El CCSCS recomienda el seguimiento, la difusión, el estudio y el apoyo a estos emprendimientos productivos. Estas nuevas unidades productivas define la necesidad de gestionar desde los órganos comunitarios modalidades de asistencia y promoción, así como acciones puntuales tales como: fiscalización para impedir el encubrimiento y el fraude laboral, simplificación registral y administrativa; asistencia técnica, formación y reconversión profesional, capacitación en gestión y asesoramiento gerencial, constitución de fondos solidarios de garantía para facilitar el acceso al crédito; prioridad en el acceso a las modalidades de pago único de la prestación por desempleo.

Las Pequeñas y Medianas empresas no sólo constituyen la inmensa mayoría del total del universo de las empresas -95% para el caso argentino; 98% para Brasil- sino que además concentran entre el 80 y el 85% del empleo de los países del MERCOSUR. No es posible entonces, que este tema pueda ser dejado de lado en la agenda del empleo mercosureña. En consecuencia una política estratégica de empleo debe concretar apoyos y servicios para aumentar la productividad de las PyMES y microempresas, y de esa forma tornar visibles las oportunidades que ofrecen las exportaciones. En ese sentido, los gobiernos deberían desarrollar políticas en diversas áreas, a saber:

i) Área tecnológica: se debe procurar el acceso de las PyMES a Técnicas de administración, gestión y comercialización; procesos productivos, normas de



calidad y ambientales, Diseño de productos, manejo de materiales y empaques. Esto requiere empresas especializadas en asesoría tecnológica en paralelo con un sistema de capacitación laboral. Además, resulta necesario establecer un programa masivo de aprendizaje de uso de Internet que posibilite la incorporación a redes con información sobre tecnología, créditos y mercados externos. Por último, la integración de cadenas productivas, que en asociación –formal o informal-, permitan absorber tecnología, negociar la provisión de insumos y realizar procesos de comercialización;

ii) Área de Financiamiento: se refiere fundamentalmente al acceso al crédito, tanto para el capital del trabajo como para la inversión. Debe ser oportuno y contar con el apoyo de la banca pública a los fines de otorgar garantías, adecuándose a las distintas etapas del proceso productivo. Los sistemas de garantías recíprocas, grupos de crédito y otras formas de financiamiento, deberían explorarse para ver su viabilidad.

iii) Área de Comercialización: Las PyMES requieren de constante información sobre los mercados internos e internacionales; al mismo tiempo que las modalidades y canales de comercialización. En este sentido entonces, las PyMES requieren servicios públicos en estudios de mercados domésticos y externos, requisitos para participar en los mismos, uso de redes informáticas, etc. El espacio Mercosur debe operar como exigente banco de prueba para la experiencia exportadora y permitir a aquéllas que ya exportan, poder relacionarse con grandes distribuidoras. Resulta importante también la adopción de estándares de calidad, homogeneidad y precio, así como el cumplimiento de normas técnicas y ambientales.

iv) Medidas específicas para Microempresas: Resulta imprescindible la adaptación de las áreas señaladas precedentemente para PyMES a las especiales características de las microempresas.

2.2.6. Responsabilidad empresarial

Existe un amplio consenso sobre la necesidad de reemplazar la ya agotada estrategia de minimización de los costos laborales medios. En su reemplazo, debe primar el dialogo social que conduzca a diseñar estrategias de mejorar el nivel de empleo, la formación y la capacitación permanente, la garantía los derechos laborales, el compromiso de los trabajadores en materia de productividad y competitividad, los niveles de remuneraciones, el sistema de calificaciones, etc. Resulta importante destacar que las instancias de diálogos deben abordar todas las variables reseñadas precedentemente. Para ello, se debe priorizar el carácter tripartito de todos los órganos del MERCOSUR, con la presencia de representantes gubernamentales, empresariales y sindicales. Una nueva relación entre los agentes económicos, implica un compromiso



social por parte las empresas en el marco de un nuevo modelo económico que priorice el empleo y la reinversión de utilidades sobre las inversiones especulativas y volátiles. Por ello, las empresas, más allá de las obligaciones jurídicas existentes deberán abogar por compromisos duraderos de diálogo social, de nuevas formas de gestión empresarial, el uso de buenas prácticas y el involucramiento de todos los agentes, internos y externos a la empresa en los temas que le conciernen.

Es menester que las empresas y los sindicatos aborden conjuntamente la gestión conjunta de los sistemas de protección social y la plena aplicación de una política de responsabilidad social que se demuestre beneficiosa para la competitividad de las empresas y, al mismo tiempo, para la inclusión y cohesión social. Un objetivo de corto plazo para los países del MERCOSUR constituye la adopción por parte de los Estados de las normas básicas del trabajo de la OIT y la internalización de dichas normas por parte de las empresas; además el MERCOSUR puede avanzar en el establecimiento de una Carta de Principios, tal como existe en la UE, que contribuya al diálogo social y al respeto de los derechos de los trabajadores.

2.3. Políticas del Mercado de trabajo

La creación de un mercado de trabajo regional constituye una asignatura pendiente para el Mercosur en la medida que es el factor productivo y social más rezagado en términos de integración aún cuando constituye el rostro humano de toda unión regional. El desarrollo económico, como objetivo común de los países miembros no puede subestimar el tratamiento integral del mercado de trabajo, siendo un objetivo prioritario para el crecimiento armónico de la región.

El mercado de trabajo constituye un complejo andamiaje que se construye a partir de la confluencia de fuerzas que por su propia dinámica y condición expresan una amplia gama de relaciones, instituciones y actores sociales con intereses disímiles. El mercado de trabajo no es un mercado libre y solo sujeto al juego de la oferta y la demanda sino un mercado normado por los órganos estatales y protagonizado por agentes colectivos. En consecuencia la acción tripartita del MERCOSUR debe abordar todas las variables sociales, económicas, sociales y políticas que construyan un mercado de trabajo basado en la equidad y la justicia social.

La presencia de las mujeres en el mercado de trabajo es un dato ineludible, por otro lado las diferentes formas de discriminación, según lo indican los datos así como los diferentes estudios, persisten y en muchos casos adoptan diferentes formas, pese a los avances que puedan producirse. El tener en cuenta las especificidades que se manifiestan en el mercado de



trabajo potencia las posibles soluciones, ampliando las perspectivas y por ende la amplitud de las alternativas.

2.3.1. Políticas Activas de Empleo

Las políticas activas de Empleo tienen como objetivo incrementar la demanda de trabajo, mejorar la calidad de la oferta del trabajo, y facilitar el encuentro entre trabajadora/es y los puestos de trabajo. Se ha sostenido que dichas políticas tienen una incidencia mínima en términos de la PEA por razones de capacidad de ejecución y disponibilidad de recursos; sin embargo, es ampliamente conocido que en los países miembros del MERCOSUR mucho se ha avanzado en materia de diálogo social, involucrando a todos los actores –Gobierno, empresarios, sindicatos- en el diseño, ejecución y seguimiento de proyectos sectoriales destinados a articular la demanda y oferta de trabajo. Actualmente, la distinción entre políticas activas y pasivas –focalizadas en el alivio de la pobreza para las personas desocupadas-, se diluye, en la medida que gran parte de las políticas activas debe actuar en forma integral para la consecución simultánea de combatir la pobreza, la marginalidad e incorporar al mercado de trabajo a grandes grupos sociales excluidos.

La integración regional del mercado de trabajo tiene como objetivo otorgar con carácter de derecho social lo que actualmente está dentro de la órbita de la legislación migratoria. En países con alto desempleo generalmente se suele afirmar que una integración del mercado laboral multiplicaría el problema. Sin embargo, resulta importante tener en cuenta que el desempleo no se soluciona con políticas migratorias más rígidas, sino que por el contrario, este tipo de medidas genera la ilegalidad y por tanto alimenta el mercado de trabajo informal, aumentando la precariedad y la caída de las remuneraciones. Por lo tanto, un enfoque estratégico sobre el mercado de trabajo regional sería la transición pautada a través de marcos institucionales de un mercado laboral regional que defina a los trabajadores mercosureños en un marco de derechos laborales que redunde en empleos de calidad y decente.

a) Libre Circulación de Personas

La constitución de un Mercado Común define la necesidad de establecer la igualdad de condiciones de todos los factores productivos. De tal forma que si en una primera etapa se avanzó sobre la liberalización de bienes y servicios, durante el actual estadio resulta imprescindible incursionar en la integración del mercado de trabajo. En efecto, el establecimiento de un mercado común no puede establecer por un lado, la libertad comercial y productiva absoluta y, a su vez, mantener la estructura jurídica laboral en un marco restringido de territorios delimitados por normativas nacionales.



Como se afirmó un mercado de trabajo que transite hacia un sistema de relaciones sociales equitativas y basadas en el respeto de los derechos de las personas, debe saltar las barreras hasta ahora impuestas en materia de libre circulación de personas. La libre circulación de personas en el MERCOSUR transforma los ámbitos de discusión y define una nueva naturaleza en las relaciones gubernamentales de los países integrantes. De esta forma, la libre circulación de personas desafía a los órganos decisorios del MERCOSUR a elaborar relaciones sociales, normas e instituciones destinadas a garantizar los derechos económicos, sociales, y culturales de los ciudadanos mercosureños.

La liberación de las fuerzas de trabajo, además de poner en igualdad de condiciones a todos los factores de la producción, permitiría que los ciudadanos de los países miembros puedan visualizar los efectos positivos de la integración regional y construyan un pensamiento regional que, sin abandonar las identidades nacionales, genere una cohesión social regional en consonancia con la identidad latinoamericana. Por lo tanto el eje central de un mercado de trabajo integrado es la libre circulación de personas. Esta problemática se nutre de diversas dimensiones tales como las relaciones, normas e instituciones de los derechos del trabajo; las políticas de empleo y formación profesional, las normas e instituciones que regulan las relaciones laborales. A esto se le suma el abordaje sistemático de las perspectivas de género y trabajo infantil, junto al Observatorio del Mercado de Trabajo órgano encargado de recoger todos los avances en esta materia como primer paso para direccional dicho organismo para la elaboración de normas comunitarias de derecho laboral y social.

La dinámica de la integración, presupone la construcción de espacios comunes con niveles de homogeneidad jurídica y social. La región debe transformarse a corto plazo en una extensión de los territorios nacionales donde los trabajadores de todos los países miembros sean considerados parte constitutiva de un mercado único de trabajo y las legislaciones garanticen cada vez más la igualdad de tratamiento y la protección jurisdiccional de quien trabaja, en todos los ámbitos, independientemente de la nacionalidad. Las políticas de empleo, formación profesional, seguridad social, atención de la salud etc. deben constituirse como objeto de atención comunitaria, orientando las acciones hacia la compatibilización de las prioridades nacionales con las necesidades regionales. Este escenario hace posible la libre circulación de mano de obra, ya que dentro del espacio ampliado se mantiene el estatuto de ciudadano con todos sus atributos. En síntesis, la adopción de políticas que avancen sobre la libre circulación de personas implica un campo más completo en la construcción de espacios integrados.

La libre circulación es un objetivo meta que además de tener una especificidad propia, abarca todas las problemáticas de mercado regional de



trabajo unificado. Por ende, el primer desafío de los órganos del MERCOSUR es abandonar la perspectiva de nacional que exagera las fronteras y por tanto los obstáculos de integración y crear un verdadero andamiaje mercosureño que tenga como objetivo la ciudadanía plena de los habitantes del MERCOSUR.

La Libre circulación de personas ha sido objeto de análisis continuos dentro de la órbita de las cumbres realizadas por la CCSCS. Así, hace dos años, el sindicalismo de la región afirmaba: *“Ante el crecimiento de la migración espontánea y dirigida (promovida por las empresas) consideramos necesario instaurar la libre circulación de personas en el MERCOSUR y apoyamos la propuesta de los Ministerios de Justicia, teniendo claro también que la implementación de la misma tiene que ser precedida de una serie de medidas, entre las cuales destacamos:*

- *la reinstalación del debate de la Carta de Derechos Sociales, ya que la Declaración Sociolaboral no garantiza iguales condiciones de trabajo y de derechos a los trabajadores y trabajadoras de los cuatro países.*
- *Definición de un sistema de jubilación integrado*
- *Creación de un sistema de certificación ocupacional regional, entre otros, etc”.*

En definitiva, la CCSCS considera que la adopción de políticas que avancen sobre la libre circulación de personas conlleva a transitar hacia un campo más completo en la construcción de espacios integrados.

Resulta importante destacar que actualmente la libre circulación de trabajadores ha avanzado en mayor proporción para trabajadoras y trabajadores cuya inserción laboral resulta más fácil; aún cuando resulta de especial importancia tener en cuenta que este tipo de migraciones remite a biografías individuales signados por itinerarios educativos y laborales en condiciones altamente favorables; la ausencia de normativas que faciliten la circulación de trabajadoras/es con baja calificación profesional estaría dando cuenta de desplazar nudos más conflictivos de negociación entre los Estados-parte, aunque resulta destacable que dichos trabajadora/es son los más afectados por situaciones de ilegalidad, explotación laboral, precariedad e informalidad.

Desde el año 2002, la libre circulación de personas ocupa un rol central en la agenda de los órganos del Mercosur. El 6 de diciembre de 2002 los presidentes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay firmaron un convenio que permite la libre residencia de los nacionales de esos países en cualquiera de los otros. El mismo afirma que *“la implementación de una política de libre circulación de personas en la región es esencial para la consecución de esos objetivos”*. La ratificación de dicho convenio por parte de los Estados miembros fue puesta nuevamente en escena en el



denominado Consenso de Buenos Aires, firmado por los Presidentes de Argentina y Brasil el 17 de Octubre de 2003.

Dicho Consenso, resulta un punto de inflexión en la concepción de integración regional del MERCOSUR en la medida que ambos mandatarios pusieron el énfasis en “la adopción de medidas concretas para la facilitación del tránsito de los ciudadanos de Brasil y Argentina”, suspendiendo toda medida de expulsión de ciudadanos de dichas nacionalidades, con excepción de aquellas basadas en la existencia de antecedentes penales, hasta la definitiva aprobación por los países del MERCOSUR del Acuerdo de Residencia. Además este acuerdo insta a todos los miembros a la aprobación antes de la finalización del 2003 de la Visa MERCOSUR.

