

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN
SECRETARÍA DE POLÍTICA UNIVERSITARIAS
Sistema Informático del Programa de Incentivos
PLANILLA RESUMEN DE INFORME FINAL

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA MATANZA

Título del proyecto: *La problemática del empleo en los países MERCOSUR y Chile*

Director del proyecto: *Heitor Rondel*

Código del proyecto: *A 118*

7. EVALUACIÓN DEL PROYECTO -RESERVADO PARA LOS JUECES-

Resultado de la evaluación (Marcar lo que corresponda) SATISFACTORIO ~~-NO SATISFACTORIO-~~

San Justo, 27-11-2008
.....
Lugar y Fecha de la Evaluación

Fundamentación del dictamen:

Referida al empleo y temática socio laboral del Mercosur, la investigación culmina con el desarrollo teórico y metodológico, técnicas de recolección y tratamiento de datos, antecedentes y el plan de trabajo presentado oportunamente, con una descripción analítica de la problemática en su conjunto pertinente y suficiente -

Entidad Habilitada que efectuó la evaluación del proyecto:
Otra:

Jueces que evaluaron el informe (letra imprenta legible):

Nombre y apellido	Categoría	Firma
<i>DR. René NICOLETTI</i>	<i>I (UAG)</i>	<i>[Firma]</i>
<i>Marta Beatriz Mellado</i>	<i>I (UAG)</i>	<i>[Firma]</i>
.....
.....
.....

Programa de incentivos – UNLaM

Proyecto: La problemática del empleo en los países MERCOSUR y Chile.

Informe Final febrero 2008

Director proyecto: Héctor R. Roudil

Investigadores: Alberto Virdó / Ma. Laura Peña / Patricia Alf

La problemática del empleo en los países MERCOSUR y Chile.

INDICE

Introducción.....	3
El marco teórico.....	3
CAPÍTULO 1) LA RECOPIACIÓN ESTADÍSTICA Y SUS PRIMEROS ANÁLISIS. 9	
EI MERCOSUR..... 9	
Cuadro 1: Población total de los países. Año 2000 / 02 (aprox.).....	9
Cuadro 2. Participación en el PBI de la Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca.	10
Cuadro 3. Comercio Intra-MERCOSUR. Años 1991/2000.....	12
El problema de la Pobreza y la Distribución del Ingreso en el MERCOSUR.. 13	
Cuadro 4. Evolución población por debajo de la línea de pobreza.	14
Cuadro 5: Estratificación de países s/ coeficiente de Gini de la distribución del ingreso, 1990-2002	15
Los salarios..... 16	
Cuadro 6: Remuneraciones reales en la Industria. Años 1995-00-04	16
Cuadro 7: Salarios mínimos reales urbanos 1995-00-04	17
La cuestión del empleo y el desempleo..... 17	
El desempleo y el crecimiento económico..... 19	
Cuadro 8: Desempleo abierto urbano. Años 1995-00-04.....	20
Cuadro 9: Producto interno bruto. Años 1990-2005.....	21
La población económicamente activa. PEA. 21	
Cuadro 10: Población económicamente activa.....	22
Cuadro 11: Población inactiva según países seleccionados.....	22
Cuadro 12: Tasas de participación (actividad) urbana.....	23
Cuadro 13: Tasas de ocupación urbana.....	24
Empleo no registrado y sector informal 24	
Cuadro 14: Estructura del empleo no agrícola.....	25
CAPÍTULO 2) EL ÁMBITO INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR..... 26	
Declaración Sociolaboral del MERCOSUR 27	
Descripción de la declaración sociolaboral del MERCOSUR	27
Análisis Cualitativo de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.....	33
Conferencia Regional de Empleo. CREM. 35	
Antecedentes.....	35
Declaración de los Ministros de Trabajo del MERCOSUR en la CREM..... 35	
Análisis de las Ponencias de los Ministros de Trabajo en la CREM. 38	
Dr. Ricardo Berzoini. Ministro de Trabajo de Brasil	38
Dr. Carlos A. Tomada Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina..	41
Análisis de la estrategia MERCOSUR de crecimiento del empleo..... 44	
El Subgrupo de Trabajo N° 10 del MERCOSUR..... 47	
Resumen y Conclusiones 50	
Bibliografía..... 56	
ANEXO..... 57	
Dr. Ricardo Berzoini Ministro de Trabajo de Brasil Discurso de cierre de la Conferencia Regional de Empleo Versión portugués	57
Declaración Sociolaboral del Mercosur.....	57
Subgrupo de Trabajo N° 10 “Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social”	57
Estrategia Mercosur de Crecimiento del Empleo.....	57
Iniciativa de Asuncion sobre Lucha contra la Pobreza Extrema	57
Cumbre de Presidentes del MERCOSUR. Grupo de Alto Nivel de Empleo. GANEMPLE	57

Introducción.

La investigación se aboca a la problemática del empleo en los países MERCOSUR – MS- y Chile a partir de un análisis de los datos estadísticos disponibles en perspectiva histórica desde 1990 hasta 2002 aproximadamente para lograr un cierto balance antes que una mirada exclusivamente coyuntural.

Dichos datos se refieren básicamente a todas las variables estadísticas vinculadas al empleo y desempleo además de las que inciden desde lo económico y lo social tales como salarios, producto, crecimiento, distribución del ingreso y pobreza.

Por otro lado se analiza el ámbito institucional del MERCOSUR en lo que respecta a las gestiones, declaraciones y políticas implementadas con vistas a la temática del empleo, tanto por el Estado como por los empresarios y trabajadores.

La finalidad de la investigación es conocer críticamente la evolución del empleo en los países MERCOSUR y Chile y conocer también lo actuado en las estructuras institucionales del MERCOSUR para detectar por un lado si hay brechas entre declaraciones y acciones y por otro para vincular el proceso de integración con el comportamiento del empleo hasta donde sea posible y válido hacerlo ya que son muchos los factores que inciden en dicho comportamiento.

Nuestro interés se focalizará en el proceso de integración apostando al dinamismo positivo que el mismo puede aportar al empleo pero indagando sobre lo actuado en dicho ámbito con la intención de descubrir posibles restricciones u omisiones para el mejoramiento de la ocupación laboral, dada la coyuntura favorable que se vislumbra a partir del 2001 en adelante para los intereses de los trabajadores en términos políticos y económicos.

El diseño de la investigación pasa por la recopilación y el tratamiento de datos estadísticos referidos al empleo y por la recopilación y análisis documental sobre la marcha de las actuaciones referidas a la temática sociolaboral en el ámbito institucional del MERCOSUR.

Por ámbito institucional se entiende todos los eventos realizados por autoridades gubernamentales de los países involucrados y por los documentos elaborados a partir de dichos eventos.

El marco teórico

Reestructuración productiva y racionalización del estado.

El ajuste estructural que se produjo a principios de los '90 señaló el quiebre del modelo tradicional de desarrollo, con fuerte participación económica del estado e industrialización sustitutiva de importaciones que en sus postrimerías se destacaba por el relativo estancamiento de la economía y procesos inflacionarios recurrentes.

El nuevo modelo, comportaba el alineamiento dentro de las pautas macroeconómicas sostenidas por los países centrales mediante el Consenso de Washington y recomendadas por el Fondo Monetario Internacional orientadas hacia la construcción de economías competitivas integradas

a un mercado global signado por la apertura y la desregulación con creciente avance tecnológico en la esfera productiva con la finalidad central del abaratamiento de los costos y de la producción hacia el mercado externo.

Este objetivo de alcanzar la competitividad de las economías sin importar demasiado el coste social y apostando a la reacción positiva de los factores involucrados, trabajo y capital fundamentalmente, trató de construir un capitalismo ordenado en función de una supuestamente correcta asignación de los recursos.

Sin embargo, por lo menos en el caso argentino, las distorsiones aparecieron a la hora de las privatizaciones fortaleciendo a los grupos económicos más poderosos con la consecuente concentración del capital y preeminencia hegemónica de sus intereses y valores. Simultáneamente se fue dando el debilitamiento de las pequeñas y medianas empresas cercadas por la ola importadora, la falta de crédito, la depresión del mercado interno y otros obstáculos. Dicho debilitamiento se agravó por la fuerte y tradicional asociación existente entre este estrato empresario y la creación de empleo productivo en mayor proporción que las empresas grandes.

Reforma de la legislación laboral.

Existió una fuerte presión desatada desde círculos empresarios y organismos internacionales que respondían al predominio ideológico acerca de la desregulación del mercado de trabajo desde el punto de vista jurídico-legal.

Se trató de efectuar la reforma de las leyes laborales para lograr una mayor flexibilización de la mano de obra pero que no fue acompañada por la flexibilización de los procesos productivos, o sea que se trató de una flexibilización parcial y defectuosa o ficticia.

Se decía que se trataba de "modernizar" la legislación laboral vigente en función de obtener un nuevo marco jurídico que facilitara la reducción del costo laboral planteado como recurso que posibilitaría una mejor rentabilidad de las empresas para incrementar los niveles de ahorro y, por ende, de la inversión a partir de falsificaciones ideológicas, que usaban como ejemplo el caso de los países asiáticos.

En ese sentido se establecieron cambios tales como ampliación del período de prueba, contratos temporales, contratos de aprendizaje y contratos a tiempo parcial. Todos ellos institutos que querían estimular en los empresarios la disposición a contratar personal para lo cual se los liberaba de las cargas sociales e impositivas a fin de reducir el coste laboral.

También se les permitió a las pequeñas y medianas empresas ámbitos específicos de negociación para "protegerlas" de los convenios acordados por las "grandes" con los trabajadores y también se les permitió contratar trabajadores sin demasiadas trabas legales y sin grandes costos económicos.

Asimismo, y esto fue lo más lamentable, se desreguló la cuestión de los accidentes de trabajo por intereses económicos generando costos nefastos para la vida y salud de los trabajadores aunque sin desconocer que anteriormente tampoco se atacó el problema de la prevención y la seguridad en el trabajo.

Todas estas reformas jurídicas de lo laboral trataron de flexibilizar las relaciones laborales en las empresas posibilitando una disponibilidad rápida y eficiente de la mano de obra generando así contrataciones supuestamente menos rígidas que estimularan para la mayor contratación de personal **pero ello no ocurrió.**

Los países en desarrollo, presentan dos puntos neurálgicos: **la pobreza y el desempleo.**

La modernización económica puede resolver problemas puntuales incorporando regiones atrasadas al desarrollo económico y disminuyendo la pobreza pero, una vez destruidas las

formas de organización económica autóctona, el único recurso disponible es el trabajo asalariado y si éste escasea o desaparece los males se agravan.

Las soluciones no están claras pero el objetivo debe ser garantizar ingresos mínimos variables según las regiones y no escatimar la búsqueda de formas nuevas o viejas que redistribuyan mejor la riqueza.

El concepto de mercado de trabajo.

El mercado de trabajo es una realidad urbana antes que agraria o rural y en nuestros países es muy importante la población rural y ello relativiza un tanto las tasas de empleo / desempleo y otros indicadores del mercado de trabajo ya que miden solo la cantidad de gente de las poblaciones urbanas de los países que están "dentro" del mercado de trabajo ya sea como ocupado, desocupado, sub-ocupado, etc.

En términos teóricos se concibe al mercado de trabajo conformado por relaciones entre la oferta y demanda de un bien, que se desarrollan armónicamente.

Sin embargo en la realidad no sucede así, sobretudo en el caso de los países en desarrollo o de ingreso medio o bajo donde existen situaciones anómalas de oferta y demanda muy importantes pues involucran a millones de personas que habilitan a la formulación de preguntas como las siguientes:

¿Existe el mercado de trabajo en los términos clásicos?

¿Hay un libre juego de la oferta y demanda de trabajo?

¿Qué pasa con los marginados del mercado de trabajo que cada vez son más?...

"Un mercado es toda institución social en la que los bienes y servicios así como los factores productivos se intercambian libremente"²

Desde esta definición se comprende fácilmente el carácter de abstracción que posee el concepto de mercado de trabajo ya que de ninguna manera ocurre así en la práctica cuando se enfrentan y relacionan la oferta y demanda de trabajo ³

El concepto de mercado de trabajo sirve mas que nada para explicar las variaciones en el empleo en términos de oferta y demanda de trabajo, donde los oferentes son los trabajadores que ofrecen su fuerza de trabajo para ser contratados por los demandantes de trabajo, o sea los empleadores o empresarios.

Sin embargo, las variaciones en el empleo, ocurren debido a procesos socioeconómicos y políticos internos y externos a los países, que trascienden largamente la figura del mercado de trabajo.

Asalariados y no asalariados

La visión de un mercado de trabajo homogéneo y típico donde las relaciones asalariadas son la nota dominante, lo cual significa que la gran mayoría de la población trabaja en relación de dependencia remunerada por un salario mensual o jornal responde al modelo de capitalismo

² MOCHON-BEKER: "Economía. Principios y aplicaciones", Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1993.

³ MOCHON-BEKER: ob. cit. "En el mundo real los mercados de trabajo raramente son competitivos. A lo largo del desarrollo del sistema económico de mercado, el poder de los compradores de trabajo, la abundancia de mano de obra barata y las condiciones, en ocasiones infrahumanas, de trabajo han favorecido, además de otros factores, la aparición y desarrollo de los sindicatos de trabajadores."

industrial que logró realizarse plenamente en los **países industrializados** y de ingreso económico alto.

En cambio, este tipo de mercado de trabajo nunca alcanzó su forma plena en los **países en desarrollo** o de ingresos bajos salvo excepciones.

Siempre existió un mercado **heterogéneo** antes que homogéneo en el sentido de que las **relaciones asalariadas no eran la nota dominante** sino que existían muchas veces en forma minoritaria con respecto al total de la población convirtiéndose en excepcional lo que era normal para los países industrializados, en parte debido a la **preeminencia del sector primario** (cultivo y extracción de materias primas) en la estructura económica de los países en desarrollo. Se sabe por otra parte que el **empleo industrial** se halla en decadencia en los países industrializados aunque ello puede no tener relación directa con los niveles de producción industrial si hay reemplazo de mano de obra por tecnología. También están ocurriendo procesos de deslocalización donde las empresas migran hacia los países menos industrializados en busca de costos laborales menores y también participan de esta migración las empresas dedicadas a las industrias "sucias" en busca de legislaciones ambientales y laborales más permisivas.

Por otra parte la **externalización** de fases del proceso productivo industrial hace revistar algunas tareas en el sector servicios cuando antes las mismas tareas se computaban como empleo industrial porque se hacían dentro de la misma industria o establecimiento, pero en rigor eran tareas de apoyo al proceso productivo.

En el sector **servicios** el desarrollo ha sido muy fuerte dado que concentra la mayoría de la fuerza de trabajo confirmándose la tendencia hacia la **tercerización** de la economía.

La segmentación del mercado de trabajo.

Hoy por hoy la tendencia mundial es hacia la heterogeneidad antes que hacia la homogeneidad de los mercados de trabajo manifestándose ello con mayor fuerza en los países **no industrializados** configurando un rasgo que les ha sido característico apareciendo diversas y múltiples situaciones laborales que tornan pertinente la idea de **mercados de trabajo** segmentados en varios sentidos donde la primera y gran segmentación es la existencia de un sector formal y otro informal de la economía.

Esta gran segmentación de los países pobres o en desarrollo hace difícil determinar si las heterogeneidades responden a desajustes estructurales o a características ya arraigadas y peculiares de estos países lo cual habilitaría para ensayar modelos de desarrollo y fórmulas de crecimiento propias.

En la mayoría de dichos países los así llamados desajustes estructurales y las heterogeneidades mas bien están dando la pauta de que el mercado de trabajo armónico y homogéneo responde mas a un modelo útil para el análisis de los fenómenos laborales que a una realidad.

Bien parece que se puede hablar de varios mercados de trabajo (regionales, sectoriales, segmentados, etc.) cuando no de inadecuación del concepto con la realidad y también de grandes masas marginales que no entran al mercado de trabajo o lo hacen tan sólo esporádicamente cuando son necesarios.

Por eso vuelve el viejo concepto de estructuras duales o polarizadas donde hay **un sector moderno e integrado** conformado por ricos y pobres pero que participan ambos, aunque diferencialmente, del progreso económico asociado al **sector moderno de la producción y del trabajo**.

El otro sector, caracterizado como "**atrasado**", no participa del bienestar económico general y su hábitat responde mas al modo de vida de **comunidad** antes que al de **sociedad**.

La distinción entre **ocupados y desocupados** es menos nítida y tienen mucho peso formas tales como el subempleo, la precariedad laboral, el desempleo disfrazado, el semi-desempleo o desocupado desalentado, el empleo doméstico, el trabajo en negro o no registrado y lo más importante que marca una separación tajante entre la realidad del primer mundo y el resto: la existencia de **un sector informal de la economía complejo y vasto** que consolida múltiples redes trazadas por las estrategias de supervivencia de los **sectores populares y medios bajos**.

El **trabajo en negro** es otra de las características más negativas de situaciones de empleo precario y combinado con la categoría de "trabajadores transitorios" da cuenta de los trabajadores ocupados más desprotegidos.

¿Cómo superar esos déficit teniendo en cuenta el proceso de integración?

Todos los fenómenos delineados así como las diferentes perspectivas esbozadas respecto a la interpretación clásica del mercado de trabajo ameritan que exploremos en formas de intervención en la cuestión laboral por parte de un tratado de integración como el MERCOSUR.

Sabido es que los procesos de integración se dan a partir de acuerdos comerciales y económicos y que no presentan intereses destacados respecto a las dimensiones sociales de la integración, por lo menos en un primer momento.

El MERCOSUR no ha constituido una excepción y es notorio el déficit inicial en los aspectos sociales del mismo,⁴ si bien se han ido incorporando estatutos y grupos específicos para atender las cuestiones laborales, hasta el momento –y esta es nuestra hipótesis más fuerte– pensamos que los avances en la materia no han generado efectos fuertes en la generación de empleo ya sea de modo directo o de modo indirecto.

Si bien puede darse el caso de desarrollos sectoriales puntuales con algún beneficio por la incorporación de mercados mercosureños, caso industria automotriz, nuestra perspectiva apunta a indagar en el ámbito institucional del MERCOSUR, que es donde se supone se diseñan políticas y se implementan mecanismos para estimular la generación de empleo y de producción.

Los procesos de integración, comienzan por los aspectos económicos pero luego el avance en el proceso integracionista produce el avance y/o la difusión de aspectos no estrictamente económicos como pueden ser las cuestiones sociolaborales.

Sin embargo este avance en cuestiones no directamente económicas puede quedar en el terreno de las declaraciones sin pasar a los hechos o interviniendo en asuntos de tipo secundario.

El Tratado de Asunción, que se firmó en Asunción del Paraguay el 26 de Marzo de 1991, no establecía, en su estructura institucional, ningún espacio específico para el tratamiento de temas sociolaborales, a pesar de que en su exposición declarativa se hace referencia a la justicia social y a la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la región entre sus objetivos. Dicha situación se revierte parcialmente cuando en mayo de 1991, los ministros de trabajo de los países miembros, a través de la Declaración de Montevideo, proponen la creación del Sub-grupo de Trabajo sobre relaciones laborales, empleo y seguridad social (SGT 11) y sugieren la necesidad de elaborar una Carta Social del MERCOSUR.⁵

⁴ Sobre el particular se puede consultar MENDICOA, G.; ALVARELLOS, R.: "La dimensión social en los esquemas de integración", Programa de Incentivos, UNLaM, 2002-03. Inf. De investigación y MENDICOA, G. y equipo: "La gestión social en el Mercosur", Programa de incentivos, UNLaM, 1998. Informe de investigación

⁵ PAULUCCI, M.A. "Una mirada hacia el interior de los sindicatos dentro del Mercosur". Ponencia Mercosur. UBA. Sin fecha ni lugar.

Se trata de medir la brecha entre las declaraciones y las propuestas y los hechos efectivamente conseguidos, para comprobar si los avances en la materia han pasado o no del ámbito declarativo.

En este sentido son varios los cuerpos documentales existentes para analizar destacándose, entre otros, la Declaración sociolaboral y la Conferencia Regional de Empleo MERCOSUR (CREM.)

Entendemos que para elaborar una crítica fundada del comportamiento del empleo y de los factores que concurren en su desempeño hay diferentes caminos.

Por un lado está el camino de las estadísticas pero sabemos que muchas veces las cifras no son estrictamente comparables y además las cifras no reflejan toda la realidad que están viviendo los trabajadores y las estructuras del empleo, pero sin embargo son contundentes en cuanto al trazo grueso que permite saber si una cuestión anda bien o mal en nuestro caso el empleo en los países del MERCOSUR y Chile.

No obstante la simple lectura de las estadísticas no alcanza para comprender las causas que hacen al comportamiento del empleo y del desempleo.

Se debe ahondar en la búsqueda de los factores intervinientes y en esa dirección indagaremos sobre las gestiones llevadas a cabo en el ámbito institucional del MERCOSUR referidas al empleo y su grado de eficacia para un comportamiento aceptable del empleo.

En realidad no pensamos que el MERCOSUR tenga una relación causal directa con el empleo en general, pero si entendemos, en cambio, que el MERCOSUR debe haber creado empleo indirecto a través de las exportaciones y de las inversiones extranjeras directas pero también puede que se hayan destruido empleos o circuitos de fuentes de trabajo como por ejemplo los pequeños campesinos en Paraguay.

En suma no trataremos de medir ni de asociar puntualmente al MERCOSUR con la generación de empleo directo porque es difícil establecer las correlaciones estadísticas imprescindibles para probar esta supuesta relación causal..

Creemos, en cambio, que las gestiones llevadas adelante en su ámbito institucional podrán configurar situaciones o escenarios favorables o desfavorables a la generación de empleo y es allí donde trataremos de medir la eficacia del MERCOSUR para la resolución del problema.

Es por ello que se tratará de investigar en los diversos documentos que muestran los principios y compromisos elaborados por los gobiernos.

Estos compromisos y declaraciones van desde la enunciación de políticas activas referentes al fomento y creación de empleo, así como protección respecto a los desempleados y otra serie de enunciados muy puntuales que debido al tiempo transcurrido amerita su evaluación y análisis a los efectos de saber que cosas efectivamente pusieron en práctica los estados partes del MERCOSUR.

También los estados se comprometen a instituir, servicios y programas de formación y orientación profesional continua y permanente para que los trabajadores obtengan las calificaciones exigidas para el desempeño en la actividad productiva.

Esto también hay que relevarlo para ver que hubo y si lo hubo, ver si fue suficiente, es decir si cubrió a una parte o segmento importante de trabajadores.

Asimismo se comprometen a evaluar, aplicar y actualizar, programas y políticas en el área de salud, seguridad y medio-ambiente del trabajo.

Para verificar la implementación y el seguimiento de todas estas declaraciones y propósitos se implementaron comisiones específicas así como órganos tripartitos. También aquí se impone el seguimiento de estos institutos para evaluar el desempeño de los mismos respecto a los objetivos específicamente planteados y que dan sentido a su existencia y funcionamiento.

En definitiva todos los objetivos y propuestas planteadas son pasibles de ser evaluados y analizados y esta es una de las tareas que nos proponemos en el curso de esta investigación, a efectos de verificar su grado de avance y/o cumplimiento.

Asimismo se evaluará la participación en dichas medidas y/o propuestas de los actores sociales tales como el empresariado y los trabajadores a través de sus organizaciones representativas específicas.

Para llegar a esta etapa será necesario primero evaluar estadísticamente el comportamiento de las variables principales vinculadas a la problemática del empleo y el desempleo en los diferentes países que es lo que hacemos seguidamente.

CAPÍTULO 1) LA RECOPIACIÓN ESTADÍSTICA Y SUS PRIMEROS ANÁLISIS.

EI MERCOSUR

En su origen estuvo integrado por cuatro países, Argentina Brasil, Paraguay y Uruguay, en carácter de miembros plenos, acompañados por Chile, posteriormente y más tarde por Bolivia como miembros semiplenos o países asociados.⁶

La población involucrada en el tratado original supera los 200 millones de habitantes, aunque concentrados en Brasil, el área territorial es de 11 861 825 km² y el Producto Bruto Interno total de la región al año 2004 fue de 777.070 millones de dólares y el PIB per cápita es de 3 338.3 dólares.⁷

Cuadro1: Población total de los países. Año 2000 / 02 (aprox.)

País	Población (en miles de personas)
Argentina	36.224
Brasil	169.799
Paraguay	5.831
Uruguay	3.322
Chile	15.116

Fuente: Revista Notisur N° 72/73
Enero-Junio 2003

En todos los países del MERCOSUR las actividades agropecuarias ocupan un lugar importante aunque en medida diversa según el país y muestran las diferencias respecto a los países industrializados. (Ver cuadro 2). No se debe obviar el problema de las áreas rurales ya que la pobreza en las zonas rurales provoca desempleo en las ciudades por la migración rural-urbana.

⁶ Recientemente se han ido incorporando Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela, este último como miembro pleno).

⁷ CEPAL. División de comercio internacional e integración. Anexo estadístico.

Este tema debiera ser de preocupación directa de los gobiernos y de las dirigencias sindicales porque es a través de las masas desposeídas del campo desde donde luego se perforan los salarios mínimos y las condiciones laborales de los trabajadores asalariados.