Bajo estos antecedentes recientes, resulta imprescindible la adopción de una normativa común y de órganos encargados de ejecutarlos para efectivizar la libre circulación de personas y crear a mediano plazo un mercado de trabajo integrado.

b) Educación y Formación Profesional

Los países de la región –salvo Brasil- han realizado profundas transformaciones en sus sistemas educativos en la última década. El diagnóstico común para dichas reformas fue la aceptación explícita de una economía global que transitaría irreversiblemente de sociedades industriales a sociedades de la información. Actualmente, se ha observado que tanto el diagnóstico como los resultados de las reformas no han acertado. Por un lado, el declive esperado de la producción industrial en el total del producto nacional solo se verificó en aquellas economías periféricas que aplicaron políticas deliberadas de desindustrialización; por otro lado, la calificación laboral generada por los cambios curriculares determinó asimetrías muy importantes entre la demanda de puestos de trabajo y la oferta. Por lo tanto, resulta un imperativo establecer criterios flexibles de formación profesional que den cuenta de todas las áreas económicas, de tal forma que no se produzca un fuerte sesgo formativo hacia los servicios de bienes no transables, dejando sin oferta educativa y por tanto sin trabajadores calificados a ramas industriales que aún siguen siendo generadoras de empleo y fuertemente competitivas.

La Formación Profesional ha sido abordada sistemáticamente por los organismos sociolaborales del MERCOSUR y resulta una de las áreas donde existe un importante acumulado. En el Repertorio de Recomendaciones Prácticas, se ha establecido que las obligaciones estatales se orientan a: a) Instituir servicios y programas de formación y orientación profesional continua y permanente; b) Promover la articulación de los programas y servicios de orientación y formación profesional con los servicios públicos de empleo y de protección de los desocupados, con el objetivo de mejorar las condiciones de



inserción laboral; y c) Garantizar la efectiva información nacional y regional sobre las necesidades o excesos de disponibilidad de mano de obra.

Las recomendaciones ratificadas en el MERCOSUR respecto a la formación profesional recogen el principio de igualdad de oportunidades y de trato, al señalar: *“contribuir a asegurar el derecho a la igualdad de trato y oportunidades entre todas las personas, y los Estados Partes deberían garantizar la existencia de una oferta gratuita de los servicios. Los actores sociales y gobiernos deberían procurar la obtención de los recursos necesarios para tal efecto. Los Estados Partes deberían garantizar medidas para que la Formación Profesional contribuya a eliminar inequidades, promoviendo la consideración y valoración de la diversidad y facilitando la construcción de trayectorias formativas adecuadas a intereses diversos y entornos de referencia variados”*.

La Formación Profesional constituye un instrumento activo de políticas públicas de trabajo en la medida que atiende la demanda de reconversión productiva, en un contexto de volátil de los procesos productivos. Por lo tanto, las políticas públicas dirigidas a fomentar la generación de puestos de trabajo que tiendan a definirse como focalizadas hacia ciertos grupos sociales, no debe excluir ni desatender la búsqueda de objetivos globales, que apunten al ámbito de las recalificaciones laborales, y a una consecuente promoción de la movilidad social.

c) Intermediación Laboral

De acuerdo a los estudios nacionales se puede determinar que los Servicios Públicos de Colocación han sido exitosos en Brasil con un crecimiento exponencial del número de beneficiarios; en Paraguay y Uruguay están en pleno proceso de diseño mientras que en Argentina resultó ser descontinuado y recién en los últimos meses ofrece una orientación clara a mediano plazo pero aún sin obtener una sistematización del sistema de intermediación laboral.

Analizando las particularidades nacionales, se observa las siguientes singularidades:

1. *Argentina*: Las agencias de la intermediación pública se han extendido territorialmente, con lo cual permite la posibilidad de consolidar una Red que facilita la implementación de programas de empleo y/o capacitación. Su eficiencia se ha visto beneficiada con la implementación de sistemas de información operativa que optimizaron el procedimiento al mejorar la atención de los usuarios. Se articulan con el sector privado como sindicatos, ONGs o entidades religiosas que asisten a los más carenciados, agencias que reclutan para empleos temporarios, corporaciones profesionales y consultoras para



- perfiles de calificación más selectivos. Entre 1998 y el 2001, la consolidación tuvo el Proyecto de Fortalecimiento de Oficinas de Empleo por el cual se seleccionaron 450 oficinas que se dotaron de equipamiento, mejoramiento edilicio y procedimientos de gestión.
2. *Brasil*: Las políticas de intermediación fueron implementadas por el sistema Nacional de Empleo (SINE) con un centro en Brasilia y oficinas en cada Estado. A mediados de los 90 las PE's comienzan a ocupar un lugar central para enfrentar los problemas del mercado de trabajo. Las metas era tornar eficiente el funcionamiento del mercado de trabajo, mediante actividades de intermediación y producción de ciertas estadísticas. El FAT constituyó una fuente importante y regular de recursos, y propició que las estructuras en los Estados (tantos en aspectos físicos como en recursos humanos) fuesen modernizadas. Se consideraba que la intermediación era una actividad relevante para revertir los problemas del mercado de trabajo y si bien tuvo una menor importancia que la formación profesional, fue uno de los pilares en la estrategia.
 3. *Paraguay*: El Vice-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (VMTSS) y específicamente el SENADE desarrollan actividades de orientación, capacitación e intermediación, pretendiendo favorecer la movilidad de los trabajadores; facilitar la inserción de aquellos grupos que tienen mayores dificultades; prevenir el desplazamiento de mano de obra como consecuencia de la incorporación de nuevas tecnologías; apoyar la creación de empleo productivo, en especial micro y pequeñas empresas.
 4. *Uruguay*: No tiene servicio público de empleo, pero algunas tareas de orientación se cumplen con los programas de capacitación, entre las mismas, se puede destacar PROJOVEN, programa dirigidos a jóvenes y PROIMUJER, programa dirigido a mujeres desempleadas o con empleo precario, ambos muestran con porcentajes mínimos de inserción.

Las asimetrías entre los cuatro países, demuestran que los objetivos futuros deben estar orientados a la creación de Oficinas de Intermediación Laboral donde queden involucrados todos los actores participantes: sindicatos, empleadores y Estado, de tal forma que facilite la consecución exitosa de sus finalidades. Si bien esta proposición muestra un carácter nacional, a mediano plazo deberá articularse para la creación de un órgano de intermediación laboral regional respetando las ramas de actividad.

2.3.2. Políticas Pasivas de Empleo y pobreza

En materia de Políticas de Empleo, resulta importante destacar que casi todos los países aplican políticas focalizadas destinadas a paliar la pobreza y el desempleo. Si bien estas políticas por su definición establecen en sus enunciados que constituyen programas de emergencia, en la práctica, -y



debido a la recurrencia y carácter cíclico de períodos recesivos- terminan institucionalizándose y perpetuándose. Una política regional de empleo debería, sin descuidar las urgencias, tender a incidir en forma más integral en materia de diálogo social; articulando compromisos entre Estado, empresarios y movimiento sindical en materia de políticas de distribución del ingreso, política salarial, competitividad y productividad. En ese sentido, se puede afirmar que el MERCOSUR tiene un importante acumulado en materia de tripartismo, diálogo social y que por tanto, deberían crearse redes formales para avanzar en materia de políticas regionales de empleo que aborden todas estas problemáticas.

a) Seguro de Desempleo

El agotamiento del modelo económico neoliberal en la región coincidió con una profunda crisis social y laboral que generó nuevas inestabilidades y exigencias a los Seguros de Desempleo en Argentina, Brasil y Uruguay. Actualmente, estos países no sólo tienen que atender a las fluctuaciones de demanda de mano de obra de carácter estacional sino que también reciben a trabajadoras y trabajadores de actividades que están en decadencia, ramas o sectores perjudicados por el cambio de paradigma tecno-productivo o víctimas de la apertura indiscriminada de la economía. En Argentina el PJJH con una cobertura del 12% de la PEA y del 66% de los desocupados, y un gasto diez veces mayor al del seguro de desempleo, cumple una función complementaria con objetivos similares, de modo que su rediseño se asocia al del Seguro. En Brasil se agregan las complejidades institucionales derivadas de las tres formas de pago de la compensación por desempleo.

Los Seguros de Desempleo en los cuatro países resultan insuficientes toda vez que la cobertura atiende a los trabajadores formales, en un contexto donde gran parte de las relaciones laborales se caracterizan por la informalidad, lo que limita el alcance de quienes pueden acceder a dicho beneficio. Por dicho motivo, como el caso argentino, las políticas de transferencia de recursos a sectores pobres e indigentes se asociaron directamente de la condición de desocupación, definiéndose como un subsidio. La adopción de un Seguro de Desempleo a nivel regional implica la existencia paralela de subsidios complementarios para aquellos hogares pobres que no han participado del sector formal de la economía. Por el contrario, otra modalidad a estudiar por los órganos comunitarios sería la creación de un seguro social cuya población objetivo sea el ciudadano del MERCOSUR con ausencia o restricción de ingresos.

b) Políticas Sociales

El fenómeno de la exclusión social se vincula a importantes transformaciones en el régimen económico que desencadenaron para numerosos sectores la pérdida de empleo. Junto a la desocupación se registra una pérdida del



sentido de realización personal de trabajadores y trabajadoras acarreado efectos en las relaciones sociales, en la dinámica familiar y en lo formal, la pérdida del derecho al acceso al sistema de protección social expresado en su mayor parte en el sistema de seguridad social.

Las políticas sociales en la última década tuvieron como principales destinatarios a los pobres estructurales, es decir con necesidades Básicas insatisfechas –NBI-. Los mismos se circunscriben al grupo social que vive en viviendas inadecuadas, hacinados, con dificultades de acceso al agua potable y a un saneamiento adecuado, con bajo nivel de instrucción del jefe y de su cónyuge y con una reducida capacidad de subsistencia. El Estado durante los '90, avanzó en la descentralización, y reemplazó las políticas sociales universales por las denominadas focalizadas. Éstas se justificaron en la necesidad de respetar el principio de subsidiariedad del Estado. Es decir que éste no debía involucrarse en ninguna actividad ni en ningún área en la cual el sector privado tenía capacidad para cumplirla. Sin embargo, a partir de 1998, y con la prolongación de la recesión económica, los Estados Nacionales debieron extender sus acciones a los sectores denominados “nuevos pobres”.

Los países del MERCOSUR, pero más agudo en países como Argentina y Brasil, se encuentran en la actualidad frente a enormes desafíos para encarar una nueva orientación de las políticas sociales. Sin lugar a dudas, deberán encarar una reforma de su sistema de protección social, que al haber sido diseñado en función del sector formal del empleo, excluye de sus beneficios a la mayor parte de la población. Es prácticamente imposible imaginar una política social sustentable, sin mejorar las tasas de empleo y los niveles de ingresos de las familias. Pero también es éticamente insostenible y políticamente peligroso para el fortalecimiento del sistema democrático, esperar a la creación de los nuevos puestos de trabajo sobre la variable de la recuperación de la economía. Ello provocará la pérdida de recursos que se debiera destinar a la alimentación, salud y educación de millones niños, así como también una hipoteca para el futuro, que deberá luego atender sus consecuencias en baja calificación y déficit de conocimientos, enfermedad, criminalidad y otros problemas sociales asociados a condiciones de perpetua privación de condiciones dignas de subsistencia.

Las alternativas descansan, entonces, en la implementación de un nuevo sistema fiscal, más progresivo y eficiente que provea de recursos al financiamiento de un sistema de política social. En contextos en los que más de la mitad de la población es pobre, la focalización y descentralización que propiciaron los organismos internacionales durante los últimos tres lustros no son conducentes para paliar el desempleo y la pobreza de millones de familias.

3. Políticas Laborales



La premisa que debe acompañar siempre la relación contractual asalariada es que la primacía de la protección jurídica dentro de la ecuación laboral. La transacción mercantil de oferta y demanda de trabajo no es justa y debe retribuirse mediante un sistema institucional de derechos económicos y sociales. Entendemos por Derechos Económicos, Sociales y Culturales los acordados por la Asamblea General de la ONU de 1976. Una sistematización de los mismos define los siguientes derechos:

- Derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado. (Parte III, Artículo 6 inciso 1)
- Derecho a la Orientación y Formación Técnico/Profesional (Parte III, Artículo 6 inciso 2)
- Derecho a una remuneración equitativa e igual sin distinciones de ninguna especie, asegurando igualdad de condiciones a la mujer. (Parte III, Artículo 7 inciso a); b)
- Igualdad de oportunidades para la promoción laboral
- Derecho al descanso y disfrute del tiempo libre; derecho a vacaciones y remuneración de días festivos. (Parte III, Artículo 7 inciso e); f)
- Derecho a afiliación de sindicatos y libertad sindical (parte III, artículo 8)
- Derecho a huelga (parte III, artículo 8 inciso d)
- Tutela laboral especial para la maternidad, los menores y los discapacitados

Las normas jurídicas no tienen como objetivo directo la creación de empleos, ya que la generación de puestos de trabajo depende de un conjunto de condiciones signado por la política económica. La regulación jurídica tiene mucho menos que ver con cuántos trabajadores obtienen empleo que con las condiciones de trabajo mismas. En los últimos años, la preocupación original por cuidar la libertad y dignidad del trabajador se transformó en una preocupación por obtener efectivamente trabajo, sin importar necesariamente la situación de subordinación, riesgo del trabajador y pérdida de libertad y dignidad que implica para los trabajadores determinadas condiciones de explotación laboral. Como se suele afirmar, el solapamiento de la problemática del trabajo con las políticas específicas de empleo implicaron una tendencia de sustituir un “tratamiento social del desempleo” garante de derechos por un “tratamiento económico del desempleo”. El hecho de tener una ocupación comenzó a distanciarse cada vez más de la vigencia del estatuto de derechos asociados a la identidad social, jurídica y política del trabajo asalariado sobre el cual se construye el sentido de pertenencia a una comunidad específica. Desde esta óptica, el trabajo pierde su fuerza social integradora y su rol distribuidor de derechos de ciudadanía social.



En la última década los derechos del trabajo quedaron difuminados y a veces confundidos con las políticas de promoción de empleo nacionales. Ambos campos de actuación tienen naturalezas ontológicas diferentes y es de significativa importancia que si ambas deben aspirar a la construcción de un régimen laboral regional basado en la justicia social, cada una debe elaborar acciones de sus incumbencias.

Por lo antedicho, el objetivo central del MERCOSUR es el fortalecimiento de los instrumentos de promoción de los derechos laborales. El MERCOSUR cuenta con instrumentos para promover el aumento de sus padrones laborales, pero los mismos carecen de autoridad y tienen un peso secundario en la agenda del GMC y el CMC. Para garantizar el cumplimiento de la Declaración Sociolaboral aprobada en 1998 es fundamental dotar a los órganos sociolaborales de efectivas y concretas condiciones de trabajo, no solo por medio del fortalecimiento de su capacidad resolutoria, sino también de la dotación de financiación para la realización de los estudios y las investigaciones que sean necesarios para velar por el cumplimiento de la Declaración Sociolaboral y los documentos internacionales y las convenciones de la OIT que los 4 países ya ratificaron.

De la misma forma, es preciso dotar de condiciones efectivas de funcionamiento al **Observatorio del Mercado de Trabajo** para que pueda transformarse en un organismo técnico capaz de generar indicadores propios confiables, sobre los diferentes impactos de la integración sobre el mercado de trabajo (en el ámbito sectorial y micro, mas allá del macro) y transformarlo en un espacio de análisis de problemas de proposición de políticas y medidas para la generación de empleo y mejora de la calificación profesional. Consideramos fundamental que el Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR este integrado y vinculado a la Secretaria Técnica.

3.1. Igualdad de Trato y Oportunidades

Es importante resaltar que de no existir una promulgación explícita sobre la libre circulación de personas, las/os trabajadoras/es estaremos en inferioridad de condiciones de tránsito respecto a los capitales, los bienes y las mercaderías. La libre circulación de personas estaba inserta en la Propuesta de Carta de los Derechos Fundamentales del Mercosur, elaborada por la CCSCS en 1994, sin embargo, la Declaración Sociolaboral no incluyó dicha cláusula por cuanto, cinco años después resulta ineludible su revisión y actualización. Se ha producido un avance parcial y fragmentario en materia de igualdad de trato en relación con áreas como Formación Profesional y a Seguridad Social, pero el desafío actual del MERCOSUR es avanzar rápidamente a una carta de ciudadanía del MERCOSUR que garantice la igualdad de trato y oportunidades para todos los habitantes de la región.



Si no existe un estatus jurídico de igualdad entre las personas, solamente compete al derecho internacional público y circunscribe la problemática a trabajadores/as migrantes. En ese sentido, el Convenio 143 de la OIT, impulsa la firma de tratados entre naciones para establecer la libre circulación de trabajadoras y trabajadores. Establece la obligación de respetar los derechos humanos de los migrantes (art. 1), la necesidad de contar con información referida a las migraciones irregulares, con consulta permanente y auxilio de los sindicatos y empleadores (art. 2), el derecho del trabajador migrante regular a no perder su permiso de residencia en caso de pérdida del empleo (art. 8), el derecho del trabajador migrante irregular a disfrutar de igualdad de trato referida a empleos anteriores y a tener oportunidad de defensa en caso de expulsión (art. 9), la obligación de todos los países de establecer una política y una legislación que imponga la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y profesión, seguridad social, derechos sindicales y culturales y libertades individuales y colectivas para las personas que, en su condición de trabajadores migrantes o como miembros de su familia, se encuentren legalmente en su territorio (art 10), el deber de ayudar y estimular los esfuerzos que realicen los trabajadores migrantes y sus familias para preservar su identidad nacional y étnica, así como sus vínculos culturales con su país de origen, incluyendo la posibilidad de que sus hijos reciban enseñanza de su lengua materna (art 12), facilitar la reunión de familias de todos los trabajadores y trabajadoras migrantes que residan legalmente, incluyendo cónyuge, hijos, padres y madres a cargo (art. 13), el derecho a la libre elección del empleo luego de 2 años de residencia (art. 14) y el reconocimiento de calificaciones y títulos con consulta y participación de sindicatos y empleadores (art. 14).

Sin embargo, de los países miembros, solamente Uruguay ha ratificado este convenio. Por cuanto, mientras se acelere la normativa que garantice regionalmente la libre circulación de personas, es menester adoptar medidas puntuales como ser la ratificación del Convenio por parte de Argentina, Brasil y Paraguay y establecer una política en el ámbito de Mercosur que imponga la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y profesión, seguridad social, derechos sindicales y culturales y libertades individuales y colectivas para los trabajadores migrantes y sus familiares, y la obligación de los países miembros de derogar toda disposición legislativa y modificar toda norma o práctica administrativa que sea incompatible con dicha política.

Así por ejemplo, se ha identificado en la frontera de Uruguay¹, que la mayor dificultad radica en la gestión de documentación, sobre todos en hijas e hijos nacidos durante las migraciones de su familia; asimismo, los costos para trámites de regularización posterior y el desconocimiento resultan los

¹ Caracterización de la dinámica social de las migraciones laborales fronterizas. Informe Final. DINA. Montevideo, marzo 2003



limitantes más frecuentes. La posibilidad de identificar situaciones generales, pero también las propias vividas por el conjunto familiar potenciarían la capacidad de respuesta de las políticas llevadas adelante sobre este tema.

La incorporación de otras dimensiones al análisis de igualdad de oportunidades en el empleo, es un hecho relevante comprender la realidad, profundizar la reflexión y desarrollar propuestas para superar todas las discriminaciones. Estas discriminaciones refuerzan con estereotipos que limitan el acceso al empleo y la calidad de los trabajos que se obtienen, por ello, es preciso integrarlos a una visión global para ser efectivos en las soluciones.

3.2. Libertad Sindical

La CCSCS entiende que la libertad sindical se ve obstaculizada por varios factores, entre ellos, los más importantes resultan de a) los altos índices de informalidad laboral; b) el grado de precariedad y subocupación en el desenvolvimiento de las relaciones contractuales de empleo, c) la política de algunas empresas que estimulan la desafiliación sindical a través de prácticas coactivas y de presión.

El MERCOSUR a través de sus órganos comunitarios debe abogar por una verdadera libertad sindical, incentivando la fiscalización sindical, garantizando los fueros gremiales dentro de las empresas y promoviendo la primacía de la negociación colectiva por sobre la negociación de hecho e individual.

3.3. Negociación Colectiva

La negociación colectiva no sólo es un pilar básico de los derechos laborales, es también la forma primera de una verdadera participación democrática de los trabajadores en el conjunto de la gestión social y en la definición de las grandes líneas estratégicas para un desarrollo productivo con justicia social. Resulta imprescindible reafirmar la necesidad de negociaciones laborales colectivas que permitan dar marcos de institucionalidad adecuadas y que no redunde en la heterogeneidad y fragmentación del mercado laboral. Se ha vuelto a constatar que el derecho a la negociación colectiva sufre importantes trabas en toda la región y es aún prácticamente inexistente en Uruguay y tiene muchas limitaciones en Chile.

En Uruguay, desde el año 1992 el gobierno se ha retirado de la negociación colectiva; los acuerdos no se homologan y por lo tanto en la mayoría de los sectores de la actividad privada ha desaparecido la negociación por rama. En Chile a partir de 1973, se ha impedido por la legislación vigente la negociación por rama, favoreciéndose limitadamente la sola negociación por empresa con el agravante de que al fomentarse la tercerización, cada vez es más limitada la porción de trabajadores dentro de una empresa que pueden



usufructuar de un convenio colectivo. Es ampliamente conocido que las negociaciones individuales redundan en una profundización de la segmentación del mercado de trabajo, tienden a la precarización y la informalidad. Por lo tanto, no resulta admisible que se adopten políticas en dicho sentido, sobre todo si se tiene en cuenta los niveles desocupación e informalidad de los países del MERCOSUR. En este sentido, resulta importante afirmar que la legitimación de negociaciones individuales conlleva a la desaparición de los convenios colectivos de trabajo, convalidando acuerdos personales que van en detrimento de los derechos de las/os trabajadoras y trabajadores.

La CCSCS renueva su compromiso explícito de respeto a la negociación colectiva y la homologación gubernamental de los acuerdos, y propone y promueve la adecuación de una legislación comunitaria que consagre este compromiso.

3.4. Seguridad social

Varios países de la región han modificado sus sistemas de seguridad social implantando regímenes duales de capitalización individual y de sistemas públicos de previsión social. El sistema de previsión social público sufre una crisis sin precedente debido a la importante reducción de aportantes activos. Este desfinanciamiento se explica por lo menos por dos factores claves: la creciente informalidad laboral que implicará que en un futuro muy cercano los trabajadores activos no obtengan jubilación alguna y el nuevo sistema de administración de jubilaciones por medio de la capitalización privada. Las reformas del sistema de seguridad social han determinado que el gran déficit previsional estatal creciera a dimensiones colosales, convirtiéndose en la principal causa de endeudamiento público. Paralelamente este sistema tuvo como consecuencia social la eliminación de reciprocidad y solidaridad intergeneracional afianzando una cultura individualista y mercantilista.

La CCSCS afirmó en la Cumbre de Brasilia, en diciembre del 2002 que *“Frente a la caída en los aportes y el desfinanciamiento provocado a los sistemas de seguridad social y de salud en sus distintos ámbitos en la mayoría de los países del cono sur, es necesario más que nunca fortalecerlos, reivindicando la universalidad de las prestaciones, la progresión hacia la integralidad de las mismas y un financiamiento sustentable con justicia social, desterrando los modelos mercantilistas o que persigan como único fin el lucro; responsabilidad ineludible de los estados en beneficio del conjunto de los habitantes de la región”*.

Por otra parte, el actual nivel de pensiones y jubilaciones alimenta negativamente la oferta de trabajo, en la medida que muchos trabajadores y trabajadoras con edad jubilatoria, aún se mantienen en el mercado de trabajo –en particular en el informal, pero no exclusivamente- retrasando el recambio



generacional de la Población Económicamente Activa. Por lo tanto, resulta fundamental garantizar el derecho a una jubilación y/o pensión digna rediseñando un sistema de jubilaciones y pensiones más solidario y justo.

3.5. Salud y Seguridad Laboral

Las condiciones de salud y seguridad laboral deben entenderse como un complejo andamiaje donde interactúan factores psicosociales, corporales, la carga mental de las/os trabajadoras/es y el contexto físico donde desarrolla su tarea. Resulta prioritario, que el sector gubernamental, el empresarial y el sindical actúen directamente en los procesos de capacitación, sensibilización y fiscalización de los riesgos del trabajo. Las actuales exigencias de incremento de la productividad media del trabajo, la multifuncionalidad, la precariedad y las relaciones informales de empleo redundan en cotidianos riesgos para las trabajadoras y trabajadores, observándose una escasa actuación de los actores para prevenir los accidentes y enfermedades laborales. En esta materia, las campañas de información, la educación de los trabajadora/es y empleadores, el tripartismo, el diálogo social y una política decisiva por parte de los órganos estatales constituyen los instrumentos más adecuados para lograr un ambiente de trabajo seguro y sano.

3.6. Tutela Laboral específica

La CCSCS considera que deberá brindarse especial protección para la maternidad, los menores y las personas con capacidades especiales. Asimismo, es fundamental reivindicar el derecho de la mujer trabajadora a igualdad de condiciones de trabajo y de salario en todas las actividades y el rechazo a cualquier tipo de discriminación en capacitación y jerarquización, y de igual manera la debida protección a la maternidad.

Existen algunas urgencias que atender en materia de tutela laboral, particularmente respecto a los trabajadores migrantes, en la medida que el objetivo final de libre circulación de trabajadores no se ha aún efectivizado. La feminización de los procesos migratorios es una tendencia mundial, que se produce en el Mercosur, y que ha generado una especial atención a contemplar la cuestión de género en las migraciones. Aún cuando se admita que los principales motivos de migración, en general, han sido de orden político y económico, cuando se intenta incluir la situación de la mujer migrante, es indispensable el análisis del impacto cultural que estos desplazamientos tienen en las personas, especialmente si se trata de movimientos perdurables. Más allá del perfil educativo y del nivel de profesionalización, es necesario considerar valores, costumbres, actitudes y prácticas que son trasladados -o perdidos- desde los lugares de origen.

La mujer ocupa un rol fundamental en la cohesión social tanto en lo referente a su amplia participación en el mercado de trabajo como en la esfera familiar,



social y política. Por tanto, la perspectiva de género y la tutela especial que debe recibir no puede estar ajena a la agenda laboral y social del MERCOSUR.

Asimismo se debe incluir especialmente a las personas con capacidades especiales en las acciones que se deriven de la aplicación de los planes de igualdad de oportunidades y de lucha contra todas las formas de discriminación.

3.7. Informalidad, Precariedad y Flexibilidad

El desempeño laboral de los países del MERCOSUR, de acuerdo al informe anual 2002 de la OIT, en particular de Argentina, Uruguay y Paraguay ha mostrado un deterioro de los indicadores laborales, producto de la contracción de dichas economías durante el bienio 2001-2002. Si bien es indiscutible que estas economías –particularmente la Argentina- muestren una reversión a corto plazo de la tendencia negativa, también resulta esperable que el giro sustancial de las condiciones macroeconómicas de los países de la región y la actual coyuntura del comercio internacional promueva cambios a mediano plazo de esta tendencia negativa.

Por otra parte y como afirma la OIT, el déficit del trabajo decente se traduce en una protección social inadecuada, la denegación de los derechos en el trabajo y la deficiencia del diálogo social. Siguiendo este lineamiento se puede señalar la necesidad de propiciar políticas nacionales y comunitarias para la modernización de los sectores tradicionales, y simultáneamente revertir la informalidad. Esta afirmación se opone a aquellas teorías que consideran que el crecimiento económico sostenido por sí solo genera la transferencia de beneficios al sector informal, ya que es plausible que dicha transferencia no redunde en la formalización del mercado de trabajo. Es más, diversos enfoques económicos sostienen que los sectores modernos suelen convivir con los sectores informales, muchas veces en una suerte de realimentación subsidiaria que lejos de propiciar la formalización la acentúa y perpetúa.

Durante muchos años, las políticas neoliberales han predicado que la tercerización de tareas dentro de una empresa se realiza con el objetivo de racionalizar y mejorar la calidad. Lo cierto es que con las empresas terciarizadas se busca la precarización de las condiciones de trabajo, la disminución de los salarios y evitar la unidad y la organización sindical. Un objetivo, no menos prioritario es obstaculizar los índices de productividad; en efecto, es muy común actualmente la definición según la cual la nueva organización del trabajo conlleva a un incremento sustancial de la productividad media del trabajo, sin embargo, se oculta que la productividad empresarial despoja los trabajos manuales y menos calificados a empresas terciarizadas, con el objeto de mostrar progresos notables en materia de productividad. Estas prácticas de elusión en los indicadores de medición se



generalizaron particularmente con las empresas privatizadas de la región. De esta forma las empresas “madres” logran desligarse de responsabilidad directa sobre las condiciones laborales de una vasta porción de trabajadores, encubriendo el hecho de que la empresa tercerizada depende totalmente de aquella. Un caso particularmente irritante es el de las empresas suministradoras de personal que lucran ofreciendo a las empresas la posibilidad de contar con un plantel de trabajadores/as que formalmente no pertenecen a la plantilla aunque cumplen tareas similares a los del resto, pero con salarios disminuidos y carentes de cualquier derecho.