Ello en parte sucede porque los alimentos son considerados variables estratégicas y entonces, los países industrializados no aceptan depender de la producción alimenticia de los países en desarrollo, que son quienes poseen las ventajas comparativas necesarias para producirlos.

Gran parte de los problemas de la integración propiciada por el MERCOSUR se deben a disparidades internas de los propios países miembros que debieran ser contempladas de alguna forma sin perjudicar la dinámica económica, lo cual es posible si existe voluntad política de disminuir la inequidad en vez de aumentarla.

Cuadro 2. Participación en el PBI de la Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca.

Año 1999. (%) Países seleccionados.

Países	Participación Agro en el PBI (%)
MERCOSUR y Chile	
Argentina	5
Brasil	9
Paraguay	29
Uruguay	7
Chile	8
Unión Europea (países seleccionados)	
Alemania	1
España	4
Francia	3

Fuente: INDEC. Compendio estadístico del MERCOSUR y Chile. Bs. As. 2003.

Como antecedentes del MERCOSUR están los Acuerdos entre Argentina y Brasil (Protocolos de Ouro Preto) de los años 1985 y 1986.

Los orígenes del MERCOSUR se remontan al Tratado de Asunción firmado entre Argentina Brasil Paraguay y Uruguay en marzo de 1991.

Durante el período de transición que fue desde la entrada en vigor del tratado (29/11/91) hasta el 31/12/94 el mismo estuvo dirigido y ejecutado por el Consejo de Ministros del Mercado Común del Sur y el Grupo Mercado Común. En ese período de transición se implementaron los principales instrumentos para la constitución de un mercado común tales como: el programa de liberalización comercial; la coordinación de políticas macroeconómicas; la fijación de un arancel externo común y la adopción de acuerdos sectoriales.

Lo que quedó para "después" fue la dimensión sociolaboral.

Con mucho esfuerzo el sindicalismo de la región logró institucionalizar en parte la cuestión y así aparecieron grupos y/o subgrupos de trabajo dedicados a la integración sociolaboral.

El poco conocimiento sobre el alcance del proyecto integracionista sub-regional, es un hecho categórico, aún cuando son vastos los sectores (empresarios, trabajadores, productores agrícolas, consumidores, etc.) que son afectados por el MERCOSUR.⁸

Entre los objetivos del MERCOSUR figuran los siguientes

- Integración económica de los países miembros para mejorar el intercambio y lograr economía de escala.
- Supresión de aranceles aduaneros (Significa que los productos fabricados en cualquiera de estos países pueden comercializarse en el mercado común sin pagar impuestos aduaneros.)
- Libre circulación de bienes, servicios y factores productivos (capitales y personas)

Entre los logros del MERCOSUR se puede contar el crecimiento del comercio entre los países miembros que se cuadruplicó desde 1990, pasando de 1.000 millones de pesos a 10.000 millones.

También se produjo el fortalecimiento de los valores democráticos y la desaparición de las hipótesis de conflicto entre los países.

La organización institucional del MERCOSUR se realiza a través de organismos formados principalmente por funcionarios de gobiernos de los distintos países como los ministros de Economía y de Relaciones Exteriores y se dispone de mecanismos de trabajo y cooperación en las áreas de justicia, medio ambiente, trabajo, educación y en el ámbito laboral y de la cultura con el fin de armonizar las legislaciones en cada área pertinente.

Los proyectos de infraestructura del MERCOSUR son, entre otros, la hidrovía Paraná - Paraguay, el puente Bs. As.- Colonia del Sacramento, el túnel trasandino entre Chile y la Argentina (Juncal - Horcones), el puente Santo Tomé - São Borja y el puente Rosario - Victoria y los gasoductos desde Bolivia y la Argentina hasta el Brasil.

El MERCOSUR fue planteado como una decisión política de los gobiernos en un contexto regional de liberalización económica caracterizado por la dinamización de procesos integracionistas sub-regionales, a través de la revitalización de viejos, o creación de nuevos acuerdos de integración, cuyas características esenciales son la eliminación drástica y en plazos breves de restricciones al comercio y, por la mayor apertura de las economías latinoamericanas al mercado mundial. Todo esto, en un contexto de creciente globalización mundial de la economía y de constitución de grandes bloques económicos y comerciales regionales.

Hay quienes creen que se ha ido adecuando a sus objetivos primordiales de establecer un sistema de libre flujo de mercaderías, servicios y personas entre los países que lo integran y de conformar un bloque para poder negociar bajo condiciones más equitativas con otros bloques similares o con grandes potencias.

Hay todavía quienes confían en que la buena fe rige con más fuerza entre los países del MERCOSUR que se continuará avanzando en ese sentido como Europa que ha llegado a constituir la Unión como resultado de un proceso que llevó muchos años, muchas ideas positivas con una buena dosis de sinceridad y de honestidad es decir de buena fe.

⁸ Varios Autores. VV.AA: "Problemática campesina e indígena en los países del Mercosur. Bs. As., Ed. Incasur, 2002.

Otros como el director administrativo y jefe de mercados económicos emergentes y estrategias de deudas del ABN, Arno Bank con sede en Nueva York, Arturo Porzcanski afirmó que el MERCOSUR “no tiene futuro y cuanto antes se lo pueda sepultar mejor”.

Otros como el entonces canciller paraguayo Antonio Moreno Ruffinelli manifestó que Paraguay antes del MERCOSUR vendía al mercado intrazonal el 30% de su producto y que a partir del MERCOSUR (marzo de 1991) Paraguay aumentó su venta en un 62%.

Otros como el secretario ejecutivo de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) en su XXIX período de sesiones dijo que “si Latinoamérica quiere ser escuchada en el contexto internacional para defender una globalización menos excluyente y más justa tiene que definir una nueva estrategia”.

Los procesos de integración siempre generan resistencias y ganadores y perdedores en el corto plazo, aunque prometen en lo estratégico beneficios para los países debido a su mayor presencia y fortaleza en el plano internacional y en la economía. Tal podría ser el caso de Paraguay y Uruguay los países considerados más débiles relativamente del MERCOSUR por el crecimiento de sus exportaciones en el comercio intrazonal, aunque habiéndose duplicado en el caso paraguayo según declaraciones del canciller Moreno Ruffinelli ⁹

Es innegable el crecimiento que ha tenido el comercio intra-MERCOSUR (Ver cuadro 3) pero persiste como problema la morigeración de las desigualdades existentes entre los cuatro países (miembros originales) que obedecen en parte a factores estructurales que vienen de antaño.

El problema es como se distribuyen esos ingresos económicos al interior de los países y también como se reducen las asimetrías que se advierten con la sola lectura de la columna de variación porcentual del Cuadro 3.

Cuadro 3. Comercio Intra-MERCOSUR. Años 1991/2000
(Exportaciones FOB en millones de dólares)

Países	Año 1991	Año 2000	Variación porcentual
Argentina	1.977	8.394	324.5
Brasil	2.309	7.762	236.1
Paraguay	259	532	105.4
Uruguay	557	1.023	83.6
Totales	5.102	17.711	337.2

Fuente: Elaboración propia en base a ALADI en VV AA: Ob. Cit.

Los campesinos, por ejemplo, están siendo perjudicados debido a que los cambios, positivos en el ámbito macroeconómico, ocasionados por el MERCOSUR, muestran malos resultados para ellos.

Es obvio que el proceso de integración sin una participación efectiva de los trabajadores y campesinos en las decisiones y en la distribución de ingresos no reportará progreso social en la región, pero también conviene intentar mejorarlo debido al crecimiento de los volúmenes

⁹ Diario ABC del 22/11/01

exportados que muestran a Paraguay con el 52% de sus exportaciones distribuidas en la región y Uruguay, con el 46,7% para el año 1994.¹⁰

Las características pródigas en recursos naturales de la región entran en conflicto con otros problemas internos y externos a los países tales como "la concentración de la tierra en pocas manos y el predominio de los intereses de las empresas multinacionales para producir alimentos en función de los intereses del comercio internacional y no de las necesidades de la población".¹¹

También aparece con fuerza el tema de los subsidios a la agricultura y la ganadería en los países industrializados para impedir el ingreso de los productos mercosureños en sus mercados. Uno de los problemas más graves que se denuncian son las políticas proteccionistas indirectas que se practican a través de los subsidios a la agricultura y a las cooperativas por parte de los gobiernos de los países centrales.

Es clara la demanda de los representantes campesinos latinoamericanos por la apertura equivalente de otros mercados de modo tal que la integración sea pareja y auténtica, esto es equitativa, necesiéndose para ello de la decisiva acción estatal latinoamericana a través de políticas claras y decididas.

Pensar los países del MERCOSUR en tanto posibilidad de una región integrada como un bloque económico regional que logre proteger las economías particulares de cada país de las políticas opresivas del modelo neoliberal globalizado, pone en el tapete las particularidades y especificidades que cada país encierra, sobre todo si se piensa en la estructura social de los países del MERCOSUR caracterizados por una muy desigual distribución de la riqueza.

Otro de los problemas existentes respecto al MERCOSUR es la poca y mala información que se tiene acerca de dicho acuerdo ó bloque regional. Ello debilita grandemente las posibilidades de sumar a los pueblos en torno al mismo y a sus evidentes ventajas y posibilidades si no se lo implementa con un carácter más universalista y protector de los intereses legítimos de los más débiles resguardándolos de los intereses de los más poderosos.

Frente a estas dificultades se necesitan mejores niveles organizativos para defender los intereses de los trabajadores y que los gobiernos del MERCOSUR diseñen mecanismos precisos para atenuar estos daños a las economías regionales y para llevar adelante el mercado común.

El problema de la Pobreza y la Distribución del Ingreso en el MERCOSUR

En los países MERCOSUR la **pobreza** es el elemento predominante en la estructura socio-ocupacional e impregna fuertemente a la cuestión del empleo y desempleo.

Los datos comparables más recientes respecto a la pobreza en la región corresponden a los años 2001/02 y según la CEPAL.¹²

En el cuadro 4 puede observarse cómo se destaca positivamente Uruguay por sobre el resto de los países, ya que sólo un 15.4% de la población (área urbana) se encontraba por debajo de la

¹⁰ VVAA: ob. Cit.

¹¹ Idem

¹² OIT. La Exclusión social en el mercado de trabajo. El caso del Mercosur y Chile. Síntesis ejecutiva. .
"...es preciso recordar que la medición de la pobreza según el método de las 'líneas' considera solamente los ingresos monetarios, de manera que no se incluyen dimensiones muy relevantes para la calidad de vida, como el acceso a la salud, a la educación y a la vivienda".

línea de pobreza. Por el contrario Paraguay, tiene un elevado porcentaje de población por debajo de la línea de la pobreza que llega al 60.6%. Chile en cambio ostenta también bajo nivel de pobreza (18.8%) mientras que Argentina se dispara con un 41.5% de población debajo de la línea de pobreza como efecto de la crisis de 2001 y devaluación mediante, aunque la medición se limita al Gran Bs. As. que concentra alrededor del 35% de la población total. No obstante debe decirse que los valores del GBA no difieren grandemente con la media nacional. Comparando con los datos del año 1999 se observan las diferencias en más o en menos. El caso chileno es destacable dado que las cifras indican un bienestar relativo mejor frente a los países MERCOSUR. Sin embargo, Chile aparece como uno de los países con mayor desigualdad: "Mientras que en los países occidentales desarrollados la diferencia entre el salario más alto y el más bajo puede llegar a 20 veces, en Chile es 100".¹³

"Aún cuando se han verificado evidentes avances en la superación de la pobreza y la indigencia, luego de quince años de gobiernos de la Concertación y de cinco años de gobierno del Presidente Ricardo Lagos, la distribución del ingreso en Chile sigue siendo la misma del año 1989 y, como ya se ha señalado, una de las diez peores del mundo. No existen señales de ese "Crecimiento con igualdad" que se le ofreció al país."¹⁴

Cuadro 4. Evolución población por debajo de la línea de pobreza.
(%)

País	Año 1999	Años 2001/02/03
Argentina	23.7	41.5
Brasil	37.5	37.5
Paraguay	60.6	61.0
Uruguay	9.4	15.4
Chile	20.6	18.8

Fuente: elaboración propia sobre datos de CEPAL
Panorama Social de América Latina (varios años.)

En el ámbito regional, la evolución de la pobreza entre 1999 y 2001-2003 fue preocupante dado que sólo Chile logró que bajara del 38,6% en 1990 al 18,8% en 2003, mientras la indigencia descendía de un 12,9% a un 4,7% en el mismo período.¹⁵

En cambio, en Argentina, la pobreza pasó de un 23,7% en 1999, a un 41,5%, en el 2002. La tendencia de la indigencia fue aún más regresiva, ya que se triplicó con creces, pasando del 4,8% en 1999 al 18,6% en el 2002.

Uruguay, tras haber disminuido del 17,9% al 9,4% en los años noventa, sufrió el aumento de la pobreza en seis puntos porcentuales en el 2002; pese a ello, tanto la pobreza (15,4%) como la indigencia (2,5%) en Uruguay siguen siendo las más bajas de la región.

En los últimos años, el área metropolitana de Paraguay también registró un aumento de la pobreza, de alrededor de 3 puntos porcentuales y, aunque menos pronunciado, también de la indigencia, en una inversión de la tendencia a la baja del período 1990-1999. No obstante los niveles de pobreza en Paraguay son altísimos.

¹³ El País. 7/12/05

¹⁴ Sergio Aguiló Melo, Diputado de la República; José Ruiz Di Giorgio, Senador de la República, siguen otras firmas. Chile, Octubre 2004.

¹⁵ CEPAL. Panorama social 2004.

En Brasil, que es el país con mayor cantidad de pobres de Latinoamérica y sin mejoras durante mucho tiempo, se obtuvo un éxito notable en la lucha contra la pobreza entre 2003/04 un solo año y primer año de gobierno de Lula quien la redujo del 35.6% al 33.2% y la indigencia pasó del 10 al 8% de la población total.

Las razones fueron el aumento de la ocupación, la reducción de la desigualdad en el ingreso del trabajador y el aumento de transferencias focalizadas del Estado (planes sociales. Igualmente la inequidad en ese país sigue siendo muy grande ya que ahora después de la reducción citada, los excluidos son 57 millones cuando antes eran 63 millones.¹⁶

¿Podrá la economía formal y los modelos de desarrollo conocidos hasta ahora resolver este déficit?

En síntesis se puede decir que durante los '90 la pobreza se mantuvo estancada y con tendencia a la baja en Argentina, Paraguay, Uruguay y Brasil, mientras que Chile la redujo.

En cambio para el período 1999/2003 la pobreza creció mucho en Argentina, seguida por Paraguay y Uruguay y se estancó en Brasil y Chile.

Estas relaciones estadísticas pueden causar asombro en el ámbito de los trabajadores formales donde el desempleo y la depresión salarial hicieron mella en los '90, pero los indicadores sobre pobreza hacen referencia a las vastas porciones de población no integradas al circuito de la economía y fuera del mercado de trabajo formal, o sea a los excluidos.

Una cosa es estar excluido del desempleo a través de la desocupación y otra cosa es estar excluido del mercado de trabajo a través de la inactividad, dado que esta última situación, compartida por millones de personas, es invisible para el mercado de trabajo.

El período 1990/2002-3 muestra la constante y hasta el empeoramiento de uno de los rasgos más sobresalientes de la situación social de América Latina cual es la marcada **concentración del ingreso** que prevalece en la mayoría de los países.

Cuadro 5: Estratificación de países s/ coeficiente de Gini de la distribución del ingreso, 1990-2002

Nivel de desigualdad	Año 1990	1994	1997	1999	2002
Muy alto	Brasil	Brasil	Brasil	Brasil	Brasil Argentina
Alto	Chile	Chile	Chile Argentina	Chile Argentina	Chile
Medio	Argentina Uruguay	Paraguay Argentina	Paraguay	Paraguay	Paraguay
Bajo	---	Uruguay	Uruguay	Uruguay	Uruguay

Fuente: CEPAL. Panorama Social de A. Latina 2004.

El índice de Gini que mide la distribución del ingreso arroja una estratificación de los países en cuatro categorías que muestran al año 2002 en el estrato de baja desigualdad a Uruguay, (área urbana) cuyo indicador es inferior al 0,470. El estrato medio está integrado por Paraguay (área urbana) entre otros con coeficientes de Gini que oscilan entre el 0,488 y el 0,514. El estrato alto es ocupado por Chile (0,550) con otros países de Latinoamérica.

¹⁶ Diario Clarín de Argentina, 5/12/2005.

Finalmente, Brasil y Argentina (Gran Buenos Aires) en ese orden, figuran en el estrato de muy alta inequidad, ya que el valor de sus índices es superior al 0,580.

La progresión entre 1990 y 2002 indica que Brasil y Argentina¹⁷ empeoraron en la inequidad de su distribución del ingreso, mientras que Chile permaneció igual en el nivel de alta inequidad. Paraguay permaneció igual en un nivel medio (0,511) aunque con tendencia a empeorar su distribución del ingreso, y Uruguay (área urbana) mejoró notablemente ya que pasó de nivel medio a nivel bajo (0,455) en lo referido a inequidad en la distribución del ingreso, pese a que su valor en el índice de Gini viene disminuyendo desde 1994.

El análisis de este fenómeno es la evaluación de la estructura distributiva de los países de la región a partir del porcentaje del ingreso total que reciben los hogares, clasificados en forma ascendente según su ingreso por habitante.

Si bien los datos no figuran en el cuadro precedente, un análisis de la CEPAL que no se basa en el índice de Gini sino en otros, indica que el 40% más pobre de la población de A. Latina capta alrededor del 13,6% del ingreso total.

El grupo integrado por los hogares de la zona media de la distribución recibe un 23,0% de los recursos del país, en tanto que los altos captan el 27,3%.

Por último, el decil más rico recibe en promedio el 36,1% del ingreso de los hogares en los países de América Latina, aunque en algunos de ellos, como ocurre en Brasil, este porcentaje supera el 45%.

Las cifras precedentes muestran una peculiaridad de la distribución del ingreso en América Latina: el elevado porcentaje de recursos que concentra el 10% de los hogares ubicados en la parte superior de la escala distributiva.

Los datos sobre la situación en Brasil en 2001 muestran que mientras el 40% más bajo de la distribución percibía apenas el 10,2% del total del ingreso, el decil más rico recibía cerca de la mitad (46,8%), lo que se tradujo en un cociente de rentas medias de ambos grupos de 32,2 veces.

Los salarios

La lectura del cuadro 6 muestra la evolución de cada país respecto a las remuneraciones industriales y a la vez las diferencias entre ellos. El grupo es liderado por Chile, seguido por Brasil Argentina, Paraguay y Uruguay, en ese orden, para el año 2004.

Cuadro 6: Remuneraciones reales en la Industria. Años 1995-00-04
(índice 1990 = 100)

	1995	2000	2004
Argentina	97.7	95.8	99.5
Brasil	128.4	133.2	137.5
Chile	123,5	144,28	150.0
Paraguay	98,5	98,8	93,0
Uruguay	104,2	102,2	78,3

Fuente: OIT. Panorama laboral 2005

¹⁷ Los valores alcanzados en 2002 por Argentina pueden deberse a factores coyunturales como fue la crisis de 2001 que no ratifican tendencia en el largo plazo.

Si bien la remuneración industrial no refleja toda la situación económica de los trabajadores ni mucho menos, es un indicador importante dentro de la estructura salarial.

Asimismo sirve en este caso para observar un crecimiento lento, para el caso de Brasil y Chile, teniendo en cuenta que el valor índice es año 1990=100.

En cambio Argentina, Paraguay y Uruguay muestran una muy pobre dinámica salarial, que puede explicar aunque sea parcialmente, las tasas migratorias negativas de dichos países, sobretodo de los dos últimos.

Otro indicador salarial que ayuda a corregir los umbrales mínimos de los salarios es el **salario mínimo real** (Ver cuadro 7) porque cumple la función de empujar hacia arriba al resto de los salarios de la economía y beneficia a la vez a los sectores más postergados dentro de la estructura salarial.

En el caso del **salario mínimo** el liderazgo es para Argentina seguido por Chile y Brasil y muy atrás se ubican Paraguay y Uruguay. Debe tenerse en cuenta que la mayoría de los trabajadores bajo convenio cobran por encima del salario mínimo, lo cual convierte a éste en un indicador de tendencia.

Cuadro 7: Salarios mínimos reales urbanos 1995-00-04
(índice 1990 = 100)

	1995	2000	2004
Argentina	195.5	196.6	255.1
Brasil	121.1	134.0	164.9
Chile	129.3	172.5	191.7
Paraguay	85.4	90.3	92.5
Uruguay	62.4	60.6	47.0

Fuente: OIT. Panorama laboral 2005

La cuestión del empleo y el desempleo.

Puede decirse que el **desempleo, es un fenómeno típico de las economías modernas e industrializadas** que aparece como de difícil resolución dentro de las reglas de juego del capitalismo actual signado por el uso del capital intensivo (tecnología) en reemplazo del trabajo humano.

Si vemos la historia del desempleo comprobaremos que surge en los países industrializados mientras que el concepto del sector informal urbano (SIU) surge de la experiencia del trabajo en África, siendo también típico este fenómeno en América Latina.

O sea que el desempleo, como tantos otros rasgos de las economías de los países en desarrollo o no industrializados o de bajos ingresos, es un problema heredado y/o importado que pasa,

fundamentalmente, por la ausencia de un modelo autónomo de desarrollo adaptado a las necesidades reales de los países y de sus pueblos.

También debemos darnos cuenta que el desempleo a veces se conjuga con menores niveles de pobreza y exclusión relativa entre países, o sea, a mayor desempleo, menor pobreza o viceversa. Esto se explica porque las mediciones sobre el desempleo son urbanas y no toman en cuenta a los que están fuera de la PEA.

Recién cobran significación los datos sobre el desempleo cuando hay un mercado de trabajo y hay una población mayoritariamente dominante integrada al circuito de la economía bajo relaciones laborales asalariadas formales.

En cambio, cuando lo que abunda es la pobreza, la exclusión y las migraciones forzosas o el exilio económico, las mediciones sobre el desempleo pierden en parte significación.

Esta paradoja estadística se destaca aquí, porque la realidad de los países MERCOSUR está pasando más por el sector informal, por la marginalidad, por la pobreza, por el trabajo en negro o clandestino y por la miseria campesina.

No obstante desde la óptica de los mercados de trabajo es sabido que el desempleo constituye también un flagelo, máxime en nuestros países donde no existe rentabilidad suficiente para incorporar políticas pasivas tales como el subsidio o seguro de desempleo a niveles de ingreso satisfactorios para los trabajadores.

Asimismo es cierto que el aumento del empleo puede aliviar situaciones de pobreza (esto dependerá de los niveles salariales) lo que ocurre es que cuando hay empleo, o sea reactivación de la economía en cuanto a puestos de trabajo, los pobres del campo y las mujeres pugnan por incorporarse al mercado de trabajo y entonces el crecimiento del empleo no alcanza y se vuelve a caer en el desempleo y, lo que es peor, con crecimiento demográfico desmedido en las ciudades y desorganización social de todo tipo sufrida principalmente por los trabajadores.

Al decir de la OIT "la globalización no está creando empleos nuevos y de calidad ni reduciendo la pobreza".¹⁸

El informe citado indica que la tendencia mundial se manifiesta en forma diversa al considerar indicadores como la creación de empleos, la productividad, las mejoras salariales y la reducción de la pobreza en las diferentes regiones del mundo.

Se revela que, si bien en algunas zonas de Asia la expansión económica está promoviendo un crecimiento sólido del empleo y mejoras de las condiciones de vida, en otras zonas, como África y en algunas partes de América Latina, se observa un número creciente de personas que trabajan en condiciones menos favorables, en particular en el **sector agrícola**.

En el informe se hace hincapié sobre muchas economías en desarrollo, donde el problema radica principalmente en la falta de oportunidades de trabajo decente y productivo, **y no en el desempleo**, ya que las mujeres y los hombres trabajan duro y con horarios prolongados a cambio de muy poco, ya que si no trabajan no perciben ningún ingreso.

La conclusión es que el **crecimiento económico** no está creando empleo.

En el estudio bienal se revela que, por cada punto porcentual de crecimiento adicional de PIB, el empleo mundial total sólo aumentó un 0,30 por ciento entre 1999 y 2003, lo que representa una disminución al compararlo con el 0,38 por ciento entre 1995 y 1999.

Además, el crecimiento en el empleo se produce en la categoría de "empleo por cuenta propia", que abarca a la mayoría de los hombres y mujeres que trabajan en la economía informal, donde las condiciones de trabajo son a menudo precarias.

¹⁸ OIT. Indicadores laborales mundiales. 2005

En América Latina se observó entre 1999 y 2003 una disminución de la densidad del empleo resultante del crecimiento económico. Al mismo tiempo, el número de trabajadores pobres de la región que vivían con un dólar al día aumentó en 4,4 millones.

En los últimos años, el coeficiente de empleo del crecimiento económico en América Latina ha sido relativamente más elevado para las mujeres que para los hombres.¹⁹

Las consecuencias del desempleo son diferentes según el mayor o menor compromiso de los países ó regiones con el modelo económico predominante y lo mismo ocurre con las **vías de "solución"** futuras que se avizoran.