La multifuncionalidad o polivalencia funcional es un aspecto de la desregulación laboral que como en el caso del banco de horas pretende terminar con la jornada de trabajo de 8 horas obligando al trabajador/a a estar a la orden en todo momento sin horarios determinados, terminando así con la conquista que tantas vidas costaron a la clase trabajadora. Se está extendiendo la práctica que el trabajador/a, cumpla dos o más funciones en el trabajo, lo que se conoce con el nombre de multifuncionalidad o polivalencia funcional, todo por el mismo salario. Muchas veces se trata de justificar esta práctica con el argumento que esto sirve a una capacitación más integral del trabajador. Lo cierto es que con la multifuncionalidad el patrón, empresario, o los gerentes, desplazan mano de obra agravando el desempleo y desconocen las categorías laborales obligando a que el trabajador acepte cualquier función o tarea para preservar su fuente de trabajo.

Una política regional de empleo del MERCOSUR debe insistir en poner fin a estas prácticas de tercerización y precarización del trabajo, mostrando un verdadero interés por las buenas prácticas empresariales que se sitúan muy lejos de estas modalidades de relación contractual y de externalización de las labores menos productivas.

3.8. Eliminación de Trabajo Infantil y forzoso

La CCSCS ratifica su compromiso expresado en la Cumbre del 2003, donde se expresa que los Estados Partes deben fortalecer los Planes Nacionales de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, y cuyas acciones prioritarias son:

- a) La armonización normativa en relación con los Convenios 138 y 182 de la OIT;
- b) La articulación y consecuente coordinación de acciones y esfuerzos de todos los actores sociales;
- c) La activa participación de las organizaciones gubernamentales con las organizaciones de trabajadores y empleadores;



- d) La educación, la salud y la protección integral de los derechos de la infancia como objetivos esenciales de la erradicación del trabajo infantil;
- e) La constante actualización de información, a través de encuestas, relevamientos, mapeos, que permitan periódicas y efectivas tareas de diagnóstico;
- f) La permanente sensibilización y concientización social;
- g) El fortalecimiento de las redes sociales y la inmediata capacidad de respuesta a los requerimientos que la erradicación demande en cada caso concreto;
- h) El fortalecimiento de los sistemas de monitoreo e inspección en el trabajo infantil;
- i) La articulación de las políticas para la erradicación del trabajo infantil con el sistema educativo de modo de garantizar la inserción escolar de las niñas y niños y su mantenimiento;
- j) La garantía de que todas las políticas, programas y acciones que se implementen en materia de erradicación del trabajo infantil, cuenten con mecanismos de evaluación de impacto y resultados, a fin de posibilitar reformas o ajustes y optimizar sus resultados;
- k) La incorporación de mecanismos adecuados para el logro de información vinculada al nivel de acatamiento de las normas y disposiciones en materia de trabajo infantil a efectos de contar con los insumos necesarios para optimizar la eficacia de las políticas de prevención y erradicación del trabajo infantil;
- l) La adopción de mecanismos e instrumentos estadísticos homogéneos de recolección de datos sobre trabajo infantil entre los Estados Partes, que faciliten el análisis comparado de esta problemática, a los fines del diseño e implementación de políticas conjuntas.

Resulta ineludible la conveniencia de incorporar la temática del trabajo infantil como contenido del Observatorio de Mercado de Trabajo del MERCOSUR. La plena realización de estos postulados requiere que el Consejo del Mercado Común del MERCOSUR realice un seguimiento sistemático de la problemática del trabajo infantil.

4. El Empleo como eje transversal del Mercosur

El MERCOSUR fue creado bajo la premisa de generar el desarrollo económico de sus miembros a partir de políticas de los Estados orientadas



hacia la construcción de sociedades donde prime la justicia social y la equidad. Los Estados-parte cumplen, entonces, una función prioritaria en el establecimiento de condiciones económicas y sociales para el crecimiento productivo y la generación de empleos de calidad. Consideramos que es función ineludible de los Estados atender simultáneamente todas las dimensiones entendiendo que un modelo económico que busque la justicia social y la equidad debe propiciar políticas económicas y laborales integrales para las actuales y futuras generaciones.

Los altos índices de exclusión social a que han sido sometidas nuestras sociedades por la simultánea aplicación de modelos económicos que menospreciaron la dignidad de las personas y los efectos negativos de una globalización unilateral, imponen el desafío de diseñar políticas regionales urgentes destinadas a la inclusión social de los sectores más vulnerables. Un modelo económico basado en la justicia social deberá propender a acciones mancomunadas entre gobiernos, empresarios y trabajadores en ámbitos de negociación, diálogo y compromiso de los actores.

Como se ha señalado en el presente documento, el diseño y aplicación de políticas para la generación de empleo de calidad y la defensa de los derechos del trabajo se puede transitar bajo un modelo de dos velocidades: por un lado avanzar decididamente hacia la conformación de un mercado regional de trabajo con la aplicación de políticas macroeconómicas y específicas de carácter comunitarios; por el otro, adoptar acciones puntuales coyunturales para dar respuesta a cuestiones urgentes que hacen a la vida cotidiana de los trabajadores. Inicialmente, es necesario reconocer la emergencia del problema del desempleo y las consecuencias sociales que el mismo produce y, coherentemente, priorizar la adopción de algunas medidas. En el período de transición hacia una integración regional plena la CCSCS considera que debe priorizarse aquellas medidas específicas de carácter urgente:

- **Institucionalidad del MERCOSUR:** Mas allá de la instrumentación de la Secretaría Técnica y la implementación del Protocolo de Olivos, es fundamental que el MERCOSUR profundice su estructura institucional, al tiempo que, prioritariamente reestructure sus diferentes organismos y espacios de negociación, por medio de la racionalización y articulación de sus agendas.
- **Política Macroeconómica:** Acelerar la coordinación de políticas macroeconómicas priorizando la armonización de la normativa tributaria para mejorar las condiciones de competitividad de los países y la distribución de la renta. La CCSCS se expidió sobre esta problemática en su cumbre anual de diciembre del 2001, cuando definió que *“es necesario reconocer que el tema de generación de*



empleo es parte de todo el esfuerzo de la integración económica e integración de la producción y, por tanto, debe estar en la agenda de Monitoreo Macroeconómico. El establecimiento de metas fiscales, de control de inflación, cambio, etc. –no debe tener como finalidad única la estabilidad financiera (el cumplimiento de las metas con los organismos multilaterales de crédito)- debe, fundamentalmente estar asociado y al servicio de una política de generación de empleo y mejora de la distribución de renta. En este sentido se deben establecer metas también para la elevación de estándares sociales (educación, salud, nutrición, entre otros)”

- **Deuda Externa:** creación de un instituto regional de estudio de la deuda externa de los países miembros que contribuya a una estrategia regional frente a los organismos multilaterales de crédito y a los acreedores privados.
- **Políticas Productivas:** viabilizar la implementación de políticas regionales, la creación de fondos de financiamiento y de apoyo a las pequeñas y medianas empresas que hagan posible la integración y complementación de las cadenas productivas y la generación de empleo. Es necesario que las áreas que involucren infraestructura y producción pasen a tener un papel preponderante y se integren en una **Comisión de Políticas Productivas y Empleo** –que deberá ocuparse de los temas vinculados a la reconversión, promoción y complementariedad de las cadenas productivas, generación de empleos, promoción de exportación, desarrollo tecnológico, etc. así como la adopción de mecanismos para la disminución de los desequilibrios regionales. Debe abarcar en su estructura los subgrupos de industria, agricultura, transporte, energía, minería, telecomunicaciones, microempresas, cooperativas, etc.
- **Política Comercial:** iniciar un proceso de revaluación del AEC, basado en estudios sectoriales y con vistas a transformar este mecanismo en un instrumento de política industrial y de protección a las áreas más sensibles de la región en el escenario del comercio internacional.
- **Política Fiscal y Tributaria:** acelerar la articulación de una política tributaria y fiscal a través de órganos supranacionales con capacidad ejecutoria.
- **Políticas Laborales:** Creación de un Sistema Regional de Relaciones Laborales, bajo la armonización, regulación normativa y el efectivo cumplimiento de un corpus jurídico mercosureño. La armonización y



creación de un sistema legislativo supranacional constituye uno de los instrumentos más poderosos para derrotar el dumping social que ejercen muchos empleadores.

- **Libre Circulación de Trabajadoras y Trabajadores:** La CCSCS insiste en la necesidad de establecer igual status jurídico a todos los trabajadores del MERCOSUR. Mientras la Libre Circulación de Personas no esté consagrado por el CMC, resulta de particular urgencia atender los problemas más explosivos como son el crecimiento del desempleo y el alto grado de informalidad de las relaciones de trabajo, atendiendo los obstáculos más importantes para los trabajadores fronterizos. Proponemos la adopción de algunas medidas concretas para disminuir esas dificultades: a) Implementación de proyectos específicos para el desarrollo integrado de las regiones de frontera; b) Elaboración de un estatuto laboral específico para los trabajadores de las regiones fronterizas, a ser incorporado como parte de la Declaración Sociolaboral (el cual dejaría de tener vigencia cuando se implementara la libre circulación de personas); c) Creación de Comités de Frontera integrados por las autoridades ejecutivas y legislativas y organizaciones sociales locales, para que sea agilizada la negociación de soluciones y la sociedad local pueda participar de forma más propositiva en las tareas de integración.
- **Políticas sociales:** Creación de la **Comisión de Políticas Sociales** que propicie la formulación e implementación de una política comunitaria de desarrollo social. Para esto, se deberán integrar los subgrupos y reuniones especializadas y ministeriales de tratamiento de temas como derechos humanos y laborales, salud, educación, medio ambiente y género. La constitución de dicha Comisión cuenta como antecedente más importante el Instituto Social binacional de Brasil y Argentina.
- **Políticas Pasivas de Empleo y pobreza:** Resulta urgente la Creación de un Fondo Regional de Apoyo a los Desempleados (para la atención de situaciones derivadas del proceso de integración).

Nosotros vemos señales de cambio y vimos con optimismo las decisiones tomadas en el último año tales como el avance en materia de Circulación de Personas, el Instituto Monetario, la incipiente articulación de políticas macroeconómicas, la creación del Tribunal MERCOSUR, la instalación de los foros de competitividad para integración de las cadenas productivas, la campaña por la erradicación del trabajo infantil y la instalación de una Secretaria Técnica del MERCOSUR. Asimismo congratulamos las decisiones comunitarias en materia macroeconómica, en el acuerdo con la Unión Europea, en el posicionamiento frente a la deuda externa con los organismos multilaterales de crédito. Queremos creer que las decisiones serán llevadas



a la práctica y no serán apenas piezas de retórica. Por esto, el presente documento presenta ante la Comisión Sociolaboral un conjunto de propuestas que juzgamos pueden contribuir para la construcción de un modelo de integración basado en el derecho y que propicie la justicia social para todos los ciudadanos y ciudadanas del Mercosur.

El MERCOSUR debe construirse bajo un paradigma productivo y social basado en la protección social, el rol activo del Estado, el diálogo social y compromiso conjunto de los agentes sociales. Este modelo implica redefinir reglas de distribución de la riqueza (normas laborales y sociales, sistemas de protección social ante la vejez, la enfermedad, el desempleo, la protección de la familia, negociación colectiva, sistema impositivo), en beneficio de todos, con anterioridad a los resultados económicos.

En definitiva, el establecimiento de políticas macroeconómicas orientadas a reducir la aguda versatilidad económica, una mayor vinculación entre el sistema educativo y la generación de empleo, el desarrollo de mecanismos apropiados de protección de los trabajadores ante la pérdida de ingresos producidos por la continua rotación laboral, la ampliación de la capacitación de los trabajadores, el cumplimiento de la legislación laboral, el perfeccionamiento de los sistemas de intermediación laboral, y la promoción de relaciones laborales basadas en el diálogo social y la concertación constituyen algunas de las cuestiones estructurales para lograr la generación y una mayor calidad del empleo en el MERCOSUR.

5. Estrategia Regional de Empleo e Inclusión Social

Desde hace un año y medio, el movimiento sindical de la región se encuentra abocado, entre otras tareas, a estudiar, debatir y orientar sus estrategias hacia lo que hemos considerado el puntapié inicial de un derrotero que, voluntad política mediante, puede constituirse en un largo proceso que coadyuve en la consecución de los objetivos nacionales de los Estados miembros del MERCOSUR en materia de combate al desempleo y la exclusión social.

La realización de la CONFERENCIA REGIONAL DE EMPLEO DEL MERCOSUR es el resultado de tres factores que incidieron de manera decisiva en la resolución del Grupo Mercado Común (GMC):

- 1- la preocupación manifestada en el seno de la COMISION SOCIOLABORAL DEL MERCOSUR por el sector sindical al tratarse, en la reunión de ese Organismo Sociolaboral del MERCOSUR, bajo la Presidencia Pro-Témpore de Paraguay, el Consolidado de la Memoria de Empleo de los 4 países integrantes del proceso de integración regional. En él, no sólo se expresaban los datos de una realidad compleja de la región, en gran parte conocida por todos, Estados e



interlocutores sociales, sino también, la fragilidad de las herramientas y estrategias nacionales dedicadas a combatir este fenómeno que ha adquirido carácter estructural. Un gran desasosiego acompañó el informe. Desde el 2001 y, en el marco del debate instalado por el futuro de los organismos sociolaborales del MERCOSUR y al calor de las consecuencias de la crisis Argentina, el sector sindical viene planteando su preocupación por los índices de desempleo, subempleo, informalidad, precariedad y exclusión en nuestros países y la necesidad de que el proceso integrador tuviera un rol más activo en el tratamiento de estos problemas.

- 2- El carácter tripartito de la CSL, como elemento que permite la canalización de dialogo social regional, único instrumento de construcción de consensos para avanzar lenta pero inexorablemente hacia nuevos pisos en materia de instalación de un mercado regional de trabajo y un sistema ampliado de relaciones laborales.
- 3- Por ultimo, la voluntad política del GMC, órgano ejecutivo del MERCOSUR que rápidamente aceptó la propuesta de la CSL de planificar y organizar esta Conferencia. La CCSCS entendía que el proceso de integración regional atravesaba, en aquel entonces y atraviesa hoy, un momento político favorable hacia la profundización del mismo. La nueva agenda de trabajo, el Consenso de Buenos Aires, el inicio del proceso de coordinación macroeconómica y otras señales positivas son datos objetivos que deben ser acompañados por el mismo tratamiento jerárquico de los temas de política de empleo, a través de una mayor institucionalidad y nuevas estrategias, con objetivos de corto, mediano y largo plazo, que posibiliten alcanzar la elevación de los niveles de calidad de vida de nuestras poblaciones, tal cual lo plantea el Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto.