Dada la importancia del **desempleo** convendrá distinguir y señalar sus características principales reconociéndolo como problema social y por lo tanto inexplicable desde una sola disciplina, la economía, sino necesitado de un enfoque que integre también la sociología y la política.

Si bien es cierto que el empleo tiene que ver con coyunturas y modelos económicos, no es menos cierto que los modelos económicos se eligen en función de criterios político-ideológicos determinantes de la orientación económica que según el rumbo que tome beneficiará a unos y perjudicará a otros.

Estas opciones diferentes por determinados modelos económicos hacen que **la variable desempleo se convierta en permanente o circunstancial** mas allá de las intenciones declaradas de los gobernantes.

Así, en Uruguay y Paraguay impactan las tasas de migración, en Argentina y Brasil el número de pobres y de población marginal, en Chile la distribución del ingreso concentrada en los ricos. ¿Cómo superar esos déficit teniendo en cuenta el proceso de integración?

Si bien no se pueden encontrar relaciones de causa y efecto entre las variables sociolaborales y el MERCOSUR, si se puede decir que hasta ahora, pese a la vigencia del proceso de integración, dichas variables no han mejorado.

El desempleo y el crecimiento económico

Pese a que Argentina tiene el desempleo más alto de la región es el único que presenta una mejora, de 4 puntos porcentuales entre 1995/04.

En los demás países el desempleo es creciente y presenta alzas fuertes en el caso de Brasil y Paraguay.

Chile también presenta una tendencia alcista que es de 2,2 puntos porcentuales.

Los datos de A. Latina sirven para ubicar a los países MERCOSUR en comparación con el resto del sub-continente.

¹⁹ Hasta aquí el informe de la OIT citado.

Cuadro 8: Desempleo abierto urbano. Años 1995-00-04
(tasas anuales medias)

	1995	2000	2004
Argentina a/	17,5	15,1	13,6
Brasil a/	4,6	7,1	11,5
Chile	6,6	9,2	8,8
Paraguay	5,3	10,0	10,0
Uruguay	10,3	13,6	13,1
América Latina	9,2	10,5	10,9

Fuente: OIT. Panorama laboral 2005.

a/ Los cambios ocurridos en la metodología de medición en 2002 no quiebran la tendencia para efectuar comparaciones con años anteriores.

En líneas generales las mediciones sobre desempleo muestran un **fracaso muy evidente del crecimiento económico**. “El caso más paradigmático ha sido Argentina en términos de lo que se ha llamado crecimiento sin empleo, característico del modelo de economías abiertas a la globalización, ya que el PBI por habitante se expandió durante 1990-97 en un 33,2%. El problema del desempleo no provino por lo tanto del estancamiento económico”²⁰
En todo caso la lección, que ya se sabía desde los años '70, es que “el crecimiento económico no garantiza por sí solo un mayor nivel de empleo ni una mejor distribución del ingreso.”²¹

Observando las tasas de crecimiento del PBI (Cuadro 11) se destaca el sostenido crecimiento chileno que arroja un promedio superior a todos, aunque con tendencia decreciente desde 1995 que parece repuntar en los dos últimos años de la serie pero sin llegar al valor de 1995. Argentina merece una mención aparte ya que muestra crecimiento importante en los primeros años de la serie para desbarrancarse posteriormente, llegar al abismo y volver a resurgir en forma espectacular. Esta marcha accidentada, compartida parcialmente con Uruguay, explica sus altas tasas de desempleo y pobreza como consecuencia de la obediencia argentina a las recetas del Fondo Monetario Internacional en la década del '90 y principios de la década del 2000.

Tanto Brasil como Paraguay vienen con una tendencia de crecimiento bajo y en el caso de Paraguay con algunos valores negativos. No obstante el crecimiento de Brasil, pese a algunos altibajos, demuestra una solidez parecida a la del crecimiento chileno ya que ambos países presentan una sola tasa negativa cada uno en todo el período.

²⁰ OIT: La exclusión social en el mercado de trabajo. El caso del Mercosur y Chile. Síntesis ejecutiva. Chile, 1999.

²¹ PREALC-OIT: Políticas de empleo en América Latina, Santiago 1974.

Cuadro 9: Producto interno bruto. Años 1990-2005
(Variación porcentual anual)

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile
1990	-1,4	4,7	3,0	0,6	3,7
1991	10,0	1,0	2,5	2,9	8,0
1992	8,9	-0,3	1,7	6,6	12,3
1993	5,8	4,5	4,0	2,2	7,0
1994	8,3	6,2	3,0	5,9	5,7
1995	-3,1	4,2	4,5	-1,9	10,6
1996	4,4	2,5	1,1	5,0	7,4
1997	8,0	3,5	2,4	5,4	7,4
1998	3,8	0,1	-0,6	4,3	3,6
1999	-3,4	0,8	0,1	3,3	-0,1
2000	-0,5	4,5	-0,7	-1,7	4,9
2001	-3,8	1,7	1,5	-2,5	3,0
2002	-10,9	1,9	-2,3	-10,8	2,0
2003	8,7	0,5	2,6	2,5	3,3
2004	8,2	5,2	2,8	12,0	5,8
2005 a/	10,1	3,9	-	7,6	6,5

Fuente: OIT. Panorama Laboral 2002 y 2005

a/ 2° trimestre 2005.

La población económicamente activa. PEA.

El alcance de los problemas de empleo es muy importante porque la mayor o menor cantidad de gente que participa del mercado de trabajo en calidad de asalariado o de otra forma y quienes dependen económicamente de ellos, o sea sus familiares, son quienes hacen funcionar la rueda de la economía a través del gasto y del consumo.

Asimismo, cuando la desocupación es alta, los hogares sufren problemas de disponibilidad de recursos entrando en sucesivas líneas de pobreza.

La PEA son las personas comprendidas entre los 14 y los 60/65/70 años de edad, aproximadamente según la legislación de los diferentes países, que trabajan en forma remunerada ya sea como patrones, como trabajadores cuentapropia y/o como asalariados.

Pero además, hay que considerar que no toda la población ocupada está bien ocupada. También están los que buscan trabajo y no lo encuentran, que son los desocupados. Todo este grupo de personas conforma entre el 40/47% de la población total en el MERCOSUR, con la excepción de Uruguay, como puede apreciarse en el cuadro precedente.

Sin embargo, la **población económicamente activa, PEA**, no es la mayoría de la población total y ello se advierte con mayor fuerza en los países industrializados ²² donde los niveles de ingreso per-cápita son altos y los niños, por ejemplo, no trabajan.

Cuadro 10: Población económicamente activa.
Año 2000 / 02 (aprox.)

Países	Personas (PEA) en miles	Personas pobl. total en miles	% sobre población total.
Argentina	14.254	36.224	39,3
Brasil	80.225	169.799	47,2
Chile	5.950	5.831	39,3
Paraguay	2.612	3.322	44,7
Uruguay	2.095	15.116	63,0

Fuente: Elaboración propia en base a Revista Notisur N° 72/73

Entonces, la **población inactiva** alcanza valores importantes y ello se advierte con mayor fuerza en los países industrializados donde los niveles de ingreso per-cápita son altos y los niños, por ejemplo, no trabajan.

Dentro de la población inactiva, en nuestros países, se encuentran las grandes masas de no integrados que son los pobres de toda pobreza repartidos en los campos y en las ciudades.

Cuadro 11: Población inactiva según países seleccionados.
Año 1999. (%)

Países	Población inactiva
MERCOSUR a/	
Argentina	35,5
Brasil	31,1
Paraguay	29,7
Uruguay	27,5
Chile	39,6
Unión Europea b/	
Alemania	42,1
España	50,6
Francia	44,2

Fuente: INDEC (Ob. Cit.)

a/ referido a Población urbana de 15 años y más

b/ Referido a Población Total de 15 a 64 años.

22 Si bien la PEA en los países industrializados es mayor que en los países Mercosur, en éstos últimos es mucha la cantidad de gente que trabaja y no es contabilizada en la PEA por razones diversas. Por ejemplo, el trabajo infantil, en formas muchas veces degradadas, es una cruda realidad en Latinoamérica siendo muchos otros, además de los niños, quienes trabajan en actividades remuneradas, ya sea en el sector formal aunque en "negro" y/o en el sector informal de la economía.

La **tasa de actividad** se ha mantenido estancada y con tendencia a la baja con excepción de Argentina.

Ello puede implicar aumento de la población inactiva por efecto desaliento, también por falta de necesidad o también por razones involuntarias del tipo de exclusión laboral.

La tasa o nivel de actividad mide un aspecto significativo de la situación laboral de un país ya que indica la cantidad de personas que participan de la actividad económica incorporándose al mercado de trabajo.

Cuadro 12: Tasas de participación (actividad) urbana.
(tasas anuales medias) 1995-00-04

	1995	2000	2004
Argentina	55,2	56,4	60,2
Brasil	59,3	58,0	57,2
Chile	54,9	53,7	53,2
Paraguay	70,5	60,6	62,4
Uruguay	59,0	59,6	58,5

Fuente: OIT. Panorama laboral 2005

La tasa de actividad varía por diversas razones:

-**si desciende** se puede especular con la idea de que hay un desaliento generalizado en la población trabajadora debido a las escasas oportunidades de empleo o los bajos niveles salariales, -**si aumenta** se puede pensar que hay una mayor demanda de trabajo por la participación de otros miembros del grupo familiar en el mercado de trabajo debido a menores ingresos del jefe del hogar o también se puede decir que es porque crecieron las oportunidades de empleo y hay más concurrencia de demandantes.

La mayor tasa de **actividad femenina** tiene interpretaciones diversas según el contexto donde ocurra adjudicándosele causalidad en el fenómeno a la modernización de la estructura ocupacional en los **países industrializados** pero en los **países en desarrollo** tiene que ver con una "mezcla" del fenómeno antedicho y también con procesos de deterioro salarial que disminuyen la tasa de participación masculina apareciendo las mujeres para obtener el ingreso familiar sustituto aprovechando sus mejores condiciones para "entrar y salir" del mercado de trabajo.

Siempre los análisis basados en la tasa de actividad se refieren a la población en edad activa, entre 15 y 65 años aproximadamente según la legislación vigente, lo cual no obsta para que el trabajo infantil y el de los "viejos" sea una realidad aunque al margen de la legislación.

La **tasa de actividad** brinda explicaciones mas completas sobre el fenómeno del **desempleo** pues las variaciones de la primera inciden sobre el segundo dando pie a hipótesis complejas con expectativas "pesimistas u optimistas" respecto a la situación y evolución del desempleo donde no se descartan posiciones encontradas sobre el modelo económico de que se trate debido al carácter de variable dependiente que tiene el desempleo con respecto a la economía y al modelo de crecimiento que se elija, siendo varias las alternativas posibles.

En nuestro caso podemos especular con el hecho de que el decaimiento o el estancamiento de la tasa de actividad se debió a las **bajas oportunidades del empleo formal** teniendo en cuenta los

bajos valores registrados en la tasa de ocupación ó empleo (Ver cuadro 13) lo cual significa que la generación de puestos de trabajo fue **escasa**.
También podemos sospechar que la baja de la tasa de ocupación se “compensa” con trabajo informal.

Cuadro 13: Tasas de ocupación urbana.
(tasas anuales medias) Años 1995-00-04

	1995	2000	2004
Argentina	46,1	47,9	52,5
Brasil	56,6	53,9	50,6
Chile	51,2	48,8	48,5
Paraguay	66,8	52,2	56,1
Uruguay	53,0	51,6	50,9

Fuente: OIT. Panorama laboral 2005

La tasa de empleo ha ido en descenso, tomando las dos puntas de la serie, en todos los países menos en Argentina. Se evidencia así la insuficiencia en la generación de empleo.

¿Qué responsabilidad le cabe en esto al MERCOSUR y a las grandes empresas que se asentaron en la región a su amparo?

El drama de Latinoamérica consiste en que el sector moderno de la economía y el sistema económico de mercado **no alcanza** para satisfacer las necesidades laborales de toda su población con el agravante de que se pretende generalizar dicho sistema en forma absoluta destruyendo así las organizaciones sociales y comunitarias autóctonas que contenían y satisfacían las necesidades de quienes hoy aparecen como marginados del sistema económico. En realidad siempre les ha sido ajeno y si tratan de incorporarse es porque se ven compelidos a ello. Conceptos tales como **desarrollo a escala humana y tecnologías de la pobreza** pueden responder mas adecuadamente a las mayorías latinoamericanas, buscando formas de coexistencia e interacción con el sistema económico de mercado, pero sin perder sus formas de trabajo originales como es el caso de los campesinos.

Empleo no registrado y sector informal

Los países MERCOSUR y Chile muestran heterogeneidad interna y diferencias con el conjunto de A. Latina cuyos datos no figuran en el cuadro pero sabemos que el 47,4% del empleo no agrícola está en el sector informal.²³

Así Chile y Uruguay se destacan notablemente porque solo trabaja en el sector **Informal, SI**, el 35/37% de su fuerza laboral mientras que en el otro extremo se encuentra Paraguay con el 62% revistando en el SI.

23 Esto marcaría una tendencia a un mejor desarrollo relativo de la región Mercosur y Chile

Cuadro 14: Estructura del empleo no agrícola
1990-2004. (%)

Países/años	SECTOR INFORMAL (SI)				SECTOR FORMAL (SF)		
	Total	Trabajador independiente	Servicio doméstico	Micro Empresa	Total	Sector Público	Pequeñas y medianas empresas
Argentina 1991	52.0	27.5	5.7	18.8	48.0	19.3	28.7
1998	49.3	22.7	6.4	20.3	50.7	12.7	38.0
2001	45.7	20.6	5.9	19.1	54.3	17.2	37.1
2004	44,3	17,9	7,4	19,0	55,7	18,4	37,3
Brasil 1990	40.6	20.3	6.9	13.5	59.4	11.0	48.4
1995	46.5	23.8	9.5	13.2	53.5	15.1	38.4
1999	47.1	24.0	9.4	13.7	52.9	14.2	38.8
2001	46.0	22.3	9.5	14.3	54.0	13.7	40.3
2003	44,6	21,0	9,3	14,3	55,4	13,8	41,7
Chile 1990	37.9	20.9	5.4	11.7	62.1	7.0	55.1
1996	38.8	18.9	7.1	12.8	61.2	11.8	49.4
2000	38.0	19.7	5.9	12.5	62.0	10.8	51.2
2003	35,8	21,5	6,2	11,1	61,2	10,7	50,6
Paraguay 2004	62,9	31,0	11,2	20,6	37,1	11,7	25,4
Uruguay 1990	39.1	18.6	6.8	13.7	60.9	20.1	40.8
1995	43.3	21.9	7.4	13.9	56.7	20.0	36.7
1999	43.1	22.5	7.5	13.1	56.9	17.1	39.8
2001	42.2	21.3	7.5	13.4	57.8	17.2	40.6
2004	37,7	17,2	9,1	11,5	62,3	18,9	43,4

Fuente: Revista Notisur 72-73 y Panorama Laboral OIT 2005.

En Argentina y Brasil, en cambio, el 44% de su población trabajadora está en el SI. Por otro lado la progresión 1990-2004 muestra un mejoramiento respecto a restar trabajo del SI para Argentina, Chile y Uruguay. No es así para Brasil que arranca del 40.6 en el SI en 1990 para llegar al 2004 con el 44% de su población trabajadora en el sector informal. En la estructura interna del Empleo No Agrícola (Ver cuadro 14) los únicos países que presentan variaciones significativas entre 1990 y 2004 son Argentina y Uruguay con disminuciones de los trabajadores independientes y aumentos en el servicio doméstico. Uruguay también muestra un aumento de 3 puntos porcentuales en la captación de trabajadores para la pequeña y mediana empresa.

El sector informal reúne una serie de actividades con poca diferenciación entre capital y trabajo, reducido número de personas participantes y diversas formas de autoempleo, típicamente inestables.

Aunque una gran mayoría de estas actividades se desempeñan sin el reconocimiento de la autoridad estatal competente, para la OIT también existe algún grado de trabajo en blanco

considerado informal como pueden ser algunas microempresas y algunas formas de trabajo doméstico registrados.

El sector informal no debería homologarse totalmente con el trabajo en "negro" o no registrado, es decir con la evasión fiscal y el desconocimiento de los derechos de los trabajadores, sosteniendo relaciones laborales no reconocidas por el Estado.

El problema de la informalidad es más amplio, difícilmente cuantificable por lo que se estima que estas cifras sean en la realidad más altas.

En el caso de Argentina, según la EPH del segundo trimestre 2005 el empleo no registrado (trabajadores a los que no se les realizaron descuentos previsionales) alcanzó al 47.2% de los trabajadores asalariados de los aglomerados urbanos relevados.

En el Brasil, en el mes de diciembre de 2002, la Pesquisa Mensual de Empleo del IBGE determinó que el 21.6% de los asalariados se encontraba no registrado.

En Chile según los datos proporcionados por el ex consultor del Ministerio del Trabajo, Alvaro Covarrubias, 3,8 millones de trabajadores son formales y dos millones informales. De los primeros, 2,8 millones están adscritos a las mutuales (coberturas de Riesgos del Trabajo) y un millón al INP, siendo estos últimos los de menores ingresos.

Junto con el desempleo, el trabajo en el sector informal y el no registrado son los problemas más importantes que se deberían abordar en el mundo del trabajo dentro de los países estudiados. Aunque para altos sectores de la población se convierte en la única alternativa de supervivencia sus consecuencias en términos de deterioro de las condiciones laborales son muy profundas. Por un lado, altos porcentajes de empleados en estas condiciones no tienen cobertura de salud ni aporte previsional, esto dificulta el acceso a condiciones mínimas de vida no solo al trabajador, sino también a su grupo familiar. A la vez, la informalidad de estas actividades disminuye su potencial sindicalización no pudiendo contar con el recurso de la acción colectiva para la conquista de mejores condiciones laborales.

desempleo.

Las dificultades que ya hace varios años enfrentan los trabajadores tienen que ver con la aplicación de políticas neoliberales que imperaron durante los '90, bajo el Consenso de Washington.

Estas se concentraron en la reducción en los costos laborales por unidad de producción (vía aumentos en la productividad del trabajo o reducciones en el costo por trabajador.

CAPÍTULO 2) EL ÁMBITO INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR

Como señalábamos en el marco teórico, para evaluar el comportamiento del empleo y de los factores que concurrieron para su flojo y mal desempeño que todos sabemos que fue así y que las cifras disponibles lo demuestran hay diferentes caminos.

Por un lado está el camino de las estadísticas pero sabemos que muchas veces las cifras no son estrictamente comparables y además las cifras no reflejan toda la realidad que están viviendo los trabajadores y las estructuras del empleo, pero sin embargo son contundentes en cuanto al trazo grueso que permite saber si una cuestión anda bien o mal, en nuestro caso el empleo en los países del MERCOSUR y Chile.

Por otro lado, se debe ahondar en la búsqueda de los factores que concurrieron para ello y en esa dirección indagaremos sobre las gestiones llevadas a cabo en el ámbito institucional del MERCOSUR referidas al empleo y su grado de eficacia para un comportamiento aceptable del empleo.

Es por ello que se tratará de investigar en los diversos documentos que muestran los principios y compromisos elaborados por los gobiernos.

Estos compromisos y declaraciones van desde la enunciación de políticas activas referentes al fomento y creación de empleo, así como protección respecto a los desempleados y otra serie de enunciados muy puntuales cuyo conocimiento indica tendencias al ámbito institucional del MERCOSUR.

El conjunto de elementos a estudiar, es el que sigue:

- **Declaración Sociolaboral del MERCOSUR**
- **Conferencia Regional de Empleo**
- **Creación Grupo de Alto Nivel de Empleo del MERCOSUR**
- **Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo**
- Consenso de Buenos Aires
- Reunión Interamericana de Ministros de Trabajo
- Reunión de Ministros de Trabajo del MERCOSUR
- Acta de Copacabana
- Cumbre de Presidentes del MERCOSUR
- El Grupo Mercado Común
- **Subgrupo de Trabajo 10 del MERCOSUR**

Se analizarán solamente los documentos marcados en **negrita** porque los contenidos de los restantes son de carácter declarativo y/o se encuentran integrados de algún modo en los primeros.

Declaración Sociolaboral del MERCOSUR

Descripción de la declaración sociolaboral del MERCOSUR ²⁴

²⁴ Ver la Declaración en Anexo.

La aprobación de la Declaración Sociolaboral (DSL) del MERCOSUR motivó el interés de técnicos, políticos y académicos. Desde un enfoque fundamentalmente jurídico se analizó aspectos tales como 1) la aplicabilidad y recepción constitucional de los derechos que consagra y su ejecución; 2) el posible rol de la Comisión Sociolaboral, organismo tripartito de seguimiento, en la interpretación y aplicación de las normas laborales en los ordenamientos jurídicos nacionales; 3) los aspectos que por falta de consenso no pudieron incluirse en la norma.

El abordaje que aquí se realiza del texto de la DSL es estrictamente descriptivo. El texto de la DSL, como todo instrumento jurídico o texto normativo, prescribe actos, es una acción de actores colectivos. En este sentido, la descripción del texto no enfoca su atención en un problema lingüístico sino sociopolítico ya que, progresivamente, intenta responder a la pregunta sobre la función social de la DSL.

En este primer momento o etapa del trabajo las preguntas articuladoras son: ¿cuál es el contenido manifiesto de la DSL?, ¿qué temas incluye?, ¿qué dice respecto de esos temas?, ¿cómo lo dice?

Esta etapa descriptiva es condición necesaria para el futuro análisis de la función social de la DSL y de las condiciones socioeconómicas y políticas de aplicación a partir del análisis de las políticas, programas, proyectos y propuestas legislativas con las que los Estados Parte del MERCOSUR se propongan hacer efectivos las normas y principios avalados por la DSL:

Para analizar el discurso de la DSL se aplicó un abanico de técnicas conocidas con el nombre de Análisis de Contenido (AC).

La Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, aprobada en Río de Janeiro el 10 de Diciembre de 1998, es una declaración de derechos fundamentales de carácter social vinculados al trabajo en su dimensión individual y colectiva. Suscrita por los presidentes de los Estados Parte, se ajusta a las legislaciones nacionales vigentes, a las normas y principios que fijan estándares mínimos de derechos contenidos en los pactos y tratados internacionales que desarrollan la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, y recoge el acuerdo tripartito alcanzado en el grupo de trabajo N° 10 de "Relaciones laborales, empleo y seguridad social", órgano consultivo del Ejecutivo del MERCOSUR (Grupo Mercado Común)²⁵.

La parte dogmática de la DSL establece unas normas sobre derechos sociales laborales en su dimensión individual y colectiva. El articulado construye a los trabajadores, mujeres, niños, adolescentes y personas con discapacidad física y/o mental como sujetos de derechos laborales fundamentales y en este sentido fija a los Estados una serie de deberes y compromisos. En este sentido la DSL representa un ideal jurídico y ético común a los Estados Parte del MERCOSUR, que respaldará las medidas legislativas, políticas, programas y proyectos que éstos realicen para hacerlo efectivo.

La declaración comienza con un extenso preámbulo en el cual Carlos Saúl Menem, Raúl Alberto Cubas Grau, Fernando Enrique Cardoso y Julio María Sanguinetti, en base al Tratado de Asunción del año 1991, formulan las siguientes consideraciones:

- a) reconocen que la integración regional es condición del desarrollo económico con justicia social;
- b) se disponen a modernizar sus economías;
- c) se comprometen a respetar, promover y hacer efectivos los derechos y obligaciones proclamados en la declaración "Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo" (OIT,

²⁵ Formato ISO. BARRETTO GHIONE, Hugo. Consecuencias de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR en la interpretación y aplicación de las normas laborales en los ordenamientos nacionales. GL, dic. 2002, vol.8, no.3, p.355-372. ISSN 1315-8597

1998), y a adoptar en “gran medida” las recomendaciones orientadas a la promoción del empleo de calidad, de las condiciones saludables de trabajo, del diálogo social y del bienestar de los trabajadores;

- d) como se afirmó en la introducción, los jefes de estado están comprometidos con las declaraciones, pactos, protocolos y otros tratados dictados por Naciones Unidas que amplían y especifican la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, lo que supone por tanto, el reconocimiento de unos estándar mínimos de derechos económicos, sociales, culturales y políticos. A los derechos civiles y políticos se destina un párrafo específico donde se expresa que la adhesión a la democracia política, al Estado de Derecho y el respeto a los derechos civiles y políticos de las personas son principios irrenunciables de la integración;
- e) reconocen la necesidad de instituir mecanismos de seguimiento y evaluación de los componentes sociales de la mundialización de la economía, para asegurar la “armonía” entre progreso económico y bienestar social;
- f) reconocen la necesidad de prever, analizar y solucionar problemas sociales derivados del proceso de integración;
- g) reconocen la necesidad de adecuar los marcos regulatorios del trabajo a la realidad generada por la integración regional y por la globalización de la economía, y de asegurar un nivel mínimo de derechos a los trabajadores en el ámbito del MERCOSUR.

En este marco los Estados se comprometen a adoptar los principios y derechos en el área del trabajo que dan forma a la DDSL, “sin perjuicio de otros que la práctica nacional o internacional de los Estados Partes haya instaurado o vaya a instaurar”.

Normas sobre derechos sociales laborales en su dimensión individual y colectiva.

Derechos individuales

- No discriminación (artículo 1º)
- Promoción de la igualdad (artículo 2º)
- Igualdad de trato y oportunidades (artículo 3º)
- Derechos de trabajadores inmigrantes y fronterizos (artículo 4)
- Eliminación del trabajo forzoso (artículo 5º)
- Eliminación del trabajo infantil (artículo 6º)
- Derechos de los empresarios (artículo 7º)

Derechos colectivos

- Libertad de asociación (artículo 8º)
- Libertad sindical (artículo 9º)
- Negociación colectiva (artículo 10º)
- Huelga (artículo 11º)
- Promoción y desarrollo de procedimientos preventivos y de auto composición de conflictos (artículo 12º)
- Diálogo social (artículo 13º)

Otros derechos

- Fomento del empleo (artículo 14º)
- Protección de los desempleados (artículo 15º)
- Formación profesional y desarrollo de recursos humanos (artículo 16º)
- Salud y seguridad en el trabajo (artículo 17º)
- Inspección del trabajo (artículo 18º)
- Seguridad social (artículo 19º)

- Aplicación y seguimiento (artículo 20°)

Derechos individuales

El artículo 1° de la DSL afirma que “todo trabajador tiene garantizada la igualdad efectiva de derechos, trato y oportunidades en el empleo y ocupación, sin distinción o exclusión en razón de raza, origen nacional, color, sexo u orientación sexual, edad, credo, opinión política o sindical, ideología, posición económica o cualquier otra condición social o familiar”, y enfatiza el compromiso por eliminar toda discriminación respecto de los grupos en situación de desventaja en el mercado de trabajo, sin especificar cuáles son.

Los artículos 2°, 3° y 4° versan específicamente sobre las personas con discapacidades físicas o mentales, las mujeres, los trabajadores migrantes y fronterizos como sujetos de derecho.

En el artículo 2° los Estados se comprometen a “adoptar medidas” para “garantizar” el trato digno y no discriminatorio para personas con alguna discapacidad y a desarrollar acciones que favorezcan su inserción social y laboral, especialmente en materia de educación, formación, readaptación y orientación profesional, adecuación de los ambientes de trabajo y al acceso a los bienes y servicios colectivos.

En el artículo 3° se señala el derecho a la igualdad en el trato y de oportunidades entre mujeres y hombres y compromete a los Estados a garantizarlo

El artículo 4° afirma que los trabajadores migrantes y fronterizos tienen derecho a ayuda, información, protección e igualdad de derechos y condiciones de trabajo reconocidos a los nacionales del país en el que ejercen sus actividades, y compromete a los Estados a adoptar medidas (normas y procedimientos comunes) sobre circulación de trabajadores en zona de frontera y para mejorar sus oportunidades de empleo, condiciones de vida y de trabajo.

En el artículo 5° se reconoce el derecho de las personas al trabajo libre y a ejercer cualquier oficio o profesión y compromete a los Estados a “eliminar” el trabajo realizado bajo amenaza de pena cualquiera y para el cual el individuo no se ofrece voluntariamente, y a “adoptar medidas” que garanticen la abolición de su utilización, autorización o tolerancia, especialmente del que pueda usarse como:

- a) medio de coerción, educación política o castigo por tener o expresar opiniones políticas o manifestar oposición ideológica al orden político, social o económico establecido;
- b) método de movilización y utilización de la mano de obra;
- c) medida disciplinaria en el trabajo;
- d) castigo por participar en huelgas;
- e) medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa.

Respecto al trabajo infantil la DSL en su artículo 6° dispone que la edad mínima de admisión al trabajo sea la establecida conforme a las legislaciones nacionales de los Estados Partes, no pudiendo en ningún caso ser inferior a aquella en que finaliza la escolaridad obligatoria. Respecto de las condiciones y medio ambiente de trabajo se afirma que la jornada no admitirá su extensión (ni a causa de la realización de horas extras ni en horarios nocturnos) y que no deberá realizarse en un ambiente insalubre, peligroso o inmoral (Se aspira a que la edad de admisión a un trabajo alguna de estas características no pueda ser inferior a los 18 años). Los Estados se comprometen a “adoptar políticas y acciones” para abolir el trabajo infantil, elevar progresivamente la edad mínima para ingresar al mercado de trabajo y para posibilitar el desarrollo físico, intelectual, profesional y moral de los chicos.

El artículo 7° es el único artículo que la declaración que habla específica y únicamente de los empleadores, y lo hace para reconocerlos como sujeto con derecho a organizar y dirigir económica y técnicamente la empresa.

Derechos colectivos

Los artículos 8° y 9° describen a los trabajadores como sujetos con derecho a la libertad de asociación y afiliación y compromete a los Estados a “asegurar” y a “garantizar” esos

derechos sin riesgos para el ingreso o continuidad en el empleo, abstenerse de injerencias en la vida de las organizaciones y a reconocer la legitimidad de esas organizaciones en la representación y defensa de los intereses de sus miembros.

El artículo 10° prescribe para empleadores, empleados y las organizaciones de ambos actores el derecho a celebrar acuerdos colectivos que reglamenten las condiciones de trabajo de conformidad con las legislaciones y prácticas nacionales. El artículo 11° lo hace con el derecho a huelga de los trabajadores.

Los artículos 12° y 13° comprometen a los Estados a “propiciar” y “desarrollar” procedimientos preventivos y de auto composición de conflictos y a “fomentar” el diálogo social en los ámbitos nacional y regional “instituyendo” mecanismos efectivos de consulta permanente entre representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores.

Otros derechos

- Fomento del empleo (artículo 14)
- Protección de los desempleados (artículo 15)
- Formación profesional y desarrollo de recursos humanos (artículo 16°)
- Salud y seguridad en el trabajo (artículo 17°)
- Inspección del trabajo (artículo 18)
- Seguridad social (artículo 19°)
- Aplicación y seguimiento (artículo 20)

En el artículo 14° los Estados se comprometen a “promover” el crecimiento económico, la ampliación de los mercados interno y regional y la implementación de políticas de fomento y creación de empleo que mejoren el nivel de vida y corrijan los desequilibrios sociales y regionales.

En el artículo 15° los Estados se comprometen a “instituir”, mantener y mejorar mecanismos de protección contra el desempleo a fin de “garantizar” la subsistencia de los desempleados involuntarios y facilitar su acceso a servicios de reubicación y a programas de recalcificación profesional.

Artículo 16° sostiene que los trabajadores tiene derecho a la orientación, formación y capacitación profesional, por lo tanto, los Estados se comprometen a “instituir” programas de formación y orientación profesional continua y permanente; también “se obligan a adoptar medidas” destinadas a promover la articulación entre los programas y servicios de orientación y formación profesional, por un lado, y los servicios públicos de empleo y de protección de los desempleados, por otro, con el objetivo de mejorar las condiciones de inserción laboral.

En el artículo 17° y 18° se afirma que los trabajadores tiene derecho a un ambiente de trabajo sano y seguro, que preserve su salud física y mental y estimule su desarrollo y desempeño profesional. Los Estados se comprometen a “formular”, “aplicar” y “actualizar”, en forma permanente y en cooperación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, políticas y programas en materia de salud y seguridad de los trabajadores; a “instituir” y mantener servicios de inspección del trabajo.

En el artículo 19° prescribe para los trabajadores del MERCOSUR el derecho a la seguridad social en los niveles y condiciones previstos en las respectivas legislaciones nacionales y que Estados “se comprometen a garantizar” una red mínima de protección frente al riesgo, buscando suprimir discriminaciones por el origen nacional de los beneficiarios.

Los artículos 20° y siguientes desarrollan lo que Barretto Ghione (2002) llama “la Declaración Sociolaboral en acción” Se trata del compromiso de los Estados a “respetar los derechos fundamentales inscritos en esta Declaración y a promover su aplicación de conformidad con la legislación y las prácticas nacionales y las convenciones y los acuerdos colectivos”. El instrumento fundamental se presenta entre los artículos 20° y 22°, en los que se recomienda la institución de la Comisión Sociolaboral y se desarrollan sus roles y funciones.

La Comisión Sociolaboral es un “órgano tripartito”, “auxiliar del Grupo Mercado Común”, de carácter “promocional y no sancionatorio”, integrada por instancias nacionales y la regional, cuyo objetivo es “fomentar y acompañar la aplicación” de la DSL.

Está compuesta por un total de 12 miembros. A cada Estado corresponden tres miembros cada uno de los cuales representan a los respectivos sectores gubernamental, empleador y trabajador.

Según el artículo 21° la Comisión Sociolaboral Regional deberá sesionar por lo menos una vez al año para analizar las memorias ofrecidas por los Estados Partes, preparar y elevar un informe al Grupo Mercado Común.

La Comisión Sociolaboral Regional debe manifestarse por consenso de los tres sectores y tiene las siguientes atribuciones y responsabilidades:

- examinar, comentar y canalizar las memorias preparadas por los Estados Partes, resultantes de los compromisos de la DSL;
- formular planes, programas de acción y recomendaciones tendientes a fomentar la aplicación y el cumplimiento de la DSL;
- examinar observaciones y consultas sobre dificultades e incorrecciones en la aplicación y cumplimiento de las disposiciones contenidas en la DSL;
- examinar dudas sobre la aplicación de la DSL y proponer aclaraciones;
- elaborar análisis e informes sobre la aplicación y el cumplimiento de la DSL;
- examinar y presentar las propuestas de modificación del texto de la DSL y darles el curso pertinente.

Por su parte, cada Comisión Sociolaboral Nacional está compuesta por los miembros que integran la Comisión Regional. Funciona bajo la coordinación rotativa de uno de sus sectores, observando el mandato de seis meses. Respecto de las reuniones, cada Comisión Nacional decide, según las realidades específicas del respectivo país, sobre el número y periodicidad de las reuniones exigidas para el cumplimiento de sus atribuciones y responsabilidades. El funcionamiento de las Comisiones Nacionales está regido por el Reglamento Interno de la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR (Comisiones Nacionales), aprobado por Resolución GMC N° 85 de diciembre de 2000.

El artículo 23° indica que sean los Ministerios de Trabajo, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, los responsables por la formulación de las memorias anuales. Dichas memorias deben contener:

- un informe acerca de los cambios ocurridos en la legislación o en la práctica nacional relacionados con la implementación de los enunciados en la DSL;
- un informe con los avances realizados en materia de promoción de la DSL y de las dificultades para su aplicación.

Finalizamos el análisis de la dimensión dogmática de la declaración diciendo que en su artículo 24 ordena que, transcurridos dos años de su adopción, la DSL sea revisada en base a la experiencia acumulada o a las propuestas formuladas por la Comisión Sociolaboral u otros organismos.

¿Qué dicen las normas de la DSL respecto de las obligaciones para los Estados?

En el articulado que acabamos de reseñar la DSL hace de los trabajadores sujetos portadores de una serie de derechos sociales fundamentales, por lo tanto, fija a los Estados una serie de deberes y compromisos.

Desde el punto de vista del lenguaje, la DSL es un texto fuertemente prescriptivo para las autoridades firmantes. La especificidad y rigurosidad con la que el lenguaje distingue los compromisos de los Estados, le quitan al texto carácter meramente declarativo y promocional; a dicha especificidad y rigurosidad en el uso del lenguaje cuando este refiere a acciones permite identificar para los Estados Parte del MERCOSUR grados de obligatoriedad respecto de los

derechos que reconoce la declaración: Por ejemplo, en nueve ocasiones la DSL indica que los Estados deben “garantizar” ciertos derechos; en cuatro habla de “adoptar medidas” e “instituir mecanismos” y en tres de “realizar acciones”. Por último, en dos ocasiones emplea términos como “fomentar” y “asegurar”.

Las obligaciones asumidas por los Estados pueden clasificarse de forma que implican grados de obligatoriedad:

- 1) Derechos que los Estados se obligan a “fomentar”. Se incluyen en esta categoría, por ejemplo, aquellos referidos a la creación de empleo (artículo 14º) y el diálogo social (artículo 13º);
- 2) Normas que prescriben la obligación de “propiciar y desarrollar” mecanismos o procedimientos preventivos y de auto composición de conflictos (artículo 12º);
- 3) Derechos que los Estados se “comprometen a garantizar”, “adoptar” o “formular” (normas, medidas, procedimientos). Se incluyen el derecho a la igualdad de trato y oportunidad (artículo 3º), la circulación de trabajadores (artículo 4º), eliminación del trabajo forzoso (artículo 5º), trabajo infantil (artículo 6º), libertad de asociación (artículo 8º), información de los mercados laborales (artículo 16º.4), la promoción de la articulación entre formación profesional y empleo (artículo 16º.3), políticas y programas de salud y seguridad (artículo 17º), seguridad social (artículo 19º).
- 4) Los Estados se comprometen a “instituir” instrumentos de política como protección contra el desempleo (artículo 15º), servicios y programas de formación y orientación profesional (artículo 16º) y servicios de inspección de trabajo (artículo 18º).

Análisis Cualitativo de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.

La **Declaración Sociolaboral del Mercosur** es un documento que presenta particular interés, no solo por la firma de los jefes de estado sino por lo referido en cuanto al fomento del empleo, ya que los estados partes se comprometen a poner en práctica políticas activas referentes al fomento y creación de empleo y con respecto a la protección de los desempleados se comprometen a instituir, mantener y mejorar los mecanismos de protección contra el desempleo.....a fin de garantizar la subsistencia de los trabajadores afectados por la desocupación involuntaria.

También estos estados se comprometen a instituir, servicios y programas de formación y orientación profesional continua y permanente para que los trabajadores obtengan las calificaciones exigidas para el desempeño en la actividad productiva. Asimismo se comprometen a evaluar, aplicar y actualizar, programas y políticas en el área de salud y seguridad de los trabajadores y medioambiental del trabajo.

¿Cómo harán los Estados Parte para verificar su implementación y su seguimiento?
Recomiendan instituir una **Comisión Sociolaboral**, órgano tripartito auxiliar del Mercado Común, para fomentar y acompañar, la aplicación del instrumento.

¿Y que debe hacer esta Comisión Sociolaboral?

Examinar, canalizar y comentar las memorias preparadas por los estados partes de acuerdo a los compromisos de la Declaración.

Formular planes, programas de acción y recomendaciones, tendientes a fomentar la aplicación y el cumplimiento de la Declaración.

Entre otras tareas de la **Comisión Sociolaboral** está la de elaborar análisis e informes sobre la aplicación y el cumplimiento de la declaración.

Además ésta debe tener un reglamento interno, para definir las formas y mecanismos de canalización de los asuntos citados precedentemente.

La Comisión debe sesionar por lo menos una vez al año, para analizar las memorias ofrecidas por los estados partes

Los **Estados partes** deberán elaborar por medio de sus Ministerios de Trabajo memorias anuales conteniendo:

Los cambios producidos en la legislación, en la práctica nacional relacionados con la implementación de los enunciados de esta declaración y el informe de los avances realizados en la promoción, de la declaración y de las dificultades enfrentadas en su aplicación.

Los Estados Partes en el artículo 24 de la Declaración acuerdan que la declaración sea objeto de revisión transcurridos dos años de su adopción con base a la experiencia acumulada desde su aplicación en las propuestas e insumos formulados por la comisión y otros organismos.

²⁸ Ver Comisión de Seguimiento de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR en Anexo.

²⁹ Se podrán evaluar también dichas memorias.

Conferencia Regional de Empleo. CREM.

Antecedentes.

Durante la reunión del Grupo Mercado Común (GMC) que tuvo lugar en Asunción del Paraguay el 12 de junio de 2003, se considera el análisis efectuado por la Comisión Sociolaboral de las memorias ofrecidas por los Estados Parte en su XII Reunión Regional, constatándose el agravamiento del nivel de desempleo en la región, así como un deterioro en la calidad del empleo y el incremento del trabajo no registrado y del subempleo, que tienden a aumentar los desequilibrios sociales y regionales.

Frente a estas circunstancias se autoriza a *“la Comisión Sociolaboral a que realice una “Conferencia Regional de Empleo” en la que participen los órganos sociolaborales y todas las instituciones del MERCOSUR que tengan implicancia con el empleo”*. A tal efecto se resuelve *“instruir a la Comisión Sociolaboral a que elabore el programa y contenido y organice dicha conferencia, y que a tal efecto solicite apoyo de la OIT para su realización”*.³⁰

La CREM representó un avance aunque sea en el plano declarativo de los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay para encontrar soluciones integradas al desafío de la creación de empleos de calidad en la región y además una continuidad con el Acta de Copacabana rubricada por los presidentes de Brasil y Argentina, Lula da Silva y Néstor Kirchner.

Se trató de colocar la política laboral en el corazón del proceso de toma de decisiones políticas y económicas públicas y privadas de los países de la región y de reconocer que, pese a signos de recuperación, aún se padecen las graves consecuencias de la crisis social y económica que sacudió la región en los primeros dos años del siglo XXI.

Declaración de los Ministros de Trabajo del MERCOSUR en la CREM.

Considerando la Declaración de los Ministros de Trabajo del MERCOSUR³¹ en dicha conferencia regional, **CREM**, es interesante observar que colocan como central el tema de la **pobreza** junto al empleo, acordando entonces con la realidad latinoamericana, y por ende las de los países del Mercosur, donde la pobreza es la mancha de aceite que se extiende por toda la sociedad.

Dicen los ministros:

*“Se afirmó la convicción que la **pobreza** se resuelve articulando políticas de protección social con políticas de generación de empleo, trabajo e ingresos, evitando la cristalización de una sociedad dividida en quienes tienen trabajo y quienes son asistidos”*

Aparece entonces implícitamente, el reconocimiento de que con la sola generación de empleo no alcanza para resolver el tema de la pobreza.

³⁰ Ver en Anexo Informe Grupo Alto Nivel Empleo.

³¹ Ver Anexo.

Esta constatación es muy importante y tiene un efecto de sinceramiento dado que desde los '50 o sea desde la época de la pos 2ª guerra mundial se sabe que ni el empleo formal ni la industrialización alcanzan para resolver la pobreza en Latinoamérica, siendo que en muchos casos la han profundizado al destruir el hábitat natural de la región.

Además no todos los latinoamericanos desean ingresar a trabajos formales urbanos. Muchos de ellos, de origen campesino e indígena, quieren permanecer en sus tierras y áreas rurales produciendo dignamente para la sociedad en que viven.

También está el problema de los bajos salarios que se pagan, orillando o descendiendo más allá de los niveles de pobreza.

Solicitaban también los **ministros** que se encomendara una estrategia Mercosur para el crecimiento del empleo, de acuerdo a los objetivos y lineamientos establecidos en dicha Declaración, con la activa participación de la Comisión Sociolaboral, del Foro Consultivo Económico y Social y de los ministerios de Economía, Producción, Desarrollo, Planeamiento y similares de los países de la región

Otra de las recomendaciones que efectuaron los **ministros** fue el desarrollo de políticas nacionales de empleo orientada a los siguientes objetivos ³² :

Integración de las políticas de estado macroeconómicas, comerciales, productivas, educativas, de migración y de previsión social, evaluando su impacto y consecuencias en el mercado de trabajo.

Promoción de políticas para el desarrollo de redes o tramas productivas para el crecimiento de la inversión privada y por ende del empleo.

- Promoción de políticas específicas para el desarrollo de los sectores intensivos en mano de obra.
- Promoción para las micro y pequeñas empresas, dándole asistencia técnica, microcréditos, formación e intermediación laboral.
- Reformulación de las políticas de protección al desempleado.
- Promoción de sistemas y servicios de formación profesional.
- Se plantea el tema del trabajo infantil.³³
- Fortalecimiento del diálogo social en el bloque regional;
- Fortalecer el observatorio regional del mercado de trabajo en el Mercosur con el objetivo de promover la coordinación de políticas de empleo en la región.
- Garantizar la libre circulación de los trabajadores.

Se trata de colocar el objetivo **empleo** en toda las áreas de integración regional y la política comercial extra zona y para eso se cita la Resolución número 02/3 del Consejo del Mercado Común, rechazando el uso indebido de las normas laborales.

Mencionan la aplicación de la Decisión 27/003 del Consejo del Mercado Común que prevé la realización de estudios orientados al establecimiento de fondos estructurales del Mercosur,

³² Se analizan solo aquellas que presentan algún interés para nuestros fines.

³³ Posteriormente se aprobaron resoluciones favorables a la erradicación del trabajo infantil.

destinados a elevar la competitividad de los socios menores y de las regiones menos desarrolladas.

Esta medida es promisorio pero debe ser articulada con medidas económicas y jurídicas que protejan actividades muy perjudicadas por las grandes empresas como pueden ser las de los pequeños productores rurales.

Si no se avanza en el desarrollo rural equilibrado, las consecuencias después explotan en las ciudades en forma de desempleo urbano y bajos salarios para todos debido a la masa marginal relativa de trabajadores.

Se destaca la necesidad de otorgar continuidad y seguimiento a la Conferencia Regional de Empleo, atendiendo los principios y compromisos emanados de la misma.

Análisis de las Ponencias de los Ministros de Trabajo en la CREM.

Dr. Ricardo Berzoini. Ministro de Trabajo de Brasil ³⁴

Dr. Carlos A. Tomada Ministro de Trabajo de Argentina

Dr. Ricardo Berzoini. Ministro de Trabajo de Brasil

Destacó que los países MERCOSUR estaban delante de oportunidades relevantes para forjar estrategias nacionales y regionales comunes de generación de trabajo y empleo dadas las similitudes de los principales problemas estructurales vinculados al mercado de trabajo y del agotamiento del ciclo de estabilización económica en la región, anclado en la sobrevalorización cambiaria.

No obstante reconoció que los obstáculos a ser superados eran complejos y requerían de un abordaje sistémico y reconoció el carácter de flagelo social del desempleo y de la precarización laboral que excluyen a los pueblos de los circuitos más estructurados de la actividad económica y de los sistemas de seguridad social.

Esta aseveración es importante dada la enorme disparidad de ingresos y masas de marginados y excluidos de la economía formal que existe en Brasil.

Relató algunos de los efectos de la sobre valorización cambiaria producida en el Brasil, durante los años 90, tales como la restricción a la agregación de valor en las cadenas productivas vinculadas o dependientes de recursos minerales, energéticos y agrícolas; la expansión brutal de la deuda pública entre 1995 y 2002, y la dependencia del Brasil a capitales volátiles atraídos para financiar acentuados déficits externos.

De esa manera, según indicadores oficiales cerca de 2,3 millones de empleos formales fueron eliminados en la industria y en los sectores más sofisticados de los servicios.

Los trabajadores desempleados se volcaron a las ocupaciones precarias sin cobertura llegando a cerca de 46 millones de trabajadores informales que no cuentan con la cobertura del régimen de previsión social.

En los períodos cortos de crecimiento del ciclo económico de los 90, el empleo no creció porque los aumentos de productividad fueron obtenidos en gran medida, por medio de la extensión de la jornada de trabajo y por la reducción de los salarios reales.

Por todo ello se redujo la participación de la remuneración de los trabajadores en el Producto Interno Bruto, de 45,6% en 1990 a cerca de 36% en 2002.

Destacó una serie de mecanismos económicos, logrados a a partir de 2003 con el Presidente Lula, como condición indispensable para la creación de empleos de calidad y la reducción de las desigualdades sociales.

Los mecanismos económicos fueron la recuperación de la credibilidad de la gestión macroeconómica brasilera, la mantención de la inflación en niveles adecuados y estables, y la

³⁴ Ver en Anexo CREM Brasil.

implementación de las reformas estructurales y la recuperación del control sobre la expansión de la deuda pública.

O sea en todo momento antepuso correcciones económicas al modelo anterior como condición para atacar luego a la pobreza, al hambre y al desempleo, cuestiones muy extendidas en el Brasil.

“Para o governo brasileiro, a retomada do crescimento deve ocorrer em bases sólidas e sustentáveis. Temos consciência de que a simples retomada do crescimento econômico não será suficiente para expandir o nível de emprego no ritmo necessário para absorver a crescente população economicamente ativa e promover a inclusão social. Sabemos, no entanto, que a consolidação desse projeto passa pela necessidade de retomada do crescimento sustentado da economia brasileira, o que implica em um período de transição -pelo qual estamos passando- que vêm exigindo o ajuste das condições macroeconômicas herdadas, a concretização de reformas estruturais e a extensão de uma rede de ação pública de combate à pobreza e a fome.

Con esta base el gobierno brasilero va desarrollando las siguientes políticas principales:

- 1) Política de generación de empleo por medio del estímulo a las micro, pequeñas y medianas empresas, especialmente para la formación y el fortalecimiento de **desarrollos productivos locales**.
- 2) Política de expansión de las inversiones en los sectores de infraestructura e intensivos en mano de obra.
- 3) Programas de micro-crédito productivo y microfinanzas para los sectores mas débiles del campo y la ciudad.
- 4) Programa de estímulo a la inserción del joven en el mercado de trabajo.
- 5) Redefinición y articulación de las políticas públicas de empleo, consolidando el Sistema Público de Empleo.

La política mencionada en 1), generación de empleo por medio del estímulo a las micro, pequeñas y medianas empresas, es una iniciativa que busca proporcionar crédito a las empresas articuladas en desarrollos productivos locales. Entiéndese por desarrollo local a la concentración sectorial y territorial de emprendimientos, con relaciones de cooperación entre los emprendedores y con mecanismos de gobernanza institucional.