La CONFERENCIA REGIONAL DE EMPLEO, debe suponer un nuevo punto de partida: el respeto, en primer lugar, al libre juego de las soberanías políticas nacionales para establecer sus respectivas políticas de lucha contra el desempleo y la consolidación de sus políticas de empleo, activas y pasivas, por un lado; por otro, la toma de conciencia y una practica consecuente, en el sentido de comprender la insuficiencia de las mismas para acometer la profundidad del fenómeno que, como todos sabemos, resulta, a estas alturas una encrucijada de carácter regional. En síntesis, cada país seguirá siendo hacedor de sus políticas, aunque el cometido a mediano plazo es la construcción de un mercado regional de trabajo y por tanto de una estrategia regional de empleo para los países miembros. El desafío actual es profundizar el carácter integracionista de nuestros pueblos y por tanto crear las condiciones de integración social y de garantía de los derechos individuales, colectivos, sociales y de tercera generación para todos los habitantes de la región. Este horizonte impone un compromiso de los Estados y de los interlocutores sociales para la construcción de una ciudadanía mercosureña.



Se trata entonces de la elaboración de un “Plan Estratégico Regional de Empleo e Integración Social”, que posibilite compartir orgánicamente las mejores experiencias y prácticas nacionales, la coordinación de políticas en la mayor cantidad de niveles posibles y favorecer el debate a escala regional, en los organismos sociolaborales regionales y de desarrollo productivo que abordan la problemática, directa e indirectamente, y en aquellos organismos que específicamente recomiende la CSL para el tratamiento específico de la problemática del empleo.

Los objetivos de esta “estrategia combinada” del MERCOSUR en materia de empleo deben basarse, para el movimiento sindical de la región, en una propuesta de generación de empleo decente y en la garantía de trabajos de calidad.

Los datos reveladores de los institutos nacionales de estadísticas de los países miembros, de las instituciones, foros privados y de la sociedad civil, claramente indican que, no obstante que la cuestión del desempleo es, naturalmente y en cualquiera de los continentes que se quiera tomar como ejemplo, un problema complejo y multifacético, en nuestra región aparece con signos identitarios propios, en algunos casos por el tamaño y estructuras diversos de nuestros países, en otros por la composición y características de nuestro mercado de trabajo, también por las historias y tradiciones, estructuras, roles y objetivos de nuestros Estados y su intervención en el tratamiento de estas problemáticas y políticas y por las características de los procesos económicos, de desarrollo industrial, agropecuario y de servicios y, por supuesto de los diversos factores y procesos productivos. En nuestra región se encuentra el más completo abanico de exponentes de sociedades atribuladas por el fenómeno devastador del desempleo. Desocupados estructurales, coyunturales, falencias de reconversión por los procesos tecnológicos, etc. se registran cotidianamente en nuestras realidades. No obstante, aparece como característica sobresaliente la debilidad de nuestras naciones expuesta a partir de la aplicación de programas de presunto crecimiento económico sin empleo, modificación en el rol tradicional de los Estados como articulador de intereses, abdicando el papel protagónico histórico en materia de prestación de servicios sociales y de incidencia en los procesos económicos y en la distribución de la riqueza. Vía privatizaciones intempestivas, irracionales y en muchos casos sin fundamentos, sumado al abandono e inexistencia de un equilibrio interno regional en nuestros países, que, como el caso de Argentina, dejó en la quiebra a sus valiosas economías regionales.

Miles de trabajadores fueron intempestivamente arrojados al campo desolado del desempleo, presumiblemente por un corto tiempo, sin embargo, como era previsible dentro de la lógica del modelo económico implantado se convirtieron en desocupados estructurales. Además de la escasez neta de



empleo, determinadas categorías de la población se enfrentan con dificultades específicas en el mercado laboral: la precarización e informalidad de las relaciones laborales, el desempleo juvenil, la expulsión temprana del mercado laboral con dificultades de reinserción posterior a personas mayores de cuarenta y cinco años, las personas con discapacidades y las mujeres.

La fotografía de la realidad brasilera, con sus propios desequilibrios internos: la realidad económico-social del sur y la pobreza excluyente del norte; los nudos de concentración poblacional estructuralmente desagregada del mercado de trabajo en algunas de sus grandes ciudades. Las características peculiares de Paraguay, hacen que este país, tradicionalmente agrícola, haya mutado de perfil hacia una economía de servicios de escasa productividad, con empleos de baja calificación y precariedad perpetua. Uruguay, por su parte, no logró detener el flujo de emigrantes de los profesionales de alta calificación y de su población más joven, acentuando su tendencia a una pirámide envejecida que hace tambalear su andamiaje de seguridad social. En definitiva, el desmantelamiento de la formalidad de la región, la masiva presencia de trabajadores precarizados, absoluta o parcialmente marginados de la protección de las leyes más elementales en materia laboral y de seguridad social, que acompaña la realidad social de nuestros países, imponen el desafío de lograr un giro copernicano de nuestra política de empleo y trabajo. En este sentido, debe ser objetivo del MERCOSUR, no sólo lograr que se creen más puestos de trabajo sino también ofrecer mejores oportunidades en el mercado laboral para las categorías desfavorecidas.

No se trata aquí de profundizar una descripción de la situación y el diagnóstico de nuestra realidad regional en materia de desempleo y precariedad laboral, tarea que la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur ha hecho en infinidad de oportunidades y que profundiza mediante los documentos presentados a esta Conferencia.

Se trata, más bien, de establecer ciertos puntos de contacto en el recuento de características de nuestros niveles y tipos de desempleo que nos permitan, regionalmente, establecer prioridades temáticas, ejes de trabajo sobre el mercado regional, pautas de compromiso que diseñen e integren las políticas de empleo para el MERCOSUR.

Dicho en otros términos, el MERCOSUR debe elaborar una nueva agenda que, respetando la soberanía de los Estados miembros, transite hacia la conjunción de sus políticas de empleo en busca de modelo económico-productivo basado en la generación de empleo y el efectivo cumplimiento de los derechos de los trabajadores. Siendo el MERCOSUR un proyecto intergubernamental será necesario proveer a los organismos decisorios de capacidad de seguimiento, contralor y modalidades para asistir y encomendar a los Estados Miembros el cumplimiento de las pautas de compromiso. Estas pautas deberán tener características flexibles y acordes a las vertiginosas



transformaciones de nuestras sociedades. Por ello, las pautas de compromiso de los Estados mercosureños deberán tener los siguientes atributos:

- **Temporalidad:** las pautas deberán ser concebidas en un lapso bianual que permita la administración de las políticas específicas de cada Estado-miembro.
- **Factibilidad:** los objetivos deben estar orientados a buscar soluciones concretas y factibles de realización en función del grado de avance de institucionalidad del proceso de integración regional.
- **Adaptabilidad:** Dada las asimetrías existentes entre los países miembros del MERCOSUR, es menester considerar que las pautas de compromiso deben atender las diferencias estructurales y coyunturales de los integrantes de la región.
- **Contralor:** los gobiernos de los Estados miembro deberían aplicar estas pautas de compromiso en sus políticas nacionales de empleo las que ayudaran a remover obstáculos, priorizando sus contenidos en sus respectivas estrategias nacionales y, conforme a la etapa de desarrollo institucional del proceso, avanzar en una idéntica dirección de políticas de empleo en la región. Sin embargo, resulta necesario que los interlocutores sociales y los Estados tengan la posibilidad de observar el incumplimiento de las pautas acordadas ante un órgano de contralor. Teniendo en cuenta la centralidad del empleo en la región, la participación de los ministerios de Trabajo en el GMC permitiría la posibilidad de solución de controversias, pudiendo los órganos consultivos y los decisorios elevar una recomendación al Estado Miembro que haya observado incumplimiento de las pautas de compromiso.

La estrategia, el contenido y el número de pautas de compromiso corresponderán ser adoptadas por los órganos institucionales del MERCOSUR. Sin embargo, resulta claro que el proceso deberá encontrar y poner en funcionamiento una nueva institucionalidad en la materia al convertirse el empleo y los derechos sociales que lo deben enmarcar, en el centro del proceso de integración.

6. Comisión de Desarrollo Productivo y Empleo

Los órganos decisorios y consultivos del MERCOSUR han señalado en los últimos años la importancia que reviste la creación de una institución regional encargada de articular las políticas productivas de los países miembros. Dicha necesidad ha sido ratificada por la vocación integracionista de los actuales gobiernos y por los compromisos asumidos en materia de posicionamiento regional unívoco frente a otros bloques regionales, o incluso frente al ALCA y los organismos multilaterales de crédito.



Este escenario se ve favorecido por la adopción de todos los países de regímenes cambiarios flotantes que permitieron la desaparición de la mayor fuente de conflictos intra-bloque, en tanto las respectivas paridades cambiarias con el dólar han tendido a converger hacia niveles similares en los países miembros. Paralelamente los organismos del MERCOSUR han avanzado hacia la conformación de Foros de Competitividad de algunas de sus cadenas productivas. En este sentido, el FCES en su recomendación N°1/2001 al GMC afirmaba que “La participación de unidades productivas de los países socios en cadenas productivas, complementando sus capacidades tecnológicas, organizativas, financieras, de producción de partes y componentes, etc, permitirá mejorar la eficiencia y competitividad del conjunto, aumentando el empleo y las posibilidades de las empresas de afirmarse en el mercado regional y de acceder a los mercados internacionales”. Este órgano prescribió que la existencia de una Comisión destinada a la Armonización y Convergencia Macroeconómica del MERCOSUR Ampliado (incluyendo a Chile y Bolivia), así como la creación del Instituto Monetario MERCOSUR, son instrumentos necesarios pero insuficientes para la elaboración de proyecto de desarrollo productivo regional; ya que la superación de los problemas económicos y estructurales no se materializará solamente mediante la adopción de medidas de estabilización monetaria y fiscal, sino también contemplando metas productivas y sociales.

Siguiendo esta argumentación es preciso afirmar que la profundización de la integración de los pueblos del MERCOSUR debe realizarse a través de la ejecución de un nuevo paradigma económico-social que priorice la generación de empleo, las condiciones dignas de trabajo para todos los ciudadanos de la región, la responsabilidad social de las empresas, la distribución más equitativa de todos los recursos, la cual no se limita exclusivamente al reparto de la riqueza generada socialmente por los países, sino también a la igualdad en el acceso a todos los bienes prioritarios (alimentación, vivienda, educación, salud, medio ambiente) y servicios públicos necesarios para una vida digna (agua potable y el derecho a la energía) como expresión fundamental para el desarrollo de cada individuo, el desenvolvimiento pleno en materia económica, social, sanitaria, cultural y ambiental.

La integración plena del mercado de trabajo del MERCOSUR y la generación de empleo debe constituir un eje transversal de labor de la Comisión de Desarrollo Productivo y Empleo para la implementación de un nuevo modelo económico que privilegie los derechos fundamentales de los habitantes de la región. La Comisión de Desarrollo Productivo y Empleo deberá observar cinco lineamientos principales de acción, a saber: a) la instrumentación de políticas de empleo común destinadas a garantizar igualdad y transparencia en el mercado de trabajo regional. Cabe destacar al respecto, que esta prerrogativa no incluye las políticas laborales específicas ni las del mercado de trabajo, las cuales comportan una dimensión más amplia y están



instrumentadas a partir de la Comisión Sociolaboral y el SGT 10 del MERCOSUR; b) la integración de las cadenas productivas existentes del MERCOSUR con la finalidad de impulsar el desarrollo de los aglomerados sectoriales existentes, e inducir a aquellos sectores que por cuyas ventajas derivadas estén en condiciones de consolidar polos de desarrollo productivo pero cuyo nacimiento se ha visto obstaculizado por las diferentes coyunturas económicas, políticas sectoriales y factores exógenos en la esfera del mercado internacional. Este objetivo invoca una nueva concepción de desarrollo productivo que priorice la generación de empleo y será desarrollado en enunciados ulteriores; c) Las políticas sectoriales, las cuales deben estar unidas a la cuestión de las cadenas productivas enunciadas en el punto anterior; d) La Comisión deberá priorizar en su agenda la elevación de resoluciones para garantizar un equilibrio de la ecuación ahorro-inversión de la renta generada socialmente en la región y de aquella inversión de origen externo a los Estados-miembro. En este sentido, es menester destacar que el MERCOSUR debe observar que el círculo virtuoso entre inversión y crecimiento del empleo no se vea opacado por conductas rentísticas o especulativas de los capitales, estableciendo regulaciones y regímenes de transparencia en las inversiones realizadas en el bloque regional; e) El comportamiento empresarial debe tender a la responsabilidad social y compromiso de desarrollo integral de la sociedad mercosureña priorizando el diálogo social con los trabajadores y concertando principios de reciprocidad entre capital y trabajo. En los párrafos siguientes se profundiza la clasificación realizada:

A) INSTRUMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE EMPLEO EN EL MERCOSUR

Conceptualmente, las Políticas de empleo poseen dos ámbitos de actuación; por un lado, comprenden una amplia gama de medidas e instrumentos dentro de la esfera económica, social e institucional que afectan el nivel y la calidad del empleo. Pretenden actuar sobre la demanda de trabajo la cual se ve influenciada por instrumentos macroeconómicos de naturaleza fiscal, monetaria, de precios e ingresos, de desarrollo tecnológico, así como por las políticas y los programas de desarrollo regional y por el marco regulatorio existente en el mercado de trabajo. Del lado de la oferta, requieren actuar a mediano y largo plazo sobre tendencias demográficas y comportamientos sociales. En este ámbito resultan relevantes, entre otras, las políticas gubernamentales en materia de educación y formación profesional, salud y protección social. En dicho sentido, se suele afirmar que dichas políticas actúan sobre las externalidades negativas que se dan en determinadas coyunturas.

El segundo ámbito de actuación de las políticas de empleo refiere a propósitos específicos asociado a desajustes en el mercado de trabajo. Para tal fin, los instrumentos de las políticas de empleo pueden ser pasivos – aquellas destinadas a paliar situaciones de pobreza asociada a la condición de desempleo – o activos a través de intervenir en la demanda u oferta del trabajo o a través de la intermediación laboral que facilite el encuentro de trabajadores y puestos laborales.



A partir de estas definiciones, se demuestran que la eficacia de las políticas de empleo no depende de tanto de las normativas laborales existentes en los países miembros, sino más bien en las políticas productivas y en los mecanismos que encuentren los actores para la concertación social, el diálogo tripartista y el diagnóstico que realizan los agentes respecto a los sectores productivos en condiciones de generar empleo.