De esta manera, se incentiva la expansión y el fortalecimiento de los desarrollos locales que poseen una capacidad de multiplicación de renta y de estímulo al desarrollo sectorial.

Las políticas de fomento a las micro, pequeñas y medianas empresas, tienen mayor efectividad cuando son direccionadas a grupos de empresas, de modo que ganen en mayor escala al cooperar entre si, multiplicando la renta y generando nuevas oportunidades de trabajo.

Asimismo el ministro destacó que su gobierno promueve junto a lo anterior, acciones articuladas de innovación tecnológica, de gestión empresarial, de crédito y de calificación profesional, proporcionando mayor sustentabilidad a las empresas y a la inclusión social en el largo plazo.

Llama la atención el cuidado puesto por el ministro para puntualizar que todas las medidas funcionarán como un sistema cerrado de variables económicas, puramente, sin tener en cuenta otras cuestiones como, por ejemplo, las urgencias sociales de los pobres.

El desarrollo de la política de incentivos a la expansión de la infraestructura -principalmente de **vivienda popular y saneamiento**- deberá generar beneficios en dos sentidos:

Primero: permitirá que la población más pobre tenga acceso a vivienda y saneamiento dignos y, en segundo lugar, dado que esa infraestructura es intensiva en mano de obra, podrá generar empleo y absorber trabajadores con bajos niveles de calificación profesional

La expansión de empleo deberá implicar también acciones específicas de incentivo a otros sectores intensivos en mano de obra, tales como Textil; Vestuario; Cueros y Calzados; Madera y Muebles.

El crédito proveniente de fondos públicos -principalmente del Fondo de Amparo al Trabajador y del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio- será direccionado a aquellos emprendimientos que presenten una mayor capacidad de generación de puestos de trabajo.

El desarrollo del Programa Nacional de Microcrédito Productivo y Microfinanzas tiene como objetivo la democratización del acceso al crédito y a los servicios bancarios, por medio de cuentas simplificadas de crédito, acompañadas de orientación y asistencia técnica a las micro y pequeñas empresas o emprendimientos colectivos localizados en centros urbanos.

El crédito debe tener como foco emprendimientos de pequeño porte, sean ellos individuales o colectivos, especialmente los informales, buscando la sustentabilidad y el estímulo a la formalización.

En este sentido, el Programa actúa como una herramienta poderosa para el fortalecimiento de la **economía solidaria y del cooperativismo** en Brasil.

También la **reforma agraria** es un estímulo a la agricultura familiar, son políticas que actúan positivamente en el mercado de trabajo, una vez que estimulan la generación de renta y fijan en el campo a un contingente importante de población rural, que podría ser llevada a migrar para los grandes centros urbanos.

En el año 2003, el Gobierno de Lula innovó en las políticas públicas de empleo, elaborando acciones específicas para grupos de trabajadores con dificultad de inserción en el mercado de trabajo.

El primer grupo beneficiado por esas políticas fue el de los **jóvenes**, con la implementación, en octubre de 2003, del Programa Primer Empleo, creado para facilitar la inserción de jóvenes, de 16 a 24 años, de baja renta y baja escolaridad, en el mercado de trabajo.

El Brasil posee hoy políticas de mercado de trabajo que buscan establecer condiciones básicas de protección financiera temporaria a los desempleados y de reinserción en el mercado de trabajo.

Son políticas de intermediación de mano de obra, calificación profesional, seguro de desempleo y pago salarial.

Antes, hasta el final de 2002, las políticas públicas de empleo eran vistas de manera aislada, sin articulación entre ellas, lo que implicaba una baja eficiencia para el principal interesado: el trabajador, principalmente aquel que está desempleado o en riesgo de desempleo.

Nuestro actual desafío es consolidar un Sistema Público de Empleo que sea capaz de atender al trabajador integralmente, sobre diversas dimensiones.

Por ese motivo, la política pública de empleo del gobierno es llevada por el Ministerio de Trabajo y Empleo y otros ministerios del área económica y social, así como con estados y

municipios, en sociedad y diálogo permanente con entidades representativas de empleadores y trabajadores.

Son esas experiencias y esas iniciativas las que queremos compartir con nuestros socios del MERCOSUR, desarrollando en el nivel regional, OPORTUNIDADES CONCRETAS para la generación de trabajo, empleo y renta.

Las obras de infraestructura, las políticas integradas en las zonas de frontera, la inclusión de la dimensión social y laboral en los procesos de integración económica, la inserción del tema trabajo como uno de los objetivos a ser contemplados por los fondos estructurales del MERCOSUR y la integración de las cadenas productivas de los países de la región, son algunas de esas OPORTUNIDADES CONCRETAS de generación de trabajo, empleo y renta. Oportunidades que deben ser perseguidas si queremos caminar para la concreción de un verdadero MERCADO COMUN.

Traducido en otras palabras: estamos hablando de una verdadera ESTRATEGIA MERCOSUR PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEO, la cual debe contar con la activa participación del conjunto de nuestros Gobiernos, en sociedad con las representaciones de trabajadores y empleadores.

En todo momento se puede observar el cuidado del ministro en no caer en desvíos de la supuesta corrección entre causa y efecto de las políticas económicas con el consiguiente y supuesto, también, beneficio para la población trabajadora, en el largo plazo. No obstante queda acreditado para el ministro su conocimiento de las claves de la realidad socioeconómica y política del Brasil, lo cual puede ser el marco que justifique el celo por la prolijidad en el manejo de las variables económicas antes que implementar políticas reivindicativas directas.

Dr. Carlos A. Tomada Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina

El empleo de calidad en el centro de las estrategias de desarrollo

La afirmación de que el desempleo es, desde hace más de una década, el **principal problema** de los países miembros del MERCOSUR -y de toda América Latina- no es ninguna originalidad y el desarrollo de las deliberaciones de esta Conferencia lo ha ratificado.

Tampoco es original aseverar que las recetas basadas en la flexibilización, la desregulación y la desprotección de los trabajadores fracasaron **estrepitosamente** y provocaron el deterioro de la estructura ocupacional en los países de la región.

Poner en orden la situación requiere y requerirá de grandes dosis de creatividad, esfuerzo, coraje y, fundamentalmente, de una **férrea decisión política**.

Advirtió el ministro, acerca de que la equidad, la justicia y la cohesión social vienen siendo amenazadas por la desigualdad de ingresos y la extrema segmentación, las cuales, si no se remedian van a incidir en la estabilidad del sistema político y económico.

La Argentina lo sabe por experiencia en carne propia desde el 19 y 20 de diciembre de 2001.

Hoy los gobiernos de la región coincidimos en la decisión política de **colocar al empleo de calidad en el centro de las estrategias de desarrollo**, entendiendo que sólo a partir de esta centralidad podrán construirse instrumentos de intervención relevantes en materia de empleo.

También ratificamos nuestra decisión de promover en nuestros países **políticas nacionales de empleo**, que se **integren con las demás políticas de estado en torno al objetivo empleo de calidad**.

Para el logro de estas metas será sin duda indispensable un rol más activo de los ministerios de trabajo en el bloque regional.

En ese sentido impulsaremos su participación en los órganos decisorios pertinentes del MERCOSUR, a fin de potenciar la dimensión sociolaboral en el bloque regional.

Una mención especial entre tales antecedentes que supimos construir en el consenso regional la merece el **Observatorio de Empleo del MERCOSUR**, herramienta esencial para una estrategia regional de empleo, y a la que debemos fortalecer técnica e institucionalmente, para mejorar el conocimiento y análisis de la realidad ocupacional de la región.

La novedad es sin duda el presente contexto de fuerte convergencia política, reafirmado en recientes compromisos regionales (San Salvador de Bahía, Santa Cruz de la Sierra, Consenso Buenos Aires, Acta de Copacabana), donde las más altas autoridades de los países se comprometieron con **una visión que integra** las políticas económicas y sociales en torno a la creación de empleo como eje articulador del desarrollo.

Este encuentro ha representado entonces una invaluable oportunidad para debatir y consolidar los ejes básicos de las estrategias que nuestros países están desarrollando para curar las heridas que el desempleo, la pobreza y la precariedad del trabajo produjeron en las sociedades de la región.

En la Argentina, bajo la presidencia del Dr. Kirchner estamos realizando grandes esfuerzos para promover la generación de empleo **como elemento articulador** del crecimiento económico y social de nuestro pueblo.

En primer lugar, a partir de la convicción -hija de la experiencia- de que **no cualquier tipo de crecimiento genera empleo** e integración social: el crecimiento con empleo va asociado a una distribución justa del ingreso.

Las políticas de salario mínimo, la promoción de la negociación colectiva, el estímulo simultáneo al mercado interno y la exportación forman parte de políticas de crecimiento con empleo y son tan importantes como la promoción de las inversiones.

Más aún, son una de las condiciones necesarias para que ellas formen parte de un proceso de desarrollo sustentable e integrador.

En segundo lugar, la necesidad de distribuir no sólo oportunidades sino también capacidades para aprovechar los frutos del crecimiento con empleo.

Las políticas de educación y formación profesional, las acciones dirigidas a fortalecer a los grupos desfavorecidos o discriminados, la inversión en ciencia y tecnología son claves que no pueden estar ausentes en las estrategias de acción de nuestros países.

Y un tercer eje, que debe atravesar los dos anteriores, es, en términos de la Organización Internacional del Trabajo, el **trabajo decente**, respetuoso de las leyes y de los derechos básicos fundamentales que, en nuestras sociedades, debemos reconocer como pilar y elemento sustentador de nuestra convivencia.

Este eje inspira la reciente Ley de Reordenamiento Laboral y el Plan de Regularización del Trabajo no Registrado.

Estamos convencidos que con una sociedad justa, orientada al desarrollo con equidad social, con respeto a los derechos humanos, con políticas industriales y tecnológicas que estimulen la productividad de todos sus factores y que mejoren la distribución de sus resultados, **estaremos creando ese "entorno amistoso" que reclaman las inversiones.**

La experiencia reciente exige introducir la idea de una política macroeconómica activa donde **lo social no es sólo un suplemento posible en función de los resultados económicos sino que es la condición de un nuevo modelo de crecimiento económico y solidaridad social.**

Para que las nuevas estrategias de crecimiento de nuestros países sean eficaces a nivel de la región, deberemos:

- 1.- Fortalecer la **institucionalidad** de los asuntos sociolaborales generando mayores instancias formales de coordinación activa entre los gobiernos de la Región.
- 2.- Propiciar que las políticas vinculadas a la dimensión social de la integración **formen parte de las políticas económicas y comerciales** de la región, orientadas al crecimiento con equidad.
- 3.- Impulsar **políticas activas** de Estado con los actores sociales y políticos orientados al diálogo social a nivel nacional y regional para recrear la participación ciudadana, la consolidación del sistema democrático y la profundización de la agenda social internacional.

Se advierte la diferencia cualitativa con la intervención del Sr. Ministro de Brasil en que Tomada destacó en todo momento la necesidad de decisiones políticas como base angular de las decisiones de política económica a implementar condicionando el comportamiento de las variables económicas a lógicas sociales antes que a cualquier otro objetivo, teniendo en cuenta la destrucción del tejido social ocurrida en los años '90.

Análisis de la estrategia MERCOSUR de crecimiento del empleo

MERCOSUR /CMC/ DEC. N° 04/06 ³⁵

Basado en consideraciones acerca del agravamiento del nivel de desempleo en la región, así como el deterioro en la calidad del mismo y el consecuente aumento de las desigualdades sociales y regionales y por la Decisión del Consejo Mercado Común, CMC, N° 46/04 se creó un **Grupo de Alto Nivel de Empleo del MERCOSUR** ³⁶ para elaborar una “Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo”, teniendo como referencia la Declaración de Ministros de Trabajo del MERCOSUR, emanada de la Conferencia Regional de Empleo, CREM.

Se trata de **una presentación de las bases conceptuales, metodológicas y operativas** para la implementación de la **Estrategia MERCOSUR para el Crecimiento del Empleo, EMCE**.

Refleja la decisión de los ministros de trabajo acompañados por los órganos sociolaborales del MERCOSUR en colocar en el centro del proceso de integración el tema de la generación del empleo, en el sentido de ocuparse de discutir el problema de la integración económica abordando temas como las complementariedades productivas y el tratamiento de las asimetrías en pos de la reducción de las desigualdades sociales y de la generación de empleo.

Bases Conceptuales

La iniciativa se inscribe en el reconocimiento del “Trabajo Decente” como idea fuerza impulsada por la OIT como resultado de políticas que combinen acciones en el ámbito económico, normativo e institucional y en el mercado de trabajo con el fin de promover y cumplir las normas y principios y derechos fundamentales del trabajo, crear mayores oportunidades para las mujeres y hombres con el objeto de que se dispongan de unos ingresos y de un empleo decente, realzar la eficacia de la protección social para todos y fortalecer el tripartismo y el dialogo social.³⁷

En la EMCE se pueden destacar los lineamientos básicos para el desarrollo de las directrices que son los siguientes:

- Generación de empleo como centro de la articulación de las políticas económicas, sociales y laborales.
- Mejora en la calidad del trabajo y del empleo en base al cumplimiento de los principios y derechos fundamentales del trabajo; combate al trabajo no registrado; erradicación del

³⁵ Ver en Anexo.

³⁶ Según la decisión del Consejo Mercado Común la Creación del Grupo de Alto Nivel, GANemple, (Dec./CMC/46/04), éste estaría conformado por los Ministerios responsables de las políticas económicas, laborales y sociales, con la participación de las organizaciones económicas y sociales participantes de los órganos sociolaborales del MERCOSUR.

³⁷ Se debe destacar que en los antecedentes de la elaboración de la Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo, EMCE, existió la imposibilidad de elaborar un informe conjunto, porque existían diferencias de criterio y situaciones de disparidad entre los países, lo cual no es un dato menor y aparece regularmente en las tratativas del MERCOSUR.

trabajo infantil; estímulo a la formalización de empresas y trabajadores/as que se desempeñen en el sector informal de la economía; desarrollo e innovación tecnológica.

- Mejora en la competitividad de las economías y de la empleabilidad de las personas a través de la educación y la formación profesional continua.
- Promoción de los grupos vulnerables en lo que refiere al acceso al empleo, al trabajo y al ingreso.
- Mejora y ampliación de la cobertura de los sistemas de protección social y seguridad social para todos los trabajadores formales e informales y en especial para construir ciudadanía MERCOSUR.
- Desarrollo e implementación de Servicios Públicos de Empleo que integren los programas y políticas activas y pasivas de empleo.
- Impulso a las micro, pequeñas y medianas empresas y a la promoción de programas de economía social/solidaria y cooperativas.
- Promoción del desarrollo local y de las redes o tramas productivas de base territorial o sectorial, especialmente en zonas fronterizas.
- Desarrollo del sector rural y mejoramiento de los niveles productivos de los pequeños productores.
- Promoción de la perspectiva de género en todas las políticas, programas y acciones de generación de empleo.
- Fomento de la inversión pública y privada en proyectos y sectores productivos que impliquen el uso intensivo de mano de obra.

Bases metodológicas y operativas

En cuanto a las **bases metodológicas y operativas** se establecieron una serie de consensos entre los cuales se destacan:

- Composición del GANEmple, constitución de Secciones Nacionales y coordinación a cargo de los Ministerios de Trabajo.
- Definición de ámbitos de actuación: regional (estrategia y directrices) y nacional (elaboración de Planes Nacionales de Empleo inspirados en la Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo- EMCE).
- El GANEmple será el encargado de realizar la evaluación y seguimiento de la EMCE, contando para ello con la asistencia técnica del Observatorio de Mercado de Trabajo del MERCOSUR.
- La EMCE deberá comprender objetivos estratégicos comunes, metas y plazos a cumplir, relacionando e integrando las políticas económicas, comerciales, migratorias, educativas y de previsión social con la creación de empleo de calidad.

En general podemos decir que la EMCE es meritoria y virtuosa en el sentido de inaugurar nuevas institucionalidades en pos del objetivo empleo digno o trabajo decente y lucha contra la pobreza y la desigualdad atacando males endémicos de A. Latina.

No obstante la amplitud de factores que toca hace difícil el cómo de la ejecución de las políticas y directrices de la EMCE teniendo en cuenta la fuerte presencia de grandes empresas multinacionales en la región. Por ejemplo es difícil comprender cómo se elevará la productividad de los pequeños productores agrarios (campesinos) sin limitar la expansión

tecnológica de la gran empresa agraria que sofoca a dicho estrato productivo, caso Paraguay y vastas regiones de Brasil.

Se trata, la EMCE, de una estrategia sistémica que fuerza las particularidades y diferencias estructurales de los países, lo cual hace dificultosa su concreción.

Sin embargo es válido y meritorio el intento de la EMCE por los nuevos rumbos que señala para el desarrollo socioeconómico de la región en consonancia con la intencionalidad política de los actuales líderes gubernamentales en reparar y dejar atrás los daños socioeconómicos causado por el modelo neo-liberal.

Asimismo el cúmulo de medidas y políticas señaladas en las directrices permite la evaluación en el futuro inmediato de los avances concretos y consecuencias o efectos logrados por ellas, aunque más no sea para aprender de eventuales fracasos o retardos las limitaciones que seguramente aparecerán en los países más débiles estructuralmente de la región.

El Subgrupo de Trabajo N° 10 del MERCOSUR

El Subgrupo de Trabajo N° 10 del MERCOSUR, es el espacio institucional destinado a las cuestiones laborales, de empleo y de seguridad social, y nació mucho después del Tratado de Asunción lo cual evidenció el bajo interés inicial por las cuestiones sociolaborales del proceso de integración.

El Tratado de Asunción no creó inicialmente ningún espacio de tratamiento de la cuestión social del proceso de integración.

El MERCOSUR estuvo enmarcado por el modelo de regionalismo abierto, con procesos desreguladores y de apertura económica de menor o mayor intensidad y la presencia de la competitividad de las economías de los países y de la región como preocupación central de los actores económicos.

Dicho encuadre generó nuevos escenarios centrados en el comercio internacional, y en la desregulación de los mercados laborales sin reparar en el impacto de la integración en las relaciones laborales.

El diseño institucional inicial del MERCOSUR dejó de lado la incidencia de las políticas laborales nacionales en el proceso de integración.

El sesgo de metas económicas y comerciales del proceso y el avance institucional que generó el Protocolo de Ouro Preto en la instalación de ciertos canales sociolaborales, fueron dando forma a la idea de que los verdaderos motores de un mayor alcance integrador del MERCOSUR, iban a ser los actores y las instancias de las administraciones nacionales del trabajo que pudiesen irradiar una política interesada socialmente en el proceso de integración.

Se comprendió que el tratamiento de la temática laboral iba a ser necesario a los fines de equilibrar las cosas teniendo en cuenta el objetivo final de constituir un mercado común. Asimismo, la presencia de los movimientos sindicales de la región, ya organizados para entonces en la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, posibilitaba la instalación de un debate en su seno respecto al nuevo proceso de integración.

Los sindicatos no se oponían a la integración regional aunque eran concientes de la necesidad de un enfoque más amplio, que previera, por un lado, las consecuencias inmediatas en los mercados de trabajo locales y el perfil futuro del mercado regional integrado, por otro.

Las organizaciones sindicales estaban dispuestas a comprometerse con el proceso de integración en la medida que el mismo aportara al crecimiento de las economías locales no libradas exclusivamente a las capacidades de inversión de las empresas multinacionales y a la competitividad de los factores económicos y se tornase viable un esquema integrador abarcativo de dimensiones abandonadas por los procesos de ajuste estructural y apertura indiscriminada, ya practicados por los gobiernos de los países miembros cumpliendo directivas del Banco Mundial y del FMI.

Los procesos de integración de la Unión Europea y el NAFTA, a pesar de haber avanzado en el tratamiento de los temas sociales y laborales en forma distinta y con diversidad

de velocidades, hicieron figurar desde los inicios, aunque fuera en forma declarativa, la impronta sociolaboral.

En cambio, el caso del MERCOSUR fue distinto. La ausencia del componente social y laboral en su origen, se convirtió, precisamente, en el disparador para la vertebración de un nuevo debate respecto a las orientaciones y perfiles que habría de asumir la integración en relación al mercado laboral y al sistema de relaciones del trabajo.

Desde el inicio de la constitución del MERCOSUR, las organizaciones de trabajadores nacionales de los países miembros y diversas organizaciones empresarias nacionales coincidieron en la necesidad de dotar al MERCOSUR de mecanismos para regular el futuro de las relaciones laborales.

La Reunión de Ministros de Trabajo del MERCOSUR ha sido uno de los ámbitos pioneros de tratamiento sistemático de las cuestiones laborales y sociales en el proceso de integración. Así, el 9 de Mayo de 1991, apenas mes y medio después de la firma del Tratado de Asunción, los Ministros de Trabajo de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay emitieron la Declaración de Montevideo, en la cual señalaban: 1) la necesidad de atender los aspectos laborales del MERCOSUR, para que éste contemplara efectivamente el mejoramiento de las condiciones de trabajo en la región; 2) la propuesta de creación de un subgrupo de trabajo sobre asuntos laborales, dentro de la estructura orgánica del MERCOSUR y 3) la iniciativa de estudiar la posibilidad de adoptar una Carta Social del MERCOSUR.

Los subgrupos de trabajo, SGT, fueron creados en el Anexo 5 del Tratado de Asunción. Constituían verdaderos ámbitos auxiliares del Grupo Mercado Común cuyos objetivos, según reza este Anexo, eran la “coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales”.

El Grupo Mercado Común, mediante la Resolución 11/91, crea el Subgrupo de Trabajo No. 11 de Asuntos Laborales. A posteriori, por Resolución 11/92 se le cambió el nombre por el de “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social” y al cambiar su número 11 por el 10 pasa a denominarse de “Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social”

El funcionamiento del subgrupo 10 transcurrió por el andarivel del tripartismo (Estado, sindicatos y empresarios) y demostró la necesidad de la participación en los órganos del MERCOSUR de los actores sociales.

La estructura del SGT 10 comprendió la creación de 8 comisiones que abarcaba un completo conjunto de temáticas laborales y la labor se dividía entre los actores privados y los funcionarios públicos reservándose para éstos las tomas de decisiones.

La idea de armonización acompañó gran parte de la vida de funcionamiento del SGT, armonización que con el transcurso del tiempo y el grado de desarrollo del proceso demostró sus dificultades para ser implementada.

Si se observan las decisiones del CMC y las resoluciones del GMC, la ausencia de la temática sociolaboral es evidente. En este sentido es preciso un mayor impacto de la producción del SGT 10 que redunde en decisiones y resoluciones de la dirección del proceso.

Consideramos que la consulta tripartita puede ser una herramienta válida y a la vez trascendente en la construcción permanente de este proceso. Este sistema de consulta y colaboración permanente permitiría una fuerte vinculación entre las políticas de estado en materia laboral hacia el proceso de integración y una activa vía de potenciación temática a través de la impronta participativa de los actores.

Se trata de promocionar una nueva institucionalidad en el MERCOSUR que tome nota de una dinámica y cambiante realidad como la del mundo sociolaboral, que por ser como es, requiere, a la par de reposicionar los organismos preexistentes, desplegar una interacción con las administraciones laborales para obtener mayor peso decisorio en la estructura del proceso.

Resumen y Conclusiones

La finalidad de la investigación es conocer críticamente la evolución del empleo en los países MERCOSUR y Chile y lo actuado en las estructuras institucionales del Tratado para vincular el proceso de integración con el comportamiento del empleo hasta donde sea posible y válido hacerlo ya que son muchos los factores que inciden en dicho comportamiento.

En su origen el MERCOSUR estuvo integrado por cuatro países, Argentina Brasil, Paraguay y Uruguay, en carácter de miembros plenos, acompañados por Chile, posteriormente y más tarde por Bolivia como miembros semiplenos o países asociados.

La población involucrada en el tratado original supera los 200 millones de habitantes, aunque concentrados en Brasil, el área territorial es de 11 861 825 km² y el Producto Bruto Interno total de la región al año 2004 fue de 777.070 millones de dólares y el PIB per cápita es de 3 338.3 dólares.

En todos los países del MERCOSUR las actividades agropecuarias ocupan un lugar importante aunque en medida diversa según el país y muestran las diferencias respecto a los países industrializados. No se debe obviar el problema de las áreas rurales ya que la pobreza en las zonas rurales provoca desempleo en las ciudades por la migración rural-urbana.

Gran parte de los problemas de la integración propiciada por el MERCOSUR se deben a disparidades internas de los propios países miembros que debieran ser contempladas de alguna forma sin perjudicar la dinámica económica, lo cual es posible si existe voluntad política de disminuir la inequidad en vez de aumentarla.

Durante la trayectoria del MERCOSUR se implementaron los principales instrumentos para la constitución de un mercado común pero quedó para “después” la dimensión sociolaboral. Con mucho esfuerzo el sindicalismo de la región y los Ministerios de Trabajo lograron institucionalizar en parte la cuestión y así aparecieron grupos y/o subgrupos de trabajo dedicados a la integración sociolaboral.

El poco conocimiento sobre el alcance del proyecto integracionista sub-regional, es un hecho categórico, aún cuando son vastos los sectores (empresarios, trabajadores, productores agrícolas, consumidores, etc.) que son afectados por el MERCOSUR.