Siguiendo este análisis se esgrime que la Comisión de Desarrollo Productivo y Empleo deberá elevar directivas y propuestas para la adopción de políticas de empleo común a los Estados Parte que competan a los siguientes ámbitos: Creación de un Seguro de Desempleo regional, la articulación de políticas sociales destinadas a paliar la pobreza e indigencia en los países miembros; formación profesional, intermediación laboral y políticas sectoriales regionales.

b) CADENAS PRODUCTIVAS Y FOROS DE COMPETITIVIDAD.

El MERCOSUR ha avanzado en la agenda de la integración de cadenas productivas o cadenas de valor. El seguimiento actual de las cadenas productivas se expresa a través del fundamento según el cual en ellas participan distintos tipos de agentes y organizaciones, que actúan en distintas etapas de producción y cuyo alcance geográfico puede variar desde aquellas puramente locales, a otras de carácter nacional, regional e, incluso, global. El resultado de los estudios realizados da cuenta de cadenas productivas controladas por grandes empresas que operan en la región, en especial transnacionales, pero ha relegado aquellas cadenas productivas compuestas por las pequeñas y medianas empresas, que son las mayores generadoras de empleo en el MERCOSUR; tampoco se ha estudiado en profundidad las potencialidades de ventajas derivadas de nuevas cadenas productivas.

Es ampliamente reconocido que la competitividad no se basa tanto en el desempeño de sectores y empresas aislados, sino en el funcionamiento eficiente de las cadenas de valor; por ello, las políticas públicas en los países en desarrollo deben orientarse a estimular cadenas de valor en aquellas zonas donde existen ventajas derivadas. Esta definición merece introducir algunas cuestiones claves conceptuales. En primer lugar, los países del MERCOSUR no pueden seguir enfatizando el desarrollo productivo bajo una óptica nacional sino que deben trascender esta barrera y colocar como principio de acción una política regional de desarrollo. En segundo lugar, el análisis de las cadenas productivas no puede limitarse a las grandes empresas, ya que está comprobado que las grandes empresas pueden resistir al “aislamiento” territorial y por tanto no irradian desarrollo productivo de otras fases de producción o sectores, ya que éstas suelen externalizar dichas fases y no necesariamente esto redundará en un beneficio para las empresas ni los trabajadores de la región. La literatura económica conceptualiza a las cadenas productivas donde prevalecen las PyMES de



una misma cadena productiva como *economías de aglomeración*²; en ellas, se observa una distribución territorial donde a las ventajas iniciales de radicación de las empresas, se suman las ventajas derivadas de las mejores interacciones comerciales que se logran entre proveedores y clientes, la disposición de mano de obra calificada y entrenada en el área de especialización sectorial regional y la capacidad de estas empresas para enfrentar dificultades coyunturales. Teniendo en cuenta que la generación de empleo se amplifica exponencialmente cuando existen conglomerados primarios e industriales territoriales especializados, el MERCOSUR deberá abordar la investigación y seguimiento de cadenas productivas regionales existentes y propiciar nuevas cadenas allí donde existan condiciones de creación e integración. Las mismas deberán articularse con políticas de integración física e impulso regional para que su crecimiento potencial se acelere.

Hasta el presente, las políticas industriales o de competitividad establecidas en la región han tenido un alcance nacional, salvo casos excepcionales (como el del sector automotriz). Aún con todo, existen importantes antecedentes del MERCOSUR en materia de integración productiva; así en 2002, el Consejo del Mercado Común aprobó formalmente la creación del Programa de los Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas del MERCOSUR, posteriormente representantes de Argentina y Brasil decidieron crear el Consejo Agropecuario del Sur (CAS), el cual, tiene como finalidad impulsar modalidades conjuntas de comercialización y estimular la integración de las cadenas productivas en los sectores agropecuario y agroindustrial³. El enfoque que adopta esta fundamentación, induce a proseguir con la elaboración de diagnósticos que faciliten las negociaciones regionales entre representantes de cada cadena, pero además, se propone analizar las potencialidades de desarrollo productivo de cada región. Es indudable que la Comisión de Desarrollo Productivo y Empleo debe jugar un rol trascendental en esta materia con el objeto de generar un impacto positivo sobre el proceso integrador en el MERCOSUR. Esto es así por cuanto, por un lado, el enfoque de cadenas productivas tiende a reducir el nivel de conflictividad al interior del bloque, al hacer hincapié en las posibilidades de complementar y articular los esfuerzos de las distintas firmas que operan en cada sector en diferentes países en búsqueda de potenciar las capacidades competitivas de la cadena como un todo. Por otro lado, dado que este tipo de iniciativas apunta a mejorar las potencialidades de comercio intra-regional. Finalmente, la puesta en marcha de mecanismos regionales de articulación

² Esta conceptualización reconocida mundialmente se conoce como *Nueva Geografía Económica*. Sus principales cultores sostienen que el objetivo de la misma es explicar la concentración de las poblaciones y de la actividad económica, el nacimiento de las ciudades y la distribución entre sistemas territoriales manufactureros y sistemas territoriales agrícolas.

³ Para un análisis de este tema ver Laplane Mariano F y López, Andrés. *Propuesta de Investigación: Integración de Cadenas Productivas y Foros de Competitividad en el MERCOSUR*. FCES. Mayo de 2003.



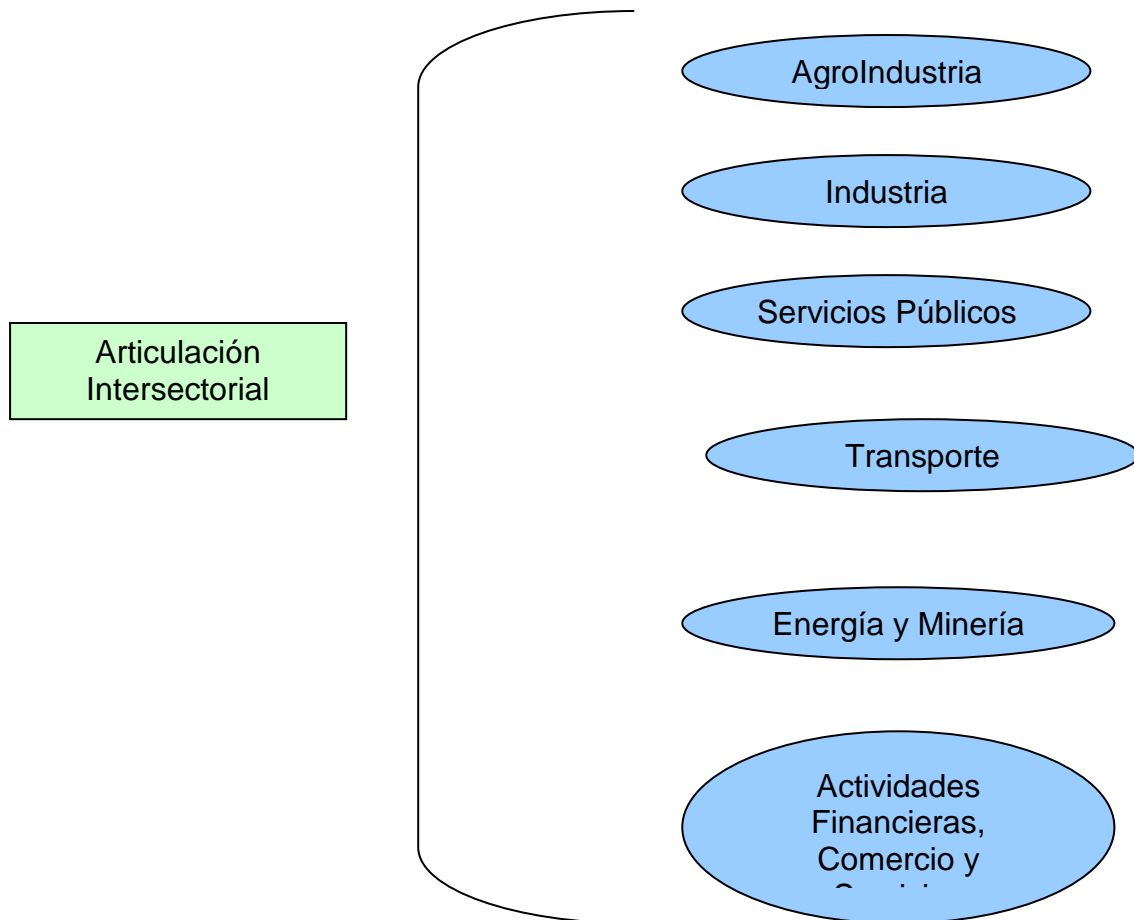
de las cadenas productivas solidifica las bases del MERCOSUR no sólo por la vía de reforzar los lazos de cooperación interempresaria sino también al promover la cooperación inter-estatal en el diseño, implementación y monitoreo de las políticas regionales.

c) LAS POLÍTICAS SECTORIALES

La Comisión de Desarrollo Productivo y Empleo debe orientar su agenda a la elevación de resoluciones al GMC que tenga como objetivo la articulación de las políticas sectoriales del MERCOSUR.

La especificidad de cada uno de los sectores acude a la necesidad de expresar los lineamientos de cada una de ellas reivindicando las proposiciones efectuadas por distintos organismos regionales sobre la cosmovisión que debe tener actualmente el MERCOSUR en cada área. La siguiente propuesta resume el conjunto de prioridades que establecieron oportunamente la Secretaría Técnica del MERCOSUR, la CCSCS, el FCES, el SGT10 y la CSL⁴.

⁴ Extraído de la Reformulación de la estrategia de Articulación Sectorial DE LA CCSCS. Rasgos de los Informes Sectoriales de las Cumbres del MERCOSUR (1999,2000,2001)



I. Sector Agroindustrial

Históricamente, el sector agrícola y, particularmente el sector agroindustrial alimentario, ha sido un importante receptor de inversiones extranjeras directas en el marco de aprovisionamiento de materias primas. El tamaño limitado del mercado interno y la inexistencia de una economía de escala tendió a agotar las posibilidades de realizar ganancias a través de los incrementos de productividad y justificó durante mucho tiempo la presencia de filiales de empresas multinacionales en la medida que algún activo de propiedad (una marca, una tecnología de producto) les exigieran la presencia local para apropiarse de las cuasi rentas de esos activos. Durante los años '90, las industrias agroalimentarias han sido, junto a los servicios públicos, las actividades que más inversiones extranjeras han atraído. Durante la última década, la inversión extranjera directa mostró las siguientes características:

- Fusiones y adquisiciones a fin de profundizar un proceso de centralización de marcas y redes de distribución.
- Mayor concentración de las ventas.

- Una mayor rivalidad oligopólica.

La compra de activos por parte de empresas extranjeras trajo diversas consecuencias de largo alcance para el sector, entre las cuales se pueden destacar la expulsión importante de trabajadores, utilización no racional de las tierras que desgastó rápidamente los nutrientes, reducción de la diversidad de productos y aplicación de monocultivo, entre otras. Por lo tanto, resulta muy importante establecer un nuevo equilibrio de las ventajas competitivas de los países mercosurianos respecto a la generación de empleo, la calificación de la mano de obra y la utilización racional de los recursos naturales. En este sentido la CCSCS, ha declarado que resulta prioritario establecer para este sector:

- ❖ *Adopción de políticas diferenciadas para la agricultura familiar*
- ❖ *Adopción de políticas de complementación productiva regional*

A estas prioridades, deberá agregarse, otras como:

- ❖ La diversificación de las actividades agroindustriales para mantener el equilibrio de los recursos naturales.
- ❖ La regulación regional de la implantación de métodos transgénicos que agrade a los nutrientes naturales.
- ❖ El seguimiento de los alcances de las normativas internacionales en materia de patentes que pueden llegar a generar en nuestro sector primario una nueva modalidad de economía de enclave, dependiente en forma extrema de la estructura mundial en materia de propiedad de semillas, etc.
- ❖ Una política común frente a la Organización Mundial del Comercio en reclamo de eliminación de subsidios protectivos en países de escasa competitividad sectorial, en particular en los países de alto desarrollo como la UE y los Estados Unidos.

II. Sector Manufacturero industrial

Contrariamente a lo esgrimido por los defensores del modelo neoliberal, la apertura y la desregulación no permitieron la inclusión de sectores productivos a la competencia internacional. Nuestra región sigue dependiendo, hasta el día de hoy, salvo algunos nichos industriales excepcionales de la economía brasileña, del mercado interno, y donde las exportaciones están sesgadas al comercio de algunos *commodities*. El análisis sectorial de nuestras economías expresa que nuestra estructura productiva no logra superar la dicotomía entre bienes indiferenciados para la exportación, con escaso valor agregado y bienes diferenciados para el mercado interno. Además de lo antedicho en materia de políticas sectoriales industriales, el MERCOSUR deberá adoptar una firme convicción de protección industrial y llevar esta posición frente a la OMC y a los acuerdos



con la UE, y, en caso que este proceso ocurriera, con el ALCA. Este lineamiento debería transitar por los siguientes ítems:

- ❖ *Prohibición del ingreso de productos que no reúnan las mínimas normas de calidad y/o que contraríen normas sanitarias y de seguridad*
- ❖ *Participación sustantiva de componentes locales.*
- ❖ *Compensaciones anuales o bianuales de la balanza comercial frente al traslado de la producción*
- ❖ *Creación de una moneda comunitaria regional*
- ❖ *Eliminación de normas discriminatorias que impidan la formación de empresas comunitarias.*
- ❖ *Rol dinámico de los Estados en la fiscalización y control de los productos transregionales y autóctonos*

III. Servicios Públicos

En los últimos años el paradigma neoliberal ha comenzado a ser cuestionado y por tanto se reabre el debate en torno a la “provisión pública o privada de los servicios públicos”, y en este último supuesto “qué tipo de regulación estatal requiere los servicios públicos en manos privadas”. La noción tradicional de Servicio Público, no dejaba dudas al respecto de cómo debía ser el manejo de estas áreas estratégicas vinculadas a los derechos sociales de los individuos. La antigua definición jurídica expresaba que el servicio público debía observar los siguientes atributos:

- Igualdad de Tratamiento
- Continuidad del Servicio
- Adaptación a los cambios tecnológicos
- Neutralidad y Transparencia.