La década del '90 se caracterizó por la desregulación de las relaciones laborales que estimularan para la mayor contratación de personal pero ello no ocurrió, reafirmando dos puntos neurálgicos de los países en desarrollo: la pobreza y el desempleo.

El mercado de trabajo típico de los países industrializados nunca alcanzó su forma plena en los países en desarrollo o de ingresos bajos salvo excepciones.

La preeminencia del sector primario (cultivo y extracción de materias primas) es característico de la estructura económica de los países en desarrollo.

La gran segmentación de los países pobres o en desarrollo y los mercados de trabajo segmentados en varios sentidos así como la existencia de grandes masas marginales que solo entran al mercado de trabajo esporádicamente cuando son necesarios, habilita para ensayar modelos de desarrollo y fórmulas de crecimiento propias.

Por eso vuelve el viejo concepto de estructuras duales o polarizadas donde hay un sector moderno e integrado participando del progreso económico y otro sector, caracterizado como

"atrasado", que no participa del bienestar económico general y su hábitat responde más al modo de vida de comunidad antes que al de sociedad.

En tal contexto la distinción entre ocupados y desocupados es menos nítida y tienen mucho peso formas tales como el subempleo, la precariedad laboral, el desempleo disfrazado, el semi-desempleo o desocupado desalentado, el empleo doméstico, el trabajo en negro o no registrado y lo más importante que marca una separación tajante entre la realidad del primer mundo y el resto, la existencia de un sector informal de la economía complejo y vasto que consolida múltiples redes trazadas por las estrategias de supervivencia de los sectores populares y medios bajos.

En los países MERCOSUR la **pobreza** es el elemento predominante en la estructura socio-ocupacional e impregna fuertemente a la cuestión del empleo y desempleo.

Como caracterización general se tiene que en Uruguay y Paraguay impactan las tasas de migración, en Argentina y Brasil el número de pobres y de población marginal, en Chile la distribución del ingreso concentrada en los ricos.

Si bien no se pueden encontrar relaciones de causa y efecto entre las variables sociolaborales y el MERCOSUR, si se puede decir que hasta ahora, pese a la vigencia del proceso de integración, dichas variables no han mejorado.

Se puede decir, según las cifras disponibles, que durante los '90 la pobreza se mantuvo estancada y con tendencia a la baja en Argentina, Paraguay, Uruguay y Brasil, mientras que Chile la redujo.

En cambio para el período 1999/2003 la pobreza creció mucho en Argentina, seguida por Paraguay y Uruguay y se estancó en Brasil y Chile.

Estas relaciones estadísticas pueden causar asombro en el ámbito de los trabajadores formales donde el desempleo y la depresión salarial hicieron mella en los '90, pero los indicadores sobre pobreza hacen referencia a las vastas porciones de población no integradas al circuito de la economía y fuera del mercado de trabajo formal, o sea a los excluidos.

El período 1990/2002-3 muestra la constante y hasta el empeoramiento de uno de los rasgos más sobresalientes de la situación social de América Latina cual es la marcada concentración del ingreso que prevalece en la mayoría de los países.

La remuneración industrial (salarios) muestra un crecimiento muy lento, para el caso de Brasil y Chile, mientras que Argentina, Paraguay y Uruguay muestran una muy pobre dinámica salarial, que puede explicar aunque sea parcialmente, las tasas migratorias negativas de dichos países, sobretodo de los dos últimos.

Pese a que Argentina tiene el desempleo más alto de la región es el único que presenta una mejora, de 4 puntos porcentuales entre 1995/04.

En los demás países el desempleo es creciente y presenta alzas fuertes en el caso de Brasil y Paraguay. Chile también presenta una tendencia al desempleo alcista que es de 2,2 puntos porcentuales.

En líneas generales las mediciones sobre desempleo muestran un fracaso muy evidente del crecimiento económico en cuanto a la creación de empleo.

Los países MERCOSUR y Chile muestran una gran proporción del empleo no agrícola en el sector informal, SI.

En Chile y Uruguay solo trabaja en el SI, alrededor del 36% de su fuerza laboral mientras que en Paraguay es el 62%.

En Argentina y Brasil, en cambio, el 44% de su población trabajadora está en el SI.

El sector informal reúne una serie de actividades con poca diferenciación entre capital y trabajo, reducido número de personas participantes por unidad económica y diversas formas de autoempleo, típicamente inestables.

En el caso de Argentina, según la EPH del segundo trimestre 2005 el empleo no registrado (trabajadores a los que no se les realizaron descuentos previsionales) alcanzó al 47.2% de los trabajadores asalariados de los aglomerados urbanos relevados.

Junto con el desempleo, el trabajo en el sector informal y el no registrado son los problemas más importantes que se deberían abordar en el mundo del trabajo dentro de los países del MERCOSUR.

La Declaración Sociolaboral del MERCOSUR es un documento que presenta particular interés, no solo por la firma de los jefes de estado sino por lo referido en cuanto al fomento del empleo, ya que los estados partes se comprometen a poner en práctica una serie de medidas y de mecanismos concurrentes a tal fin.

Sin embargo su implementación es trabajosa debido entre otras cuestiones a las disparidades existentes en la legislación y en las relaciones laborales al interior de cada uno de los países.

Durante la reunión del Grupo Mercado Común (GMC) que tuvo lugar en Asunción del Paraguay el 12 de junio de 2003, se considera el análisis efectuado por la Comisión Sociolaboral de las memorias ofrecidas por los Estados Parte en su XII Reunión Regional, constatándose el agravamiento del nivel de desempleo en la región, así como un deterioro en la calidad del empleo y el incremento del trabajo no registrado y del subempleo, que tienden a aumentar los desequilibrios sociales y regionales.

Frente a estas circunstancias se autoriza a *“la Comisión Sociolaboral a que realice una “Conferencia Regional de Empleo” CREM.”*

La CREM representó un avance aunque sea en el plano declarativo de los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay para encontrar soluciones integradas al desafío de la creación de empleos de calidad en la región y además una continuidad con el Acta de Copacabana rubricada por los presidentes de Brasil y Argentina, Lula da Silva y Néstor Kirchner.

Se trató de colocar la política laboral en el corazón del proceso de toma de decisiones políticas y económicas públicas y privadas de los países de la región y de reconocer que, pese a signos de recuperación, aún se padecen las graves consecuencias de la crisis social y económica que sacudió la región en los primeros dos años del siglo XXI.

Considerando la Declaración de los Ministros de Trabajo del MERCOSUR en dicha conferencia regional, CREM, es interesante observar que colocan como central el tema de la **pobreza** junto al empleo, acordando entonces con la realidad latinoamericana, y por ende las de los países del MERCOSUR, donde la pobreza es la mancha de aceite que se extiende por toda la sociedad.

Dicen los ministros:

“Se afirmó la convicción que la **pobreza** se resuelve articulando políticas de protección social con políticas de generación de empleo, trabajo e ingresos, evitando la cristalización de una sociedad dividida en quienes tienen trabajo y quienes son asistidos”

Aparece entonces implícitamente, el reconocimiento de que con la sola generación de empleo no alcanza para resolver el tema de la pobreza.

Además no todos los latinoamericanos desean ingresar a trabajos formales urbanos. Muchos de ellos, de origen campesino e indígena, quieren permanecer en sus tierras y áreas rurales produciendo dignamente para la sociedad en que viven.

Mencionan también los ministros, la aplicación de la Decisión 27/003 del Consejo del Mercado Común que prevé la realización de estudios orientados al establecimiento de fondos estructurales del MERCOSUR, destinados a elevar la competitividad de los socios menores y de las regiones menos desarrolladas.

Esta medida es promisorio pero debe ser articulada con medidas económicas y jurídicas que protejan actividades muy perjudicadas por las grandes empresas como pueden ser las de los pequeños productores rurales.

Si no se avanza en el desarrollo rural equilibrado, las consecuencias después explotan en las ciudades en forma de desempleo urbano y bajos salarios para todos debido a la masa marginal relativa de trabajadores.

La ponencia en la CREM del Dr. Ricardo Berzoini, Ministro de Trabajo de Brasil, destacó que los países MERCOSUR estaban delante de oportunidades relevantes para forjar estrategias nacionales y regionales comunes de generación de trabajo y empleo dadas las similitudes de los principales problemas estructurales vinculados al mercado de trabajo y del agotamiento del ciclo de estabilización económica en la región, anclado en la sobrevalorización cambiaria.

No obstante reconoció que los obstáculos a ser superados eran complejos y requerían de un abordaje sistémico y reconoció el carácter de flagelo social del desempleo y de la precarización laboral que excluyen a los pueblos de los circuitos más estructurados de la actividad económica y de los sistemas de seguridad social.

Esta aseveración es importante dada la enorme disparidad de ingresos y masas de marginados y excluidos de la economía formal que existe en Brasil.

Destacó una serie de mecanismos económicos, logrados a partir de 2003 con el Presidente Lula, como condición indispensable para la creación de empleos de calidad y la reducción de las desigualdades sociales.

En todo momento antepuso correcciones económicas al modelo anterior como condición para atacar luego a la pobreza, al hambre y al desempleo, cuestiones muy extendidas en el Brasil. Probablemente este particular y cuidadoso enfoque responda a su conocimiento de las claves de la realidad socioeconómica y política del Brasil, lo cual puede ser el marco que justifique el celo por la prolijidad en el manejo de las variables económicas antes que implementar políticas reivindicativas directas.

Planteó finalmente que el desafío es consolidar un Sistema Público de Empleo que sea capaz de atender al trabajador integralmente, sobre diversas dimensiones.

La ponencia en la CREM del Dr. Carlos A. Tomada Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina aseveró que las recetas basadas en la flexibilización, la desregulación y la desprotección de los trabajadores fracasaron y provocaron el deterioro de la estructura ocupacional en los países de la región.

Advirtió el ministro, acerca de que la equidad, la justicia y la cohesión social vienen siendo amenazadas por la desigualdad de ingresos y la extrema segmentación, las cuales, si no se remedian van a incidir en la estabilidad del sistema político y económico.

Remarcó la decisión política de colocar al empleo de calidad en el centro de las estrategias de desarrollo, entendiendo que sólo a partir de esta centralidad podrán construirse instrumentos de intervención relevantes en materia de empleo y dio como ejemplo la fuerte convergencia política, reafirmada en compromisos regionales (San Salvador de Bahía, Santa Cruz de la Sierra, Consenso Buenos Aires, Acta de Copacabana), donde las más altas autoridades de los países se comprometieron con una visión que integra las políticas económicas y sociales en torno a la creación de empleo como eje articulador del desarrollo.

Aclaró que no cualquier tipo de crecimiento genera empleo e integración social sino que el crecimiento con empleo va asociado a una distribución justa del ingreso apoyada en políticas de salario mínimo, promoción de la negociación colectiva, estímulo simultáneo al mercado interno y la exportación .

Remarcó la necesidad de fortalecer la institucionalidad de los asuntos sociolaborales propiciando que la dimensión social de la integración forme parte de las políticas económicas y comerciales de la región, impulsando políticas activas de Estado con los actores sociales y políticos.

Se advierte la diferencia cualitativa con la intervención del Sr. Ministro de Brasil en que Tomada destacó en todo momento la necesidad de decisiones políticas como base angular de las decisiones de política económica a implementar condicionando el comportamiento de las variables económicas a lógicas sociales antes que a cualquier otro objetivo, teniendo en cuenta la destrucción del tejido social ocurrida en los años '90.

Por la Decisión del Consejo Mercado Común, CMC, N° 46/04 se creó un Grupo de Alto Nivel de Empleo del MERCOSUR para elaborar una "Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo", EMCE.

Se trata de una presentación que asocia integración y empleo, abordando temas como las complementariedades productivas y el tratamiento de las asimetrías en pos de la reducción de las desigualdades sociales y de la generación de empleo.

La iniciativa se inscribe en el reconocimiento del "Trabajo Decente" como idea fuerza impulsada por la OIT como resultado de políticas que combinen acciones en el ámbito económico, normativo e institucional. y en el mercado de trabajo con el fin de promover y cumplir las normas y principios y derechos fundamentales del trabajo, crear mayores oportunidades para las mujeres y hombres con el objeto de que se dispongan de unos ingresos y de un empleo decente, realzar la eficacia de la protección social para todos y fortalecer el tripartismo y el dialogo social.

En general podemos decir que la EMCE es meritoria y virtuosa en el sentido de inaugurar nuevas institucionalidades en pos del objetivo empleo digno o trabajo decente y lucha contra la pobreza y la desigualdad atacando males endémicos de A. Latina.

No obstante la amplitud de factores que toca hace difícil el cómo de la ejecución de las políticas y directrices de la EMCE teniendo en cuenta la fuerte presencia de grandes empresas multinacionales en la región. Por ejemplo es difícil comprender cómo se elevará la productividad de los pequeños productores agrarios (campesinos) sin limitar la expansión tecnológica de la gran empresa agraria que sofoca a dicho estrato productivo, caso Paraguay y vastas regiones de Brasil.

El Subgrupo de Trabajo N° 10 del MERCOSUR, es el espacio institucional destinado a las cuestiones laborales, de empleo y de seguridad social, y nació mucho después del Tratado de Asunción lo cual evidenció el bajo interés inicial por las cuestiones sociolaborales del proceso de integración.

La cuestión se centró en el comercio internacional, y en la desregulación de los mercados laborales sin reparar en el impacto de la integración en las relaciones laborales.

Desde el inicio de la constitución del MERCOSUR, las organizaciones de trabajadores nacionales de los países miembros y diversas organizaciones empresarias nacionales coincidieron en la necesidad de dotar al MERCOSUR de mecanismos para regular el futuro mercado de trabajo.

Los gobiernos de cada país, vía sus administraciones laborales, comenzaron a recibir propuestas de los actores sociales en relación a la posible injerencia del pensamiento laboral en el proceso.

El funcionamiento del subgrupo 10 transcurrió por el andarivel del tripartismo (Estado, sindicatos y empresarios) y demostró la necesidad de la participación en los órganos del MERCOSUR de los actores sociales.

La estructura del SGT 10 comprendió la creación de 8 comisiones que abarcaba un completo conjunto de temáticas laborales y la labor se dividía entre los actores privados y los funcionarios públicos reservándose para éstos las tomas de decisiones.

Este tipo de canal puede ser un instrumento útil para promocionar una nueva institucionalidad en el MERCOSUR que tome nota de una dinámica y cambiante realidad como la del mundo sociolaboral, que por ser como es, requiere, a la par de reposicionar los organismos preexistentes, desplegar una interacción con las administraciones laborales para obtener mayor peso decisorio en la estructura del proceso.

Finalmente debemos decir que el comportamiento del empleo ha sido deficitario en el período estudiado y los posibles efectos positivos que pueda producir el Mercosur están aún por verse dada la lentitud con la que se van implementando acuerdos en el área sociolaboral.

Quizás la nueva etapa de coincidencia política que se da hoy en el Cono Sur de A. Latina ayude a revertir la situación, siempre y cuando los factores económicos se adapten y confluyan en un crecimiento sustentable y equitativo.

Una vez más la tensión estructurante de los procesos históricos tendrá como eje al conformado por la economía y la política en el contexto de la globalización.

Bibliografía

- CORRES, Gerardo. "La razón de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR y su fundamento en el constructivismo". En: Revista Pistas, en el sitio <http://www.mundodeltrabajo.org.ar>
- ERMIDA URIARTE, Oscar. "La Declaración Sociolaboral del MERCOSUR y su eficacia jurídica". En Eficacia jurídica de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR. OIT. 2001.
- ERMIDA URIARTE, Oscar. "La construcción de una red normativa laboral del MERCOSUR" inédito.
- MANSUETI, Hugo Roberto. "La Declaración Sociolaboral del MERCOSUR. Su importancia jurídica y práctica". En: Revista Derecho Laboral. T. XLV N° 206.
- BARRETTO GHIONE, Hugo. Consecuencias de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR en la interpretación y aplicación de las normas laborales en los ordenamientos nacionales. GL, dic. 2002, vol.8, no.3, p.355-372. ISSN 1315-8597

³⁸ Ver en Anexo.

³⁹ Según la decisión del Consejo Mercado Común la Creación del Grupo de Alto Nivel, GANEmple, (Dec./CMC/46/04), éste estaría conformado por los Ministerios responsables de las políticas económicas, laborales y sociales, con la participación de las organizaciones económicas y sociales participantes de los órganos sociolaborales del MERCOSUR.

⁴⁰ Se debe destacar que en los antecedentes de la elaboración de la Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo, EMCE, existió la imposibilidad de elaborar un informe conjunto, porque existían diferencias de criterio y situaciones de disparidad entre los países, lo cual no es un dato menor y aparece regularmente en las tratativas del MERCOSUR.

ANEXO

Dr. Ricardo Berzoini Ministro de Trabajo de Brasil Discurso de cierre de la
Conferencia Regional de Empleo | Versión portugués
Declaración Sociolaboral del Mercosur
Subgrupo de Trabajo N° 10 “Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social”
Estrategia Mercosur de Crecimiento del Empleo
Iniciativa de Asunción sobre Lucha contra la Pobreza Extrema
Cumbre de Presidentes del MERCOSUR. Grupo de Alto Nivel de Empleo.
GANEMPLÉ

Dr. Ricardo Berzoini

Ministro de Trabajo de Brasil

Discurso de cierre de la Conferencia Regional de Empleo | Versión portugués

Buenos Aires | 16 de abril de 2004

Excelentíssimo Senhor Ministro do Trabalho, Emprego e Seguridade Social da República Argentina, doutor Carlos Alfonso Tomada,
Excelentíssimo Senhor Ministro de Justiça e Trabalho da República do Paraguai, doutor Juan Darío Monges,
Excelentíssimo Senhor Ministro de Trabalho e Seguridade Social da República Oriental do Uruguai, doutor Santiago Pérez Castillo,
Senhoras e Senhores representantes de governos, organizações internacionais e organizações empresariais,
Companheiras e companheiros sindicalistas.

Nossos países estão diante de oportunidades relevantes para forjar estratégias nacionais e regionais **comuns** de geração de trabalho, emprego e renda, dada a marcante similaridade dos principais problemas estruturais vinculados ao mercado de trabalho e ao esgotamento do ciclo de estabilização econômica na região, ancorado na sobrevalorização cambial.

Esses fatores estão proporcionando iniciativas políticas em nossos países para a organização de novas estratégias de desenvolvimento capazes de aliar a estabilização com o crescimento econômico, a geração de emprego e uma maior equidade social.

No entanto, os desafios e obstáculos a serem superados são complexos e abrangentes e requerem uma abordagem sistêmica e sustentável para a definição de estratégias nacionais e regionais, de geração de emprego em qualidade e quantidade capazes de deter o flagelo social do desemprego e a fragilização das mais distintas formas de ocupação e geração de renda dos contingentes populacionais, que estão excluídos dos circuitos mais estruturados da atividade econômica e dos sistemas de seguridade social.

No Brasil, a alteração do padrão de inserção no mercado internacional nos anos 90, impulsionado predominantemente pela sobrevalorização cambial, provocou profundo processo de reestruturação e racionalização do setor produtivo, afastando as chances de internalização dos setores mais dinâmicos no comércio internacional, restringindo, ao mesmo tempo, a agregação de valor aos setores produtivos nos quais o país já detinha vantagens competitivas, particularmente as cadeias produtivas vinculadas ou dependentes de recursos minerais, energéticos e agrícolas.

O uso extensivo da política de sobrevalorização cambial associado à manutenção de juros elevados gerou fortes desequilíbrios macroeconômicos, com a dívida pública expandindo-se de 150 bilhões de reais para pouco mais de 900 bilhões reais -entre 1995 e 2002-, além da crescente dependência externa por capitais voláteis, atraídos para financiar acentuados déficits externos.

A progressiva utilização de recursos fiscais com encargos financeiros comprometeu, entre outros aspectos, o financiamento do investimento em infra-estrutura, resultando em limitações estruturais ao crescimento sustentado.

A fragilização dos principais fundamentos macroeconômicos e de importantes setores de atividade econômica agravou as desigualdades e a precarização do mercado de trabalho herdados de ciclos econômicos anteriores, fazendo com que o desemprego assumisse condição de grave problema social.

Dessa maneira, segundo indicadores do Ministério do Trabalho e Emprego, cerca de 2,3 milhões de empregos formais foram eliminados na indústria de transformação e nos setores mais sofisticados dos serviços.

Com a falta de ocupação no mercado formal de trabalho, os trabalhadores desempregados buscaram alternativas de inserção em ocupações precárias, sem a cobertura de direitos trabalhistas básicos e de convenções coletivas de trabalho.

Hoje, de acordo com dados do Ministério da Previdência Social, cerca de 46 milhões de trabalhadores associados às mais diversas formas de ocupação, não contam com a cobertura do regime de previdência social. Importa observar que, mesmo nos períodos curtos de crescimento do ciclo econômico dos anos 90, o emprego não apresentou recuperação, já que os ganhos de produtividade foram obtidos, em grande medida, por meio da extensão da jornada de trabalho e a redução dos salários reais.

A pressão exercida sobre o mercado de trabalho, em especial o desemprego, promoveu a redução da participação da remuneração dos trabalhadores no Produto Interno Bruto, de 45,6% em 1990 para cerca de 36% em 2002. No ano de 2003, com a posse do Presidente Lula, iniciou-se um processo de recuperação da credibilidade da gestão macroeconômica, visando recompor a confiança internacional na economia brasileira, condição essa **indispensável** para a criação de incentivos ao investimento, à geração de empregos de qualidade e à redução das desigualdades sociais. Desse modo, a manutenção da inflação em níveis adequados e estáveis, a implementação das reformas estruturais e a recuperação do controle sobre a expansão da dívida pública são condições **fundamentais** para a retomada do crescimento em bases mais justas e incluídas.

Porém, a estabilidade macroeconômica é um instrumento do desenvolvimento e não um fim em si mesma. A política econômica do Governo Lula tem como objetivo central consolidar um projeto de desenvolvimento sustentável que tem o seu foco na inclusão social.

Sabemos, no entanto, que a consolidação desse projeto passa pela necessidade de retomada do crescimento sustentado da economia brasileira, o que implica em um período de transição **-pelo qual estamos passando-** que vêm exigindo o ajuste das condições macroeconômicas herdadas, a concretização de reformas estruturais e a extensão de uma rede de ação pública de combate à pobreza e a fome.

Para o governo brasileiro, a retomada do crescimento deve ocorrer em bases **sólidas e sustentáveis**.

Temos consciência de que a simples retomada do crescimento econômico não será suficiente para expandir o nível de emprego no ritmo necessário para absorver a crescente população economicamente ativa e promover a inclusão social.

A centralidade de nosso projeto em gerar empregos de qualidade e em quantidade suficiente para mudar o padrão de inclusão social, exige outras ações do poder público, que devem estar articuladas ao crescimento econômico, para que aqueles setores da população que estão socialmente excluídos possam inserir-se ativamente na sociedade por meio do trabalho e da renda.

Tal estratégia tem como ponto de partida a combinação de vetores externos e internos na articulação e definição de prioridades de políticas setoriais de desenvolvimento.

No setor externo, a prioridade é a implementação de políticas industrial e de comércio exterior ativas, orientadas a manter saldos expressivos na balança comercial, via o adensamento de cadeias produtivas e o aumento do número de setores e empresas -especialmente de pequenas e médias- em seu esforço por exportações.

Já em relação ao mercado interno, a ação do governo federal envolve um conjunto de políticas setoriais capaz de influenciar o desenvolvimento do mercado de consumo de massas, incorporando famílias, que até então estavam excluídas, ao mercado consumidor.

Desta maneira, cria-se um ambiente propício a maiores investimentos produtivos, causando impacto positivo na produtividade e na competitividade da economia.

Nesse ambiente, os ganhos de produtividade podem ser parcialmente repassados para os salários, conduzindo a uma elevação dos rendimentos familiares que alimentam o mercado consumidor.

Com base nessas diretrizes gerais de desenvolvimento, o governo brasileiro vem desenvolvendo um conjunto de políticas específicas de geração de emprego e renda, de aperfeiçoamento do funcionamento do mercado de trabalho e de proteção ao desempregado.

As principais políticas são as seguintes:

- 1) Política de geração de emprego por meio do estímulo às micro, pequenas e médias empresas, especialmente para a formação e fortalecimento de arranjos produtivos locais.
- 2) Política de expansão dos investimentos nos setores de infra-estrutura e intensivos em mão-de-obra.
- 3) Programas de micro-crédito produtivo e microfinanças para os setores mais fragilizados do campo e da cidade.
- 4) Programa de estímulo à inserção do jovem no mercado de trabalho.
- 5) Redefinição e articulação das políticas públicas de emprego, visando a consolidação do Sistema Público de Emprego.

A política de geração de empregos por meio do estímulo às micro, pequenas e médias empresas, é uma iniciativa que visa proporcionar crédito às empresas articuladas em arranjos produtivos locais.

Entende-se por arranjos produtivos locais a concentração setorial e territorial de empreendimentos, com relações de cooperação entre os empreendedores e com a existência de mecanismos de governança institucional.

Desta maneira, incentiva-se a expansão e o fortalecimento dos arranjos que possuem uma capacidade de multiplicação da renda e de estímulo ao desenvolvimento setorial.

As políticas de fomento às micro, pequenas e médias empresas têm maior efetividade quando direcionadas a grupos de empresas, as quais adquirem ganhos de escala maiores ao cooperar entre si, uma vez que atuam multiplicando a renda e gerando novas oportunidades de trabalho.

Nesse contexto, nosso governo promove junto aos arranjos produtivos locais, ações articuladas de inovação tecnológica, de gestão empresarial, de crédito e de qualificação profissional, proporcionando maior sustentabilidade às empresas e a inclusão social no longo prazo.

DECLARACIÓN SOCIOLABORAL DEL MERCOSUR

LOS JEFES DE ESTADO DE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCADO COMÚN DEL SUR,

Considerando que los Estados Parte del MERCOSUR reconocen, en los términos del Tratado de Asunción (1991), que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, mediante la integración, constituye condición fundamental para acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social;

Considerando que los Estados Partes declaran, en el mismo Tratado, la disposición de promover la modernización de sus economías para ampliar la oferta de bienes y servicios disponibles y, consecuentemente, mejorar las condiciones de vida de sus habitantes;

Considerando que los Estados Partes, además de Miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificaron los principales convenios que garantizan los derechos esenciales de los trabajadores, y adoptan en gran medida las recomendaciones orientadas para la promoción del empleo de calidad, de las condiciones saludables de trabajo, del diálogo social y del bienestar de los trabajadores;

Considerando además que los Estados Partes apoyaron la "Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo" (1998), la cual reafirma el compromiso de los Miembros de respetar, promover y poner en práctica los derechos y obligaciones expresados en los convenios reconocidos como fundamentales dentro y fuera de la Organización;

Considerando que los Estados Partes están comprometidos con las declaraciones, pactos, protocolos y otros tratados que integran el patrimonio jurídico de la Humanidad, entre ellos la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Declaración Americana de Derechos y Obligaciones del Hombre (1948), la Carta Interamericana de Garantías Sociales (1948), la Carta de la Organización de los Estados Americanos - OEA (1948), la Convención Americana de Derechos Humanos sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988);

Considerando que diferentes foros internacionales, entre ellos la Cumbre de Copenhague (1995), han enfatizado la necesidad de instituir mecanismos de seguimiento y evaluación de los componentes sociales de la mundialización de la economía, con el fin de asegurar la armonía entre progreso económico y bienestar social;

Considerando que la adhesión de los Estados Partes a los principios de la democracia política y del Estado de Derecho y del respeto irrestricto a los derechos civiles y políticos de la persona humana constituye base irrenunciable del proyecto de integración;

Considerando que la integración involucra aspectos y efectos sociales cuyo reconocimiento implica la necesidad de prever, analizar y solucionar los diferentes problemas generados, en este ámbito, por esa misma integración;

Considerando que los Ministros de Trabajo del MERCOSUR han manifestado, en sus reuniones, que la integración regional no puede restringirse a la esfera comercial y económica, sino debe alcanzar la temática social, tanto en lo que se refiere a la adecuación de los marcos regulatorios laborales a las nuevas realidades configuradas por esa misma integración y por el proceso de globalización de la economía, como al reconocimiento de un nivel mínimo de derechos de los trabajadores en el ámbito del MERCOSUR, correspondiente a los convenios fundamentales de la OIT;

Considerando la decisión de los Estados Partes de consolidar en un instrumento común los progresos ya logrados en la dimensión social del proceso de integración y sostener los avances futuros y constantes en el campo social, sobre todo mediante la ratificación y cumplimiento de los principales convenios de la OIT;

Adoptan los siguientes principios y derechos en el área del trabajo, que pasan a constituir la "Declaración sociolaboral del Mercosur", sin perjuicio de otros que la práctica nacional o internacional de los Estados Partes haya instaurado o vaya a instaurar:

Derechos Individuales

ARTIGO 1º

No discriminación

1.- Todo trabajador tiene garantizada la igualdad efectiva de derechos, trato y oportunidades en el empleo y ocupación, sin distinción o exclusión en razón de raza, origen nacional, color, sexo u orientación sexual, edad, credo, opinión política o sindical, ideología, posición económica o cualquier otra condición social o familiar, en conformidad con las disposiciones legales vigentes.

2.- Los Estados Partes se comprometen a garantizar la vigencia de este principio de no discriminación. En particular se comprometen a realizar acciones destinadas a eliminar la discriminación respecto de los grupos en situación de desventaja en el mercado de trabajo.

ARTIGO 2º

Promoción de la igualdad

1.- Las personas con discapacidades físicas o mentales serán tratadas en forma digna y no discriminatoria, favoreciéndose su inserción social y laboral.

2.- Los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas efectivas, especialmente en lo que se refiere a la educación, formación, readaptación y orientación profesional, a la adecuación de los ambientes de trabajo y al acceso a los bienes y servicios colectivos, a fin de asegurar que las personas discapacitadas tengan la posibilidad de desempeñarse en una actividad productiva.

ARTÍCULO 3º

Los Estados Partes se comprometen a garantizar, a través de la normativa y prácticas laborales, la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres.

ARTICULO 4º

Trabajadores Migrantes y Fronterizos

1.- Todo trabajador migrante, independientemente de su nacionalidad, tiene derecho a ayuda, información, protección e igualdad de derechos y condiciones de trabajo reconocidos a los nacionales del país en el que estuviere ejerciendo sus actividades, de conformidad con las reglamentaciones profesionales de cada país.

2.- Los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas tendientes al establecimiento de normas y procedimientos comunes relativos a la circulación de los trabajadores en las zonas de frontera y a llevar a cabo las acciones necesarias a fin de mejorar las oportunidades de empleo y las condiciones de trabajo y de vida de estos trabajadores.

ARTICULO 5º

Eliminación del trabajo forzoso

1.- Toda persona tiene derecho al trabajo libre y a ejercer cualquier oficio o profesión conforme a las disposiciones nacionales vigentes.

2.- Los Estados Partes se comprometen a eliminar toda forma de trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente.

3.- Además se comprometen a adoptar medidas para garantizar la abolición de toda utilización de la mano de obra que propicie, autorice o tolere el trabajo forzoso u obligatorio.

4.- Especialmente suprímese toda forma de trabajo forzoso u obligatorio del que pueda hacerse uso:

- a) como medio de coerción o de educación política o como castigo por no tener o expresar el trabajador determinadas opiniones políticas o por manifestar oposición ideológica al orden político, social o económico establecido;
- b) como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico;
- c) como medida de disciplina en el trabajo,
- d) como castigo por haber participado en huelgas;

e) como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa.

ARTICULO 6º
Trabajo Infantil y de Menores

- 1.- La edad mínima de admisión al trabajo será aquella establecida conforme a las legislaciones nacionales de los Estados Partes, no pudiendo ser inferior a aquella en que cesa la escolaridad obligatoria.
- 2.- Los Estados Partes se comprometen a adoptar políticas y acciones que conduzcan a la abolición del trabajo infantil y a la elevación progresiva de la edad mínima para ingresar al mercado de trabajo.
- 3.- El trabajo de los menores será objeto de protección especial por los Estados Partes, especialmente en lo que concierne a la edad mínima para el ingreso al mercado de trabajo y a otras medidas que posibiliten su pleno desarrollo físico, intelectual, profesional y moral.
- 4.- La jornada de trabajo para esos menores, limitada conforme a las legislaciones nacionales, no admitirá su extensión mediante la realización de horas extras ni en horarios nocturnos.
- 5.- El trabajo de los menores no deberá realizarse en un ambiente insalubre, peligroso o inmoral, que pueda afectar el pleno desarrollo de sus facultades físicas, mentales y morales.
- 6.- La edad de admisión a un trabajo con alguna de las características antes señaladas no podrá ser inferior a los 18 años.

ARTICULO 7º
Derechos de los Empleadores

El empleador tiene el derecho de organizar y dirigir económica y técnicamente la empresa, de conformidad con las legislaciones y prácticas nacionales.

Derechos Colectivos

ARTICULO 8º **Libertad de Asociación**

1.- Todos los empleadores y trabajadores tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como de afiliarse a esas organizaciones, de conformidad con las legislaciones nacionales vigentes.

2.- Los Estados Partes se comprometen a asegurar, mediante dispositivos legales, el derecho a la libre asociación, absteniéndose de cualquier injerencia en la creación y gestión de las organizaciones constituidas, además de reconocer su legitimidad en la representación y la defensa de los intereses de sus miembros.

ARTICULO 9º **Libertad Sindical**

1.- Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical con relación a su empleo.

2.- Se deberá garantizar:

- a) la libertad de afiliación, de no afiliación y de desafiliación, sin que ello comprometa el ingreso a un empleo o su continuidad en el mismo;
- b) evitar despidos o perjuicios que tengan como causa su afiliación sindical o su participación en actividades sindicales;
- c) el derecho a ser representados sindicalmente, conforme a la legislación, acuerdos y convenciones colectivos de trabajo vigentes en los Estados Partes.

ARTICULO 10º **Negociación colectiva**

Los empleadores o sus organizaciones y las organizaciones o representaciones de trabajadores tienen derecho a negociar y celebrar convenciones y acuerdos colectivos para reglamentar las condiciones de trabajo, de conformidad con las legislaciones y prácticas nacionales.

ARTICULO 11º **Huelga**

1.- Todos los trabajadores y las organizaciones sindicales tienen garantizado el ejercicio del derecho de huelga, conforme a las disposiciones nacionales vigentes. Los mecanismos de prevención o solución de conflictos o la regulación de este derecho no podrán impedir su ejercicio o desvirtuar su finalidad.

2.- Promoción y desarrollo de procedimientos preventivos y de autocomposición de conflictos

ARTICULO 12º

Los Estados Partes se comprometen a propiciar y desarrollar formas preventivas y alternativas de autocomposición de los conflictos individuales y colectivos de trabajo, fomentando la utilización de procedimientos independientes e imparciales de solución de controversias.

ARTICULO 13º **Diálogo Social**

Los Estados Partes se comprometen a fomentar el diálogo social en los ámbitos nacional y regional, instituyendo mecanismos efectivos de consulta permanente entre representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, a fin de garantizar, mediante el consenso social, condiciones favorables al crecimiento económico sostenible y con justicia social de la región y la mejora de las condiciones de vida de sus pueblos.

ARTICULO 14º **Fomento del Empleo**

Los Estados Partes se comprometen a promover el crecimiento económico, la ampliación de los mercados interno y regional y la puesta en práctica de políticas activas referentes al fomento y creación del empleo, a fin de elevar el nivel de vida y corregir los desequilibrios sociales y regionales.

ARTICULO 15º **Protección de los Desempleados**

Los Estados Partes se comprometen a instituir, mantener y mejorar mecanismos de protección contra el desempleo, compatibles con las legislaciones y las condiciones internas de cada país, a fin de garantizar la subsistencia de los trabajadores afectados por la desocupación involuntaria y al mismo tiempo facilitar el acceso a servicios de reubicación y a programas de recalificación profesional que faciliten su retorno a una actividad productiva.

ARTICULO 16º **Formación Profesional y Desarrollo de Recursos Humanos**

1.- Todo trabajador tiene derecho a la orientación, a la formación y a la capacitación profesional.

2.- Los Estados Partes se comprometen a instituir, con las entidades involucradas que voluntariamente así lo deseen, servicios y programas de formación y orientación profesional continua y permanente, de manera de permitir a los

trabajadores obtener las calificaciones exigidas para el desempeño de una actividad productiva, perfeccionar y reciclar los conocimientos y habilidades, considerando fundamentalmente las modificaciones resultantes del progreso técnico.

3.- Los Estados Partes se obligan además a adoptar medidas destinadas a promover la articulación entre los programas y servicios de orientación y formación profesional, por un lado, y los servicios públicos de empleo y de protección de los desempleados, por otro, con el objetivo de mejorar las condiciones de inserción laboral de los trabajadores.

4.- Los Estados Partes se comprometen a garantizar la efectiva información sobre los mercados laborales y su difusión tanto a nivel nacional como regional.

ARTICULO 17º **Salud y Seguridad en el Trabajo**

1.- Todo trabajador tiene el derecho a ejercer sus actividades en un ambiente de trabajo sano y seguro, que preserve su salud física y mental y estimule su desarrollo y desempeño profesional.

2.- Los Estados Partes se comprometen a formular, aplicar y actualizar, en forma permanente y en cooperación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, políticas y programas en materia de salud y seguridad de los trabajadores y del medio ambiente del trabajo, con el fin de prevenir los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, promoviendo condiciones ambientales propicias para el desarrollo de las actividades de los trabajadores.

ARTICULO 18º **Inspección del Trabajo**

1.- Todo trabajador tiene derecho a una protección adecuada en lo que se refiere a las condiciones y al ambiente de trabajo.

2.- Los Estados Partes se comprometen a instituir y a mantener servicios de inspección del trabajo, con el cometido de controlar en todo su territorio el cumplimiento de las disposiciones normativas que se refieren a la protección de los trabajadores y a las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.

ARTICULO 19°
Seguridad Social

1.- Los trabajadores del MERCOSUR tienen derecho a la seguridad social, en los niveles y condiciones previstos en las respectivas legislaciones nacionales.

2.- Los Estados Partes se comprometen a garantizar una red mínima de amparo social que proteja a sus habitantes ante la contingencia de riesgos sociales, enfermedades, vejez, invalidez y muerte, buscando coordinar las políticas en el área social, de forma de suprimir eventuales discriminaciones derivadas del origen nacional de los beneficiarios.

Aplicación y Seguimiento
ARTICULO 20°

1.- Los Estados Partes se comprometen a respetar los derechos fundamentales inscritos en esta Declaración y a promover su aplicación de conformidad con la legislación y las prácticas nacionales y las convenciones y acuerdos colectivos. Con tal finalidad, recomiendan instituir, como parte integrante de esta Declaración, una Comisión Sociolaboral, órgano tripartito, auxiliar del Grupo Mercado Común, que tendrá carácter promocional y no sancionatorio, dotado de instancias nacionales y regional, con el objetivo de fomentar y acompañar la aplicación del instrumento. La Comisión Sociolaboral Regional se manifestará por consenso de los tres sectores, y tendrá las siguientes atribuciones y responsabilidades:

- a) examinar, comentar y canalizar las memorias preparadas por los Estados Partes, resultantes de los compromisos de esta Declaración;
- b) formular planes, programas de acción y recomendaciones tendientes a fomentar la aplicación y el cumplimiento de la Declaración;
- c) examinar observaciones y consultas sobre dificultades e incorrecciones en la aplicación y cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Declaración;
- d) examinar dudas sobre la aplicación de la Declaración y proponer aclaraciones;
- e) elaborar análisis e informes sobre la aplicación y el cumplimiento de la Declaración;
- f) examinar y presentar las propuestas de modificación del texto de la Declaración y darles el curso pertinente.

2.- Las formas y mecanismos de canalización de los asuntos citados precedentemente serán definidos por el reglamento interno de la Comisión Sociolaboral Regional.

ARTICULO 21º

La Comisión Sociolaboral Regional deberá sesionar por lo menos una vez al año para analizar las memorias ofrecidas por los Estados Partes y preparar informe a ser elevado al Grupo Mercado Común.

ARTICULO 22º

La Comisión Sociolaboral Regional redactará, por consenso y en el plazo de seis meses, a contar de la fecha de su institución, su propio reglamento interno y el de las comisiones nacionales, debiendo someterlos al Grupo Mercado Común para su aprobación.

ARTICULO 23º

Los Estados Partes deberán elaborar, por intermedio de sus Ministerios de Trabajo y en consulta a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, memorias anuales, conteniendo:

- a) el informe de los cambios ocurridos en la legislación o en la práctica nacional relacionados con la implementación de los enunciados de esta Declaración; y
- b) el informe de los avances realizados en la promoción de esta Declaración y de las dificultades enfrentadas en su aplicación.

ARTICULO 24º

Los Estados Partes acuerdan que esta Declaración, teniendo en cuenta su carácter dinámico y el avance del proceso de integración subregional, será objeto de revisión, transcurridos dos años de su adopción, con base en la experiencia acumulada en el curso de su aplicación o en las propuestas e insumos formulados por la Comisión Sociolaboral o por otros organismos.

ARTICULO 25º

Los Estados Partes subrayan que esta Declaración y su mecanismo de seguimiento no podrán invocarse ni utilizarse para otros fines que no estén en ellos previstos, vedada, en particular, su aplicación a cuestiones comerciales, económicas y financieras.

Rio de Janeiro, 10 de diciembre de 1998.

CARLOS SAUL MENEM

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

RAUL CUBAS GRAU

JULIO MARIA SANGUINETTI

SUBGRUPO DE TRABAJO N° 10 "ASUNTOS LABORALES, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL" –

Reestructuración del SGT N°10

El Tratado de Asunción refrendado en marzo de 1991, marca el comienzo del MERCOSUR, el cual queda definitivamente conformado entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay el 31 de diciembre de 1991.

Este Mercado Común del Sur perseguía:

Libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través de la eliminación de derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías;

El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común frente a terceros países;

La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Parte;

El compromiso de los Estados Parte de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

Para poder llevar adelante esta tarea, el MERCOSUR tiene la siguiente estructura orgánica (ver Anexo 1):

Consejo del Mercado Común: es el órgano superior del MERCOSUR, correspondiéndole la conducción política del proceso de integración junto con la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos en la constitución definitiva del MERCOSUR.

El Consejo está integrado por los Ministerios de Relaciones Exteriores y los Ministerios de Economía de los Estados Parte. Se reúne las veces que lo estimen oportuno, pero como mínimo lo deben hacer una vez por semestre. La participación de los Presidentes de los Estados Parte en las reuniones del Consejo se hará una vez por año. Las reuniones del Consejo serán coordinadas por los Ministerios de Relaciones Exteriores y podrán ser invitados a participar otros ministros o autoridades de nivel ministerial.

Grupo Mercado Común: es el órgano ejecutivo del MERCOSUR y su trabajo es coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores de los Estados Parte. Entre sus facultades se encuentra la de crear, modificar o suprimir órganos (subgrupos de trabajo – **Resolución 20/95**) y organizar reuniones especializadas, así como pronunciarse sobre las propuestas o recomendaciones que le fueran sometidas por los demás órganos del MERCOSUR en el ámbito de su competencia.

Subgrupo de Trabajo N° 10 Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social: los Ministros de Trabajo de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, reunidos el 9 de mayo de 1991 en Montevideo, convinieron en:

“la necesidad de atender los aspectos laborales y sociales del MERCOSUR y acompañar las tareas de los respectivos representantes para asegurar que el proceso de integración venga acompañado de un efectivo mejoramiento en las condiciones de trabajo de los países que suscribieron el tratado”;

“promover la creación de subgrupos de trabajo con el cometido de avanzar en el estudio de las materias vinculadas a sus carteras”;

“estudiar la posibilidad de suscribir un instrumento, en el marco del Tratado de Asunción, que contemple las ineludibles cuestiones laborales y sociales que traerá consigo la puesta en marcha del Mercado Común del Sur”

Teniendo en cuenta esta Declaración de los Ministros de Trabajo, el Grupo Mercado Común, por Resolución 11/91 crea el Subgrupo de Trabajo N° 11 “Asuntos Laborales”.

El 27 de marzo de 1992 se reunieron los delegados de los Estados Parte y se resolvió elevar al GMC, como primera recomendación la modificación del nombre y funciones del Subgrupo de Trabajo para que fuera “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social”.

El 7 de mayo de 1992 se crearon ocho comisiones de trabajo integrantes del SGT N° 11, que fueron las siguientes:

relaciones individuales de trabajo
relaciones colectivas de trabajo
empleo
formación profesional
salud y seguridad en el trabajo
seguridad social
sectores específicos
principios

Uno de los aspectos más destacados del SGT N° 11 fue su funcionamiento tripartito. Tanto el Subgrupo como cada una de sus comisiones, sesionaban no sólo con delegados gubernamentales sino también con representaciones de organizaciones de empleadores y de trabajadores, llegando a adoptar sus recomendaciones por consenso.

En 1995, luego de la Reunión de Ouro Preto y en cumplimiento de lo determinado en su protocolo, el SGT N° 11 pasó a denominarse Subgrupo de Trabajo N° 10 “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social”. Tanto la reformulación de la agenda para afrontar los nuevos propósitos como la conformación de las nuevas comisiones de trabajo que se redujeron a tres, fueron acordadas en la reunión de Brasilia en septiembre de 1996. Estas nuevas comisiones son las siguientes:

Comisión I “Relaciones de Trabajo”. La misma está orientada fundamentalmente al aspecto normativo, se avoca al estudio de las modificaciones legislativas que presentan los países a su legislación interna, así como a los convenios de la Organización Internacional del Trabajo de ratificación común. La idea de estos estudios es que sirvan como insumos para establecer decisiones políticas que permitan una política legislativa armonizada en materia de legislación laboral.

Comisión II “Empleo, Migraciones y Formación Profesional”. El proceso de integración del MERCOSUR presupone la libre circulación de todos los medios productivos, incluso el de los trabajadores, en tal sentido una de las propuestas sobre la cual se intenta avanzar es el del “Acuerdo Fronterizo para Garantizar la Igualdad de Tratamiento”, el cual surge en el marco de la reunión de San Pablo de 2004. Asimismo el “Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR” aprobado por la Reunión de Ministros

del Interior en noviembre de 2002, constituye la primera norma intergubernamental en la materia y un paso de transición muy importante hacia la meta de la libre circulación.

Por otra parte en el marco de la Formación Profesional –FP- se vislumbran tres líneas de acción 1) Repertorio de Recomendaciones Prácticas sobre Formación Profesional, en la cual actualmente se está trabajando para la difusión del mismo con el apoyo de CINTERFOR/OIT para su publicación; 2) la Resolución GMC N°59/01, la cual tiene que ver con la creación de un sistema de equivalencia institucional en los cuatro países. Por último, 3) teniendo en cuenta la dificultad del reconocimiento de la aptitud para los oficios que requieren formación profesional, en la última reunión de Asunción (mayo 2005) se estableció como plan de acción la realización de cuatro talleres nacionales –uno por cada país- y dos seminarios regionales para analizar la problemática de la FP y de la Certificación Ocupacional, con ello se espera poder establecer un Proyecto Piloto.

Finalmente dentro de esta comisión se encuentra el Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR, el cual genera insumos que son utilizados por las autoridades políticas para generar políticas comunes en diferentes materias.

Comisión III “Salud y Seguridad en el Trabajo, Inspección del Trabajo, Seguridad Social y Trabajo Infantil”. La inspección de trabajo es un tema central en lo que hace a la dimensión social del proceso de integración ya que la ausencia de un sistema de inspección implica la informalidad y la precarización. En este campo se han logrado consensuar dos resoluciones: una sobre “Requisitos Mínimos para el Perfil del Inspector de Trabajo” y otra sobre “Pautas Mínimas en Materia de Inspección”. Las mismas están siendo consideradas para su internalización por los Estados Parte.

En el caso de Salud y Seguridad existe un proyecto de Resolución denominado “Salud y Seguridad en el Trabajo” el cual también se encuentra en proceso de internalización.

En lo que respecta a la Seguridad Social, la aprobación de un anteproyecto de Convenio Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR (Recomendación N°35/95) constituyó la concreción más importante del SGT N°10, ya que sobre la base de este Convenio los gobiernos de los países miembros aprobaron en Montevideo, el 14 de diciembre de 1997, el “Acuerdo Multilateral de Seguridad Social” el cual ha sido ratificado y puesto en vigor por parte de Paraguay a partir de junio de 2005, completándose así la ratificación por parte de los cuatro países.

Finalmente la cuestión del Trabajo Infantil, constituye en el seno de esta Comisión, un tema de vital importancia debido a los niveles superlativos del mismo en la región. En tal sentido el SGT N° 10 ha trabajado constantemente en la búsqueda de una política común para la erradicación de dicho flagelo, destacándose entre los logros la Guía para el Establecimiento de un Sistema de Inspección y Monitoreo del Trabajo Infantil; el Módulo Común de Medición del Trabajo Infantil; la Declaración de Presidentes sobre Erradicación del Trabajo Infantil, así como la Campaña Gráfica para la Erradicación del Trabajo Infantil. Por último, cabe destacar que actualmente se trabaja para la elaboración de un Plan Regional para la Erradicación del Trabajo Infantil cuya coordinación está en manos de la Argentina.

Reestructuración del SGT N°10

A partir de la centralidad cobrada por la temática del empleo, tal como se hace notar en la Declaración de Ministros de Trabajo en la Conferencia Regional de Empleo del MERCOSUR, el Subgrupo se ha reestructurado adoptando una **nueva metodología de acción conformada por módulos operativos**.

En la XX Reunión Ordinaria del SGT 10, celebrada en la ciudad de Sao Paulo en septiembre de 2004, las partes han debatido sobre los posibles módulos operativos. Tres han sido los módulos operativos acordados:

Módulo I "Generación de empleo en el MERCOSUR": en donde se prioriza el fortalecimiento del Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR, y el fortalecimiento de las políticas de protección a los desempleados.

Módulo II "Libre circulación de trabajadores y trabajadoras": se considera primordial la construcción de un sistema de certificación ocupacional, la armonización de los principales institutos laborales, la promoción de acuerdos transfronterizos para garantizar la igualdad de tratamiento y por último la aplicación del **Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR**

Módulo III "Fortalecimiento de la dimensión sociolaboral": son temas prioritarios la prevención y erradicación del trabajo infantil, el análisis de los convenios de la OIT y el fortalecimiento de la inspección del trabajo.