En la década pasada se llevó a cabo la privatización de los servicios públicos bajo un contexto donde la teoría de los oligopolios naturales reemplazó a la de los monopolios naturales. Sin embargo, ante la característica de monopolio natural de los servicios públicos y la condición de interés general que subyace en éstos, no puede dejarse que su provisión quede a la suerte de comportamientos de grupos concentrados. Bajo esta concepción, el MERCOSUR posee una agenda pendiente en materia de servicios públicos:

- ❖ *Reivindicación del carácter social de los servicios públicos*
- ❖ *Políticas orientadas hacia el desarrollo sustentable*
- ❖ *Revisión por incumplimiento de contratos en los servicios públicos privatizados.*
- ❖ *Control eficaz impulsados por la ciudadanía de las empresas privatizadas*
- ❖ *Rol central de los Estados como planificadores e impulsores y reguladores de políticas sociales y de desarrollo productivo*

A esto debe agregarse los actuales problemas en la región ocasionados por la ausencia de inversión y recambio tecnológico por parte de las empresas de servicios públicos privatizadas.

IV. Transporte

Junto a la integración física necesaria para la consolidación del MERCOSUR, resulta prioritaria la concreción de varias directivas en torno al sistema de transporte de la región:

- ❖ *Creación de entes regulatorios de transporte de carácter permanente y tripartito*
- ❖ *Unificar las legislaciones de Estados partes y eliminar trabas burocráticas en las fronteras.*
- ❖ *Revisión de los contratos con empresas privadas cuyo incumplimiento haya generado un retraso importante en el desarrollo regional.*

V. Energía y Minería.

La problemática de la energía se encuentra estrechamente vinculada al análisis precedente respecto a los servicios públicos. Por su parte, el sector minero, aunque puede fácilmente separarse en la clasificación sectorial, resulta sumamente estratégico para algunos países de la región, en particular, para Argentina, y de los países socios del MERCOSUR, Chile y Bolivia. EL desafío más urgente es el monitoreo a las empresas transnacionales que han incursionado en el Cono Sur en los últimos años y que pueden afectar el uso racional de los recursos carboníferos, de cobre y salitreras.

La energía representa hoy en día una fuente de recurso indispensable e insoslayable para el desarrollo de la vida en todos sus aspectos pero a la vez presenta una marcada ambigüedad. Si bien se ha convertido en una de los progresos tecnológicos más avanzados en los últimos años, tal crecimiento ha sido inversamente proporcional con el número de consumidores que han quedado dentro del circuito del mercado regulado. De acuerdo a esta breve síntesis, que deberá ser enriquecida por los especialistas en estas problemáticas, la Comisión de Desarrollo Productivo y Empleo debe proponerse a mediano plazo:

- ❖ *Delinear una política energética regional capaz de asegurar al MERCOSUR una adecuada disponibilidad de energía para su desarrollo, dando satisfacción a sus actuales generaciones, sin comprometer el futuro de las generaciones venideras, a través de un uso racional de la energía.*
- ❖ *En materia de Hidrocarburos, será necesario un diagnóstico regional conjunto que determine los índices de oferta (producción de petróleo, gas y carbón); la elaboración de subproductos; la demanda (mercado interno, intra-bloque y externo); el transporte (modalidades y costos);*



así como los precios y cuadros tarifarios (internas, intra-bloques e internacionales).

- ❖ *En el área de energía eléctrica, los países de la región deberán abocarse a un seguimiento y control en todas sus modalidades (hidro, térmica y nuclear) de cada una de las centrales que operan en el MERCOSUR, de la capacidad instalada, la transmisión y distribución de energía eléctrica y de las demandas actuales y su proyección a futuro.*
- ❖ *En lo que respecta a las fuentes alternativas de energía se debería propender a la creación de un registro de la totalidad de los emprendimientos encarados en los países miembros en energías renovables (solar, eólica, geotérmica, bio diesel, alconaftas, etc) El diagnóstico precoz de estos emprendimientos permitirá compensar los faltantes que inevitablemente se producirán con el correr de los años, de hidrocarburos en la región.*

VI. Actividades Financieras, Comercio y Servicios

De acuerdo a los numerosos estudios en la materia, y siguiendo la perspectiva de la CCSCS, el sector de comercio y servicios en el MERCOSUR, debe establecer una agenda de corto plazo que contemple las siguientes urgencias.

- ❖ *Creación de un banco regional de fomento para atender al desarrollo productivo priorizando a las pymes*
- ❖ *Seguimiento de los principales conglomerados financieros que actúan en la región.*
- ❖ *Coordinar las políticas de los diferentes Bancos Centrales en torno de los Sistemas Financieros y su vinculación con el sector productivo y la generación de empleo.*

d) INVERSIONES

El orden económico mundial de la actualidad se caracteriza por la pretensión del capital financiero a *escindirse* y *autonomizarse* de la acumulación productiva, esto es lograr un incremento permanente de la tasa de ganancia sin su correlato en la producción de bienes. La circulación autónoma del capital financiero ha sido en otras fases del capitalismo frenada mediante las regulaciones estatales impuestas a partir de la creación de compromisos entre empleadores y trabajadores. De ese modo, la intermediación entre el ahorro y la inversión estuvo sujeta a intervenciones públicas propiciando que los plazos y las condiciones de inversión se hicieran más favorables a la producción de bienes y relegaran la tendencia a la valorización financiera. Este sistema estuvo sustentado por la complementación entre los incrementos de la productividad y la expansión de la demanda. Este compromiso institucionalizado en la relación salarial aseguraba la distribución

de una parte de los incrementos de productividad hacia los trabajadores quienes constituyen los principales consumidores de bienes.

Durante la última década se transformó en una práctica común definir *inversión* a un conjunto de afluencia de capital que difícilmente redundará en generación de empleo y en incremento de los activos de las empresas. Así bajo la denominación *inversión* se computó la suma de los aportes de capital en bienes tangibles e intangibles, los créditos y deudas entre el inversor directo y las empresas de inversión directa, la reinversión de utilidades y dividendos y las transferencias accionarias o de participaciones de capital entre residentes y no residentes. En suma, se utilizaba el término inversión como sinónimo de financiamiento, cuando en realidad, es sabido que la inversión que reditúa en términos de empleo y competitividad es aquella destinada a la formación física de capital. Por tanto, es menester que una política mercosureña de Desarrollo Productivo deberá concentrar su atención en propiciar medidas tendientes a lograr inversiones productivas y no meramente de financiamiento, fiscalizando e impidiendo el afianzamiento de inversiones especulativas y golondrinas.

e) RESPONSABILIDAD EMPRESARIAL Y DIÁLOGO SOCIAL

Existe un amplio consenso sobre la necesidad de reemplazar la ya agotada estrategia de minimización de los costos laborales medios. En su reemplazo, debe primar el dialogo social que conduzca a diseñar estrategias de mejorar el nivel de empleo, la formación y la capacitación permanente, la garantía los derechos laborales, el compromiso de los trabajadores en materia de productividad y competitividad, los niveles de remuneraciones, el sistema de calificaciones, etc.

- ❖ *Priorizar el carácter tripartito de todos los órganos del MERCOSUR, con la presencia de representantes gubernamentales, empresariales y sindicales.*
- ❖ *Compromiso social por parte las empresas en el marco de un nuevo modelo económico que priorice el empleo y la reinversión de utilidades sobre las inversiones especulativas y volátiles.*
- ❖ *Las empresas deberán abogar por compromisos duraderos de diálogo social, de nuevas formas de gestión empresarial, el uso de buenas prácticas y el involucramiento de todos los agentes, internos y externos a la empresa en los temas que le conciernen.*
- ❖ *Las empresas y los sindicatos deberán abordar conjuntamente la gestión conjunta de los sistemas de protección social y la plena aplicación de una política de responsabilidad social que se demuestre beneficiosa para la competitividad de las empresas y, al mismo tiempo, para la inclusión social.*
- ❖ *La adopción por parte de los Estados de las normas básicas del trabajo de la OIT y la internalización de dichas normas por parte de las empresas.*



- ❖ *El MERCOSUR debe avanzar en la elaboración de una Carta de Principios de responsabilidad social de las empresas, que contribuya al diálogo social y al respeto de los derechos de los trabajadores.*
- ❖ *La Carta de Principios de responsabilidad social de las empresas deberá incluir prácticas de transparencia, fomento del diálogo social y al respeto del medio ambiente, y la construcción de marcos democráticos de relaciones laborales.*

1. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y FACULTADES DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO PRODUCTIVO Y EMPLEO

Estas recomendaciones efectuadas sobre la creación de un órgano de Desarrollo Productivo y Empleo, requieren modificaciones en la estructura institucional del MERCOSUR, para asignarle la importancia jerárquica que amerite la concreción de sus objetivos y la profundización del proceso de integración, la solución de conflictos, y la implementación de las políticas sugeridas. La Comisión de Desarrollo Productivo y Empleo del Mercosur, deberá tener igual jerarquía que la Comisión de Comercio, y al igual que ésta, se pronunciará mediante Directivas o Propuestas. Las Directivas serán obligatorias para los Estados Partes.

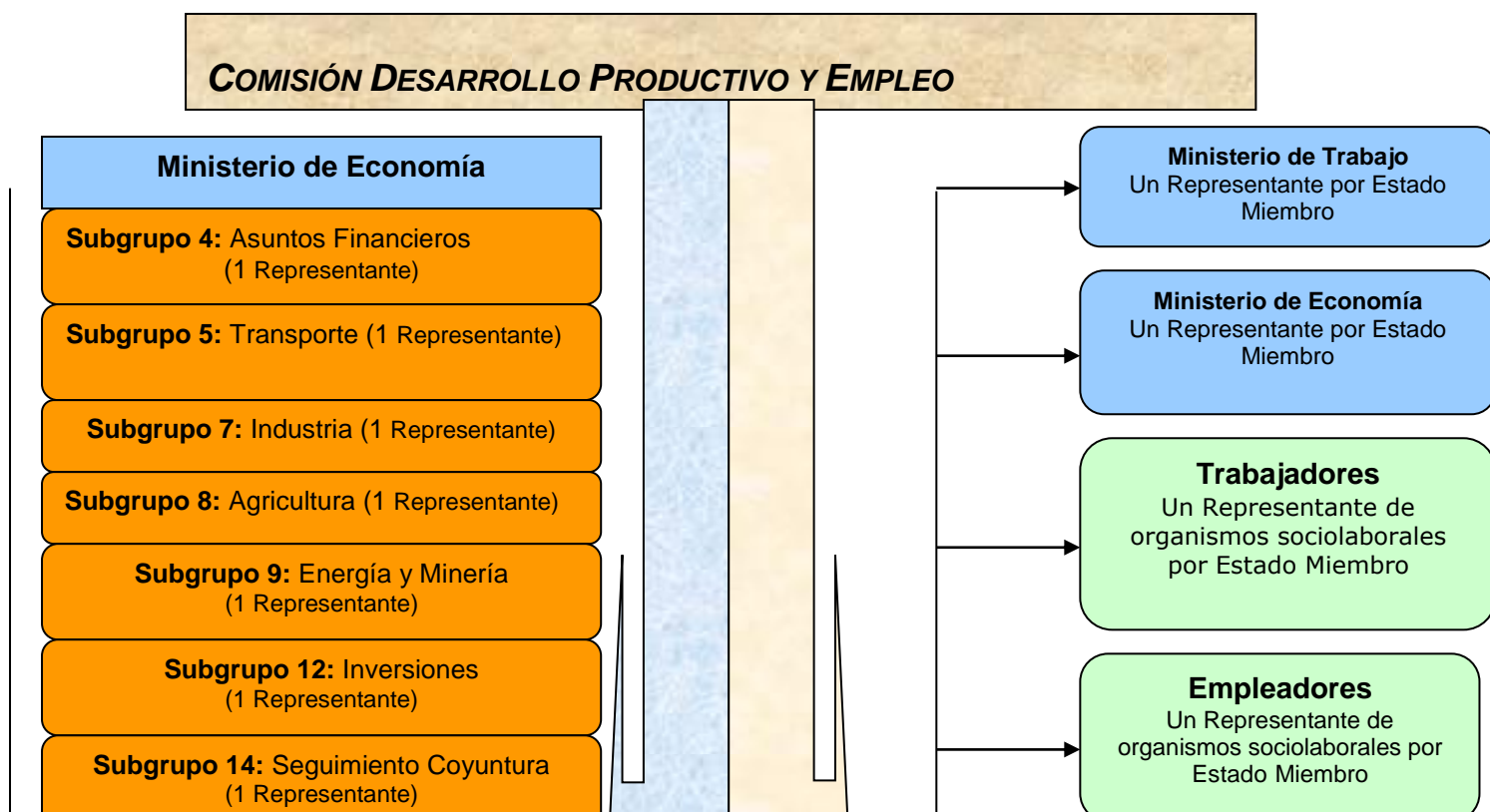
Serán funciones y atribuciones de la Comisión de Desarrollo Productivo y Empleo del Mercosur:

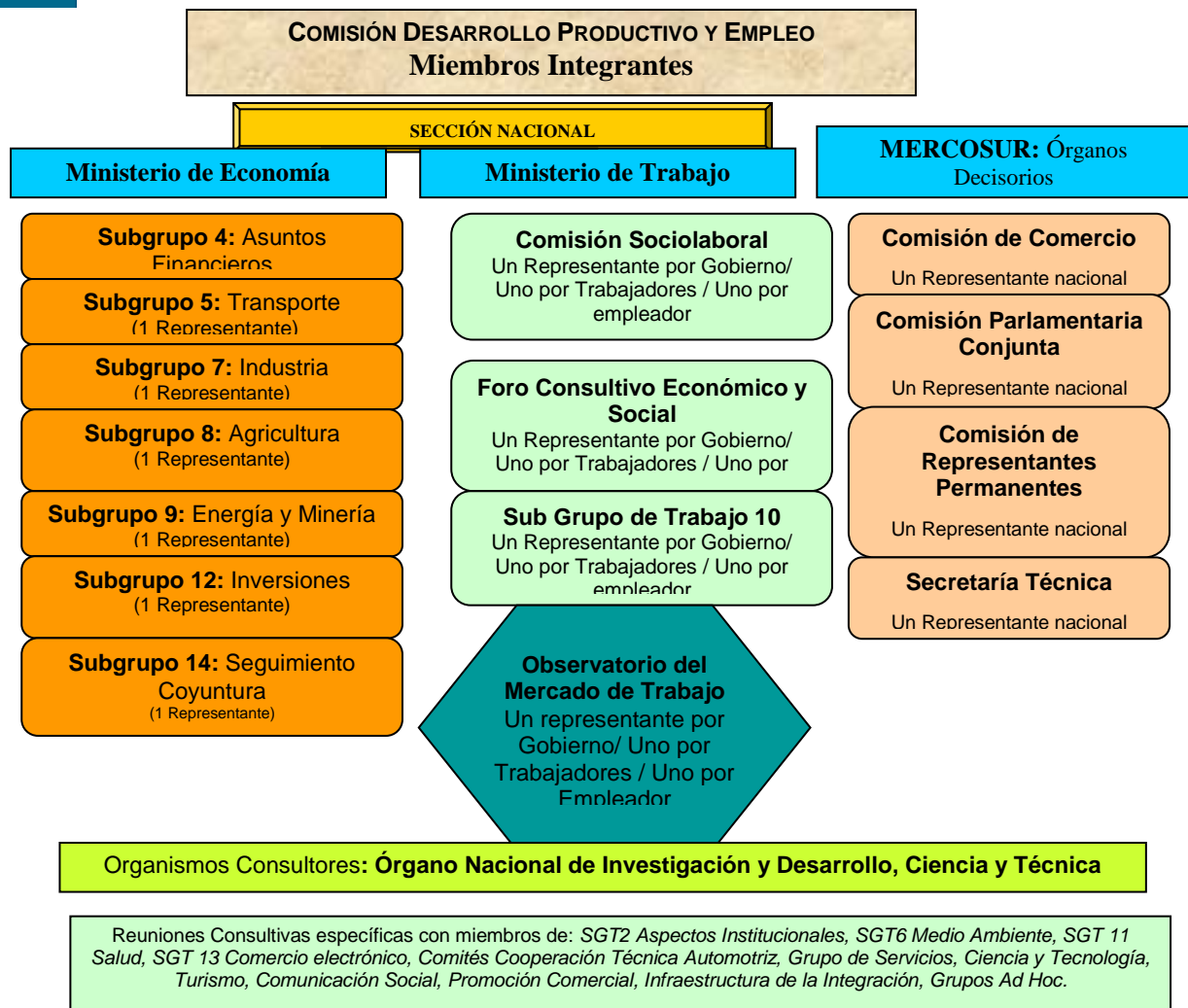
- I. Elevar diagnósticos y proyectos de resolución al GMC en materia normativa referidos a la integración de las cadenas productivas, promoción y seguimiento de economías de aglomeración sectorial territorial, foros de competitividad y articulación sectorial.
- II. Velar por la aplicación de los instrumentos de políticas productiva y empleo común acordados por los Estados Partes para el fortalecimiento de la integración plena del MERCOSUR
- III. Efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionados con las políticas productivas y empleo comunes.
- IV. Velar por los acuerdos regionales en materia de responsabilidad empresarial y concertación social con los sectores del trabajo.
- V. Realizar seguimiento de las inversiones intra-Mercosur y de terceros países con el objeto de que las mismas redunden en la formación física del capital y la generación de empleo decente.
- VI. Considerar y pronunciarse sobre las solicitudes presentadas por los Estados Partes con respecto a la aplicación y al cumplimiento de las directivas establecidas en materia de Desarrollo Productivo y Empleo.
- VII. Analizar la evolución de los instrumentos de política de desarrollo productivo y empleo común para el funcionamiento de la unión aduanera, así como formular Propuestas a este respecto al Grupo Mercado Común.
- VIII. Tomar las decisiones vinculadas a la administración y a la aplicación de políticas de desarrollo productivo y empleo común acordados por los Estados Partes.

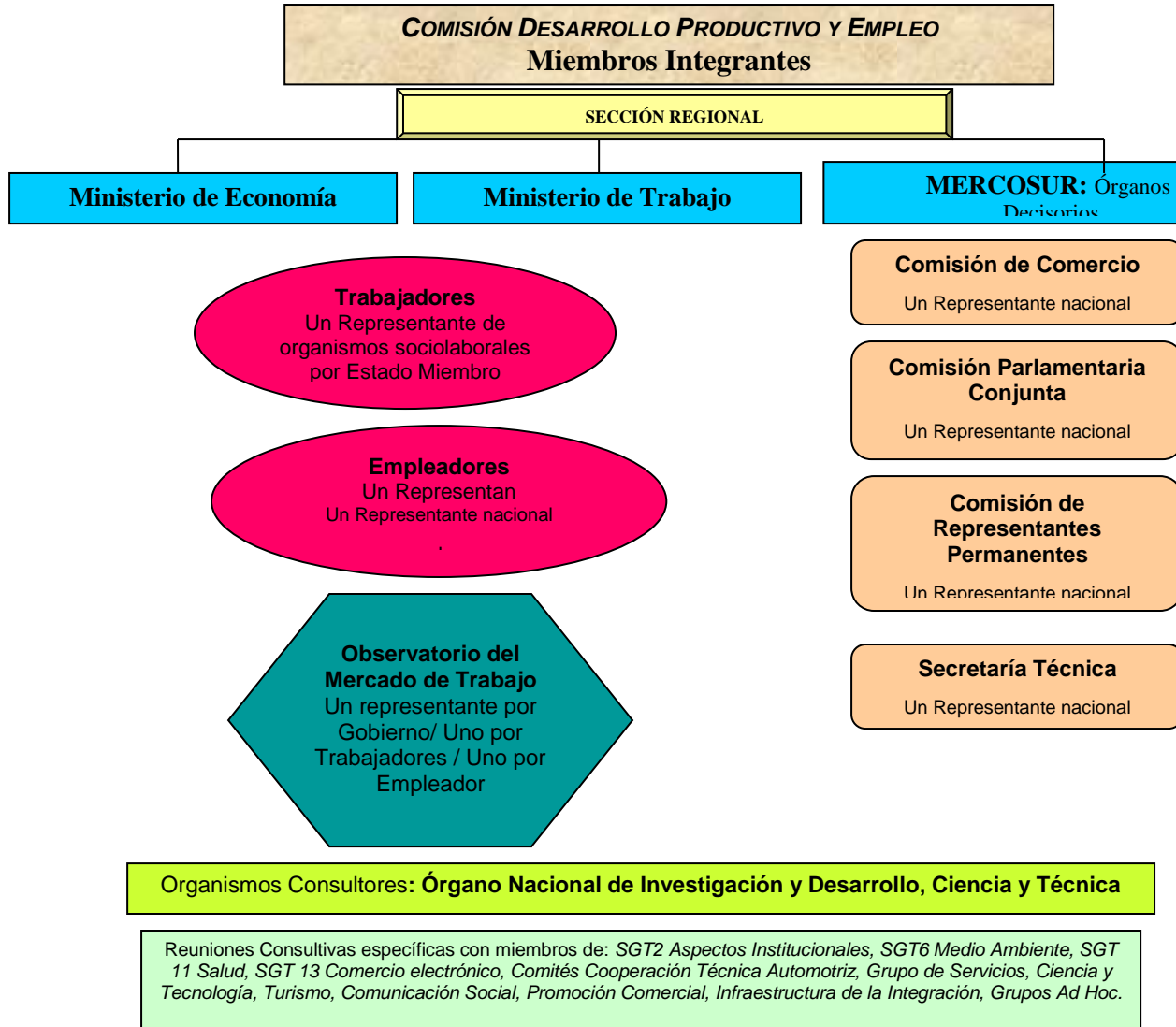
- IX. Informar al Grupo Mercado Común sobre la evolución y la aplicación de los instrumentos de políticas de desarrollo productivo y empleo, sobre la tramitación de las solicitudes recibidas y sobre las decisiones adoptadas respecto de las mismas.
- X. Proponer al Grupo Mercado Común nuevas normas o modificaciones a las normas existentes en materia de Desarrollo Productivo y Empleo en el MERCOSUR.
- XI. Establecer los comités técnicos necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones, así como dirigir y supervisar las actividades de los mismos.
- XII. Desempeñar las tareas vinculadas a la política de desarrollo productivo y empleo común que le solicite el Grupo Mercado Común.
- XIII. Considerar las reclamaciones presentadas por las Secciones Nacionales de la Comisión de Desarrollo Productivo y Empleo del Mercosur, originadas por los Estados Partes o en demandas de particulares - personas físicas o jurídicas - cuando estuvieran dentro de su área de competencia. El examen de las referidas reclamaciones en el ámbito de la Comisión de Desarrollo Productivo del Mercosur no obstará la acción del Estado Parte que efectuó la reclamación, al amparo del Protocolo de Brasilia para Solución de Controversias.
- XIV. Adoptar el Reglamento Interno, que someterá al Grupo Mercado Común para su homologación.

MIEMBROS INTEGRANTES

La Comisión de Desarrollo Productivo y Empleo del Mercosur estará integrada por 21 (veintiún) representantes y será coordinada por los Ministerios de Economía y Ministerios de Trabajo.







Bibliografía

- ALONSO, LUIS ENRIQUE (1995) *Crisis de la sociedad del trabajo, exclusión social y acción sindical*; Germania, S.G.S.L., Alzira, Comisiones obreras
- ALONSO, LUIS ENRIQUE (1992) *Postfordismo, fragmentación social y crisis de los movimientos sociales*; Nueva Época, revista Sociología del Trabajo, N° 16
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO – PNUD (1993): *Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo*. Washington, D.C. Enero.
- BANCO MUNDIAL. (2001) Evaluación de la capacidad institucional para la reforma del sector social en la Argentina, Informe N° 21557-AR, Mayo.
- BANCO MUNDIAL (1998): *Targeted programs for the poor during structural adjustment: a summary of a Symposium on poverty and adjustment*. Washington, D.C.
- BANCO MUNDIAL (1993): *Poverty Reduction Handbook*. Washington D.C.
- BARÁN, PAUL Y SWEEZY, PAUL (1985) El capital monopolista. Ensayo sobre el orden económico y social de Estados Unidos; México, Siglo XXI.
- BECCARIA, LUIS Y LÓPEZ, NÉSTOR [compiladores]. (1996) *Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*; UNICEF/LOSADA.
- CANITROT, A. (1981): *Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976- 1981*, Desarrollo económico, vol. 21, N° 82, Buenos Aires, IDES.
- CARPIO, J., KLEIN, E. Y NOVACOSKY, I. (comp.) (2000): *Informalidad y exclusión social*; Bs.As., OIT/FCE.
- CASTEL, Robert (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*; Buenos Aires, Paidós.
- CASTEL, ROBERT (1997) *La sociedad red: la era de la información* (Vol. I); Madrid.
- CASTEL, ROBERT (1998): *Economía, sociedad y cultura* (vol. II); Madrid.
- CASTEL, ROBERT (1998) *La era de la información* (vol. III); Madrid.
- CEPAL (1992) *Focalización y Pobreza: nuevas tendencias en la política social*. LC/L. 714.
Octubre. Santiago, Chile.
- CEPAL (1990) *Lo regional. lo comunal y la descentralización en América Latina: problemas actuales de la Política social selectiva*. LC/R. 913. Setiembre 1990. Santiago, Chile.
- Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur. Documentos emitidos en las Cumbres Sindicales del 2000, 2001, 2002, 2003.
- CUADERNOS DE LA CEPAL (1995). *Focalización y Pobreza*. Informe elaborado por Naciones Unidas. Santiago de Chile.



- FILMUS, DANIEL (COMPILADOR) (1999). *Política, Sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de Siglo*. Editorial FLACSO – Eudeba. Buenos Aires, 1999.
- FITOUSSI, J.P. Y ROSANVALLON, P. (1997): *La nueva era de las desigualdades*. Bs.As., Manantial.
- GORZ, ANDRÉ (1998) *Misérias del presente, riqueza de lo posible*; Bs.As., Paidós
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos (varios años): Encuesta Permanente de Hogares, Buenos Aires.
- INDEC (1984): *La pobreza en Argentina*. Buenos Aires, Argentina.
- LO VUOLO, Rubén (2001): *Alternativas*. Buenos Aires-Madrid, CIEPP-Miño y Dávila
- MERCOSUR. DECLARACIÓN SOCIOLABORAL, 1998
- MERCOSUR. GMC. Recomendación 59/01 sobre Formación Profesional.
- MINISTERIO DE ACCIÓN SOCIAL (1999). El programa PRANI.
- MINISTERIO DE ACCIÓN SOCIAL (2001). El programa UNIDOS.
- MINISTERIO DE ACCIÓN SOCIAL (2003). PEA Programa de Emergencia Alimentaria.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA (2003). Evaluación del Presupuesto 1988-2003.
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2003) Resultados de un Año de Gestión. Evaluación del Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados. Gestión Ministra G. Caamaño. Mayo.
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (1997). Evaluación del Plan Trabajar I
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (1999). Desempleo en los Jóvenes.
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2000). Planes Sociales Focalizados. Una evaluación de gestión. (1989-1995) (1995-1999)
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA (1991) *Manifestaciones de la Pobreza en Costa Rica: diagnóstico y estrategias*. San José, Costa Rica. Mayo.
- MINISTERIO DE SALUD Y ACCIÓN SOCIAL - BANCO MUNDIAL: *Programa Materno - Infantil y Nutrición. Anexo 21: Definición y Cálculo del tamaño de la Población objetivo*. Buenos Aires.
- MONZA, ALFREDO (1995). *Situación actual y perspectivas del mercado de trabajo en la Argentina*. En Libro Blanco sobre el empleo en la Argentina, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Buenos Aires.
- OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO (1992)) *Políticas Sociales*. Documento presentado en el Seminario BID/PRIS "El proceso de focalización en el estudio de inversiones",
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1986),: *El sector informal urbano*
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2001) *Guía Sindical. Juventud y Empleo*. Objetivos y Propuestas Metodológicas.



ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2004) Conferencia Internacional del Trabajo, 92º Reunión, 2004. *Promover Empleo. Políticas Capacitación Empresas*. OIT. Suiza.

ROBERTSON, RONALD. *Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad*. Sage, Londres, 1997.

RENATO ORTIZ. *Otros territorios. Ensayos sobre el mundo contemporáneo*. Universidad de Quilmas, Buenos Aires, 2000.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO/BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile,

ROSANVALLON, PIERRE, (1995), *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*; Bs.As., Manantial

Sen Amaryta. (1995). "Nuevo examen de la desigualdad". Editorial Alianza Económica. Madrid.

VINOCUR, PABLO; HALPERÍN, LEOPOLDO; GONZÁLEZ, MARITA; GURZI, LAURA. *Pobreza y Políticas Sociales en la Argentina de los '90*. Informe para la Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas, Septiembre, Santiago de Chile. 2003.

ZELLER, NORBERTO (coord..) (2002): *Regulación e intervenciones del Estado Nacional en el Empleo y el Mercado de Trabajo durante los años noventa*. Documento de trabajo, INAP, Buenos Aires.

Sitios en Internet.

CGT

<http://www.cgt.ar/>

OIT.

www.ilo.org/publns

OIT Argentina

<http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/buenosaires/>

MTAS

<http://www.oit.org.pe/www.mtas.es>

CCOO

<http://www.ccoo.es/>

UGT

<http://www.ugt.es/>

ACTRAV

www.oit.org.pe/actrav