MERCOSUR/CMC/DEC. N° 04/06

ESTRATEGIA MERCOSUR DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO

VISTO: El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, las Decisiones N° 46/04 y 35/05 del Consejo del Mercado Común.

CONSIDERANDO:

Que la Decisión CMC N° 46/04 estableció un Grupo de Alto Nivel para elaborar una “Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo”, teniendo como referencia la Declaración de Ministros de Trabajo del MERCOSUR, emanada de la Conferencia Regional de Empleo.

Que la temática del empleo ha sido materia de permanente preocupación de este Consejo Mercado Común tal como surge de la Recomendación N° 02/03, por la que se exhortó a los Estados Partes a mantener la cuestión de la generación de empleo de calidad en todas las instancias institucionales cuyas decisiones tengan implicancia con esta materia.

Que el GANEMPLE, con la integración de los Ministerios responsables por las políticas económicas, industriales, laborales y sociales de los Estados Partes ha trabajado desde su creación en la elaboración de las bases conceptuales, metodológicas y operativas para la implementación de la mencionada estrategia.

Que a tales efectos ha contado con la participación de las organizaciones económicas y sociales que integran las secciones nacionales del Foro Consultivo Económico y Social y de la Comisión de Seguimiento de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.

Que la instrumentación de la Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo nos permite avanzar en la articulación de las políticas económicas, productivas, laborales y sociales y sus consecuencias, colocando al empleo en el centro de las mismas.

EL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN

DECIDE:

Art. 1 – Aprobar la “Propuesta para la Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo”, que figura como Anexo y forma parte de la presente Decisión.

Art. 2 - Instruir al Grupo Mercado Común y a sus órganos auxiliares, para que en el desarrollo de sus acciones, se otorgue prioridad a la articulación de las políticas económicas, sociales y laborales con la finalidad de generar trabajo decente y empleo de calidad.

Art. 3 - Instruir al Grupo Mercado Común para que aquellos órganos del MERCOSUR con competencia en temas de política económica, productiva, laboral y social realicen los esfuerzos necesarios para el relevamiento de información sobre el impacto que dichas políticas tendrán en la generación de condiciones para la creación de trabajo decente y empleo de calidad.

Art. 4 - Instruir al Grupo de Alto Nivel de Empleo a realizar las tareas de seguimiento de las Decisiones emanadas del Consejo Mercado Común en lo atinente a la implementación de la Estrategia MERCOSUR de Crecimiento de Empleo, en función de las etapas planificadas en la Propuesta .

Art. 5 – Esta Decisión no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento

del MERCOSUR.

XXX CMC – Córdoba, 20/VII/06

2

PROPUESTA PARA LA ESTRATEGIA MERCOSUR DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO

En cumplimiento de la Decisión N° 46/04 que crea el Grupo de Alto Nivel para elaborar la Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo y en función de los acuerdos alcanzados por este órgano, expresados en el Documento de Síntesis, Anexo III del Acta de la 2° reunión del GANEMPLE, y teniendo en cuenta los compromisos asumidos por los países miembros en:

- a) La Declaración de Ministros del Trabajo del MERCOSUR (abril 2004) suscripta en el marco de la Conferencia Regional de Empleo del MERCOSUR (CREM), como guía del GANEMPLE según lo señala la decisión del CMC N° 46/04.
- b) La Declaración y Plan de Acción de México de la XIV Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (sep. 2005) que tienen como meta promover el empleo digno y la persona como centro de actividad.
- c) La Declaración y Plan de de Acción de la IV Cumbre de las Américas (diciembre 2005) Mar del Plata.
- d) La Plataforma Laboral de las Américas, presentada por el movimiento sindical de las Américas y la recomendación 17/05 de la Comisión Parlamentaria del Mercosur la cual recomienda su adhesión como estrategia regional para la generación de Empleo.
- e) El Programa Global de Empleo de la OIT, así como las Convenciones y Recomendaciones referentes a la generación de empleo.
- f) La XVI Reunión Regional de OIT realizada en Brasilia, entre el 2 y el 5 de mayo de 2006.

Asimismo, han sido considerados los trabajos realizados y presentados en las reuniones regionales del GANEMPLE, que constan en los anexos de las actas respectivas, y actúan como antecedentes de la presente propuesta.

La presente propuesta del EMCE retoma los acuerdos asumidos y los amplía desde la perspectiva de nuestro bloque regional. Se presenta a continuación las bases conceptuales, metodológicas y operativas para la implementación de la Estrategia MERCOSUR para el Crecimiento del Empleo.

1. BASES CONCEPTUALES

La Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo se desarrolla a partir dos bases conceptuales, a saber: 1) la articulación de políticas macro-meso y microeconómicas con las laborales, sociales y educativas, con el objetivo de generar condiciones de creación de empresas y de empleo digno, y 2) el respeto y cumplimiento de los principios y derechos del trabajo.

3

1- La Generación de Empleo como centro de la articulación de las políticas económicas, sociales, laborales y educativas

Colocar al empleo de calidad en el centro de las estrategias de desarrollo para el MERCOSUR implica incluir los objetivos relacionados con las políticas destinadas a la creación de demanda de trabajo digno; empleo de calidad y a la mejora de la oferta de trabajo; abordando aquellos problemas asociados con la capacidad de generación de empleo de los procesos de desarrollo de los países, e impulsando

una estrategia de desarrollo basada en sectores generadores de empleo. Para la consecución de estos objetivos, las medidas económicas integradas –a nivel macro, meso y micro– preverán el impacto en el empleo productivo. Resulta necesaria la conjunción de políticas macroeconómicas, de inversión, de innovación tecnológica, de infraestructura, de uso racional de los recursos naturales y medio ambiente, comercial, productiva, migratoria, educativa, de previsión social, con el fin de orientarlas a la generación de trabajo digno y empleo de calidad.

La promoción de la competitividad de las economías bajo el concepto del enunciado de esta estrategia: “generación de empleo como eje central del desarrollo”, impactará favorablemente sobre la demanda de trabajo, a través de la aplicación de 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, cooperativas, etc.

Las medidas que inciden en la distribución del ingreso en la región; tales como el volumen y la orientación de la inversión pública; los instrumentos utilizados para alentar y orientar la inversión privada; los programas de fortalecimiento de las micro y PYMES, las políticas de promoción sectorial y de desarrollo de tramas productivas locales, son centrales para promover y para evaluar la capacidad de generación de empleo.

El MERCOSUR implementará un conjunto integrado de políticas en los niveles nacional, regional y local:

- El fomento de la inversión pública y privada en proyectos y sectores productivos que impliquen el uso intensivo de mano de obra. Los gobiernos además de impulsar un conjunto de políticas que fomenten la inversión privada, asumen un rol activo en la formulación de proyectos públicos en áreas o sectores donde la iniciativa privada no es llevada a cabo. Los mecanismos para el fomento de la inversión supone:

a) La identificación de oportunidades de inversión que permitan ampliar las fronteras productivas favoreciendo el desarrollo de iniciativas privadas que fomenten el empleo, mejoren el nivel de vida de la población y sienten las bases para futuros desarrollos productivos.

4

b) La Promoción, la identificación y el desarrollo de proyectos de inversión que tiendan a fortalecer la integración entre los países, en especial el desarrollo de proyectos conjuntos de infraestructura o de proyectos cuyos impactos trasciendan las fronteras del país.

c) El fomento de la inversión en infraestructura (con fuerte impacto en el empleo).

- El desarrollo y potenciación del mercado interno como plataforma de inserción en el mercado mundial, mejorando el acceso de la población a bienes y servicios, y la promoción de la exportación con mayor valor agregado.

- El impulso de una política de desarrollo que fortalezca al sector industrial y la innovación tecnológica.

- La articulación de políticas de fomento a la productividad y desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MYPYMES)

- Impulso y promoción de programas de economía social solidaria y

cooperativa.

- El desarrollo del sector rural, con especial atención a la mejora de los niveles de productividad de los pequeños productores y de la agricultura familiar, la promoción del sector agroforestal y de la agroindustria.

- La promoción del desarrollo local, fortaleciendo espacios de cooperación entre los actores públicos y privados en el territorio y de redes o tramas productivas de base territorial o sectorial, especialmente en zonas fronterizas.

2- Respeto y Cumplimiento de los principios y derechos del trabajo.

El cumplimiento de las normas sobre derechos laborales y, muy especialmente, sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo contenidos en la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR y en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales de la OIT, constituyen un objetivo central de toda política de generación de trabajo digno y empleo de calidad. Por tanto, el MERCOSUR estimulará a sus Estados Miembros a ratificar aquellos convenios fundamentales que aún no han sido ratificados y al pleno cumplimiento de los mismos.

La generación de mayores oportunidades de trabajo para hombres y mujeres es un objetivo que en la región tiene la máxima prioridad, así como políticas regionales de formalización de empresas y registración de trabajadores/as por lo cual en el marco del acuerdo regional se priorizará:

La promoción de la perspectiva de género en todas las políticas, programas y acciones de generación de empleo, esto supone tanto los aspectos de la producción como los de la reproducción y el cuidado de la vida, son considerados mecanismos para la superación de las desigualdades entre hombres y mujeres.

5

Las instituciones y proyectos, las políticas, las leyes, tratados y decisiones, nacionales, subregionales y regionales, incluirán la perspectiva de género, garantizando la participación activa de las mujeres y el respeto de sus derechos como trabajadoras, la consideración de alguna forma especial de medición del trabajo no remunerado en el hogar, la prevención de la violencia contra la mujer, el respeto de los derechos sexuales y reproductivos, y la promoción y el reconocimiento del valor económico del trabajo no remunerado en el hogar.

La baja calidad de los empleos existentes en la región se expresa en la magnitud del trabajo informal y no registrado, por lo que se impone como prioridad de política para los países, mejorar sus niveles de trabajo decente, a través de un decidido combate al trabajo no registrado. La informalidad ha sido objeto de un intenso debate en la región por más de tres décadas, existiendo divergencias de enfoque en su definición; no obstante ello, en todos los casos remite a un sector de la economía que se caracteriza por generar trabajos precarios. Por ello, se incentivará la inclusión al circuito formal de la economía de quienes desarrollan actividades económicas al margen del ordenamiento jurídico vigente, brindando protección social adecuada a todos los trabajadores.

Los regímenes de seguridad social, tanto en el campo de la salud, asistencia social, como en el de las jubilaciones y las pensiones observan una baja cobertura y adolecen en muchos casos de problemas de gestión. El MERCOSUR desarrollará e implementará un sistema de seguridad social más abarcativo para los ciudadanos del MERCOSUR, sobre la base de los acuerdos existentes en la materia.

La promoción del diálogo social y el fortalecimiento de las organizaciones de los

actores sociales que en él intervienen, constituyen unos de los objetivos centrales de una Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo. Para el logro de estos objetivos, el MERCOSUR fortalecerá la libre constitución y funcionamiento de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y desarrollará la institucionalidad que el propio diálogo social requiere.

Los ejes fundamentales de esta estrategia son:

- El cumplimiento de las Normas sobre derechos laborales de cada uno de los países y los convenios de la OIT ratificados por cada uno de ellos, así como también, los principios y derechos del trabajo contenidos en la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR.
- Propiciar la ratificación de los países de los Convenios de la OIT.
- Fortalecimiento del diálogo social en sus múltiples formas y niveles, desde la cooperación y las consultas tripartitas regionales, nacionales hasta la negociación colectiva; tal como lo expresa la OIT: “los interlocutores sociales fortalecen la gobernabilidad democrática, las estrategias de desarrollo y de lucha contra la pobreza, las políticas para enfrentar el desempleo; la nueva institucionalidad laboral; el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo; la promoción de la igualdad de oportunidades en materia de género y de etnia; la revisión de las normas que dan lugar a la desprotección de los trabajadores y la de aquellas que pudieran dificultar la reducción del 6 desempleo y de la informalidad; la extensión de la cobertura de la protección social; la progresiva formalización de la economía informal; la protección de quienes se encuentran en la economía informal; y los problemas relativos a los trabajadores migrantes”¹.
- Implementación efectiva y financiamiento del Plan Regional de Erradicación del Trabajo Infantil que garantice la asistencia de los niños y las niñas al sistema escolar público y gratuito.
- Diseño e implementación de instrumentos normativos que promuevan las políticas de igualdad de trato y oportunidades para combatir formas de discriminación en relación al empleo, el trabajo y la formación.
- Elaboración de un Plan Regional que incida en las relaciones de género, para lograr un tratamiento equitativo entre hombres y mujeres.
- Los diseños de política contemplarán la reducción de barreras existentes para la incorporación de grupos en situación de desventaja/ discriminación o exclusión social, favoreciendo su inclusión en condiciones de igualdad al mercado laboral. En esta línea, los principios de la “no discriminación” resultan ejes transversales en las instituciones y políticas del mercado de trabajo, a la vez que se promoverán programas específicos a favor de la empleabilidad de estos colectivos vulnerables.
- La implementación de Políticas de Empleo que pueden ser pasivas –aquellas destinadas a paliar situaciones de pobreza asociadas a la condición de desempleo – o activas, interviniendo en la demanda u oferta de trabajo o a través de la intermediación laboral que facilite el encuentro de trabajadores y puestos laborales. Del lado de la oferta, se analizará las tendencias demográficas a mediano y largo plazo en el bloque regional. En este ámbito, las políticas gubernamentales en materia de educación y formación

profesional, salud y protección social, constituyen dimensiones esenciales.

- La ejecución de una política de formalización progresiva de aquellos sectores y unidades productivas de la economía informal, en los cuales el denominador común es la precariedad del trabajo, respetando las especificidades que adopten al interior de los países. La agenda de los planes nacionales incluye, por una parte, una intervención integral de políticas públicas orientadas a mejorar los niveles de productividad e ingresos del sector, a la vez que la identificación de las dificultades persistentes para su desarrollo (obstáculos a la capacidad emprendedora, acceso a nuevas tecnologías y fuentes de financiamiento).

- El fortalecimiento de las administraciones del trabajo y de los sistemas de inspección del trabajo, y la incorporación en las políticas de inversión pública y de fomento productivo de salvaguardas y condicionalidades relativas a la registración laboral.

¹ Memoria para la 87ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1999) y *TRABAJO DECENTE EN*

LAS AMERICAS: UNA AGENDA HEMISFERICA, 2006-2015. Conferencia Regional de OIT Brasilia, Mayo 2006

7

- El fortalecimiento del diálogo social promoviendo la adopción de comportamientos responsables, tanto de empresarios como de trabajadores y del propio Estado, contribuyendo a la buena gestión y mejor percepción de los riesgos que origina el incumplimiento normativo.

- La conformación de instancias de diálogo social con las organizaciones de empleadores y trabajadores, utilizando instrumentos como la Recomendación número 195 de la OIT, la Resolución 59/01 del GMC y el Repertorio de Recomendaciones Prácticas de Formación Profesional (CMC 1/03), entre otras.

- El fortalecimiento y modernización de los servicios públicos de empleo para aumentar su eficiencia con la finalidad de a) orientar laboralmente y asistir en la búsqueda de empleo a toda la población, b) establecer vínculos permanentes con los sistemas productivos locales para generar alianzas que permitan identificar las tendencias de los mercados de trabajo y satisfacer las demandas de empleo planteadas por los empleadores; c) diseñar y poner en marcha sistemas de información sobre los mercados de trabajo locales, que constituyan insumos para la elaboración de políticas activas de empleo en cada territorio; y d) desarrollar redes institucionales locales (servicios de empleo, instituciones de formación profesional, organismos públicos de apoyo a emprendedores, áreas municipales y organizaciones sociales, etc.).

2. BASES METODOLÓGICAS

2.1 FUNCIONAMIENTO DEL GANEMPLE.

El Grupo de Alto Nivel de Empleo constituye el órgano encargado de elaborar la estrategia regional de empleo, su seguimiento de las metas y resultados. El Grupo de Alto Nivel de Empleo se reunirá regionalmente por lo menos una vez por semestre, y cada sección nacional deberá reunirse con una regularidad trimestral.

- El GANEMPLE estará integrado por los Ministerios responsables de las políticas económicas, industriales, laborales y sociales de los Estados Partes, con la más

amplia participación de las organizaciones económicas y sociales que integran las secciones nacionales del Foro Consultivo Económico y Social y de la Comisión Socio-Laboral del MERCOSUR. (Art. 2)

- En cada país se crearán secciones nacionales del GANEMPLE.

- Serán los Ministerios de Trabajo quienes coordinen ambas instancias. (Regional-Nacional)

- El GANEMPLE en sus dos instancias (Regional – Nacional) tendrán el siguiente funcionamiento:

Primera parte “deliberativa”: los representantes de las organizaciones económicas y sociales tendrán intervención plena en la elaboración de las propuestas

8

Segunda Parte “decisoria”: en la que los miembros gubernamentales adoptarán las decisiones correspondientes sobre las propuestas realizadas.

Tercera Parte “Plenaria”: Los miembros gubernamentales informarán a todos los actores intervinientes, fundamentando las decisiones tomadas. En la misma, los actores sociales podrán manifestar sus opiniones. En caso de observación a las decisiones, estas deberán ser ratificadas o en su defecto modificadas.

Se elaborarán actas de las tres instancias, en las cuales constarán los consensos y divergencias.

- El GANEMPLE podrá valerse de las contribuciones de organismos internacionales. (Art. 2 D. 46/04 y Declaración de Ministros de Trabajo).

ASISTENCIA TÉCNICA AL GANEMPLE.

El organismo técnico asesor del GANEMPLE para el cumplimiento de sus funciones será – en una primera etapa – el Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR (OMTM), debiéndose considerar la creación de un instituto regional, ampliando las actuales funciones del Observatorio, centrados en la “producción, recolección, análisis y difusión de información sobre el mercado de trabajo en el MERCOSUR”, previendo el asesoramiento a los países en la formulación de planes, la identificación de indicadores nacionales de monitoreo, el desarrollo de mecanismos de seguimiento.

También operará como ente asesor interviniendo técnicamente en los mecanismos de seguimiento y evaluación regionales que se definan, y en la producción de información cuali-cuantitativa comparada a los efectos de posibilitar la revisión de las directrices regionales. Este lineamiento se deriva del consenso emanado de los Ministros del MERCOSUR en la CREM, relativo al fortalecimiento del OMTM con el objetivo de promover la coordinación de políticas de empleo en la región.

2.2 DIRECTRICES REGIONALES.

El Grupo de Alto Nivel elevará al CMC por vía del GMC proyectos de directrices regionales que en el marco de la presente EMCE promuevan las condiciones necesarias para crear trabajo digno y empleo decente, comprendiendo objetivos estratégicos comunes, metas y plazos a cumplir, relacionando e integrando las políticas económicas, comerciales, migratorias, educativas y de previsión social con la creación de empleo de calidad.

El Grupo de Alto Nivel de Empleo formulará las directrices regionales. Los Planes

Nacionales se elaborarán en concordancia con dichas directrices.

Las directrices tienen las siguientes características:

9

1. Se definen a partir de problemas cuya resolución requiere del esfuerzo planificado y coordinado de distintas áreas y niveles del MERCOSUR.
2. Requieren de la participación institucionalizada de empresarios, trabajadores y otros actores sociales del mundo del trabajo.
3. Conducen a la formulación de objetivos de política e indicadores de resultados que permiten medir logros y dificultades en las estrategias comprometidas en los Estados miembros.
4. Suponen la asignación de recursos presupuestarios de las distintas áreas y niveles.

El Grupo de Alto Nivel de Empleo podrá además -en concordancia con las directrices regionales acordadas- proponer la realización de experiencias prácticas, que posibiliten la coordinación de las políticas de empleo, en el espacio territorial o sectorial que se defina.

La formulación de las directrices no es un acto único y definitivo sino el producto, siempre perfectible, de un proceso de aprendizaje que crece en información, experiencia y capacidad de lectura de los problemas de empleo que las sociedades enfrentan a lo largo del tiempo. Deberán, por tanto, ser revisadas periódicamente en los plazos y a través de los mecanismos institucionales previstos.

En el marco de la Estrategia Regional de Empleo es conveniente compartir información, intercambiar experiencias observadas en cada ámbito de actuación, el aprendizaje de políticas sobre las que se van llegando a acuerdos y posiciones comunes.

2.3 PLANES DE EMPLEO DE LOS ESTADOS DEL MERCOSUR.

1. Los Estados Partes se comprometen a elaborar Planes de Empleo, en concordancia con la propuesta de las directrices regionales. Estos contendrán objetivos y metas de política concretas de alcance bi-anual.
2. Los Planes de Empleo deberán elaborarse con la participación de las áreas de gobierno involucradas en las políticas económicas, laborales, educativas y sociales. La coordinación estará a cargo de los Ministerios de Trabajo de cada país. La participación de las áreas de gobierno descentralizadas (nivel regional, provincial, local) se incorporan en la formulación de los Planes de Empleo de acuerdo a los mecanismos que cada país defina.
3. Los Planes de Empleo deberán elaborarse teniendo en cuenta:
 - Las directrices regionales y las metas y objetivos que de aquellas deriven.
 - El diagnóstico de los problemas críticos de la estructura ocupacional de cada país y las diferencias regionales, a fin de establecer las metas prioritarias de intervención.
 - Las asimetrías regionales.

10

- Las metas de desarrollo definidas por los gobiernos nacionales.
 - Se promoverá la más amplia participación en las instancias de diálogo social nacionales, fortaleciendo sus representaciones.
4. Los Planes de Empleo deberán adoptar el formato que los gobiernos de los

países acuerden. No obstante lo cual, deberán incluir:

- Marco general de referencia de las directrices regionales.
- Diagnóstico de la situación del empleo del país.
- Metas de desarrollo del país para el bienio.
- Elementos de continuidad de política de empleo (institucionales, normativos, planes nacionales, regionales, etc.).
- Elementos de innovación introducidos por el plan de acuerdo a prioridades de política para el bienio.
- Adaptación de cada directriz a las situaciones nacionales: Estado de situación respecto del tema, metas para el bienio, indicadores para evaluación de cumplimiento.
- Descripción de las estrategias y acciones para el logro de las metas definidas por el Plan.
- Recursos presupuestarios asignados al cumplimiento de las metas fijadas para el bienio, especificando las fuentes de financiamiento (organismos internacionales de crédito, tesoro nacional, aportes privados, etc.).
- Los países se comprometen a establecer mecanismos tripartitos para el monitoreo y evaluación de los Planes Nacionales, y la elaboración de recomendaciones para su mejor cumplimiento.

3. BASES OPERATIVAS

El GANEMPLE solicita al Consejo del Mercado Común se instruya a los diferentes órganos del MERCOSUR, dentro de sus respectivos mandatos y competencias a:

1. Incorporar la temática de la generación del empleo decente, incluyendo metas y plazos del mismo, en la planificación, elaboración, implementación y evaluación de sus actividades, políticas y programas.
2. Priorizar la articulación de las políticas económicas, sociales y laborales con la finalidad de generar trabajo digno y empleo decente.
3. En el caso de aquellos órganos del MERCOSUR con competencia en temas de política económica, industrial, laboral y social, a realizar los esfuerzos necesarios para el relevamiento de información sobre el impacto que dichas políticas tendrán en la generación de condiciones para la creación de trabajo decente y empleo de calidad.

11

4. Incorporar el cumplimiento de las Normas Socio-Laborales aprobadas en el MERCOSUR e instar al diálogo social.

3.1 IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA MERCOSUR PARA EL CRECIMIENTO DEL EMPLEO (EMCE).

La instrumentación de la EMCE contempla su ejecución en tres etapas iniciales para el período 2006-2008, a saber:

1° ETAPA. Elaboración de las directrices regionales y Fortalecimiento y Reformulación del Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR

Período: Segundo Semestre 2006.

A) ELABORACIÓN DE LAS DIRECTRICES REGIONALES.

Plan de Acción:

Aprobada la EMCE por el Consejo del Mercado Común, se inicia el proceso de

elaboración y validación de directrices Regionales. El GANEMPLE elevará al CMC - diciembre del 2006- las primeras directrices regionales. Cabe destacar que los integrantes del GANEMPLE en sus secciones nacionales ya han comenzado a diseñar modelos de directrices –Anexo III Reunión de Montevideo-, las cuales serán tomadas como insumos y aportes articulados con los estudios ya elaborados por el OMTM.

B) FORTALECIMIENTO Y REFORMULACIÓN DEL OBSERVATORIO DEL MERCADO DE TRABAJO DEL MERCOSUR

Plan de Acción:

La implementación de la Estrategia Regional de Creación de Empleo, se instrumentará a través del fortalecimiento y reformulación del Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR bajo la coordinación de las áreas pertinentes de los Ministerios de Trabajo. A tal efecto se deberá jerarquizar el OMTM, lo que implica otorgarle un rol más activo en las políticas de empleo en la región. Ello implica su transformación, en el futuro, en un instituto regional, ampliando sus actuales objetivos de “producción, recolección, análisis y difusión de información sobre el mercado de trabajo en el MERCOSUR”, con los de asesoramiento a los países en la formulación de planes y en la identificación de indicadores nacionales de monitoreo y seguimiento.

12

Para tales fines hasta diciembre de 2006, los Ministerios de Trabajo realizarán una propuesta de trabajo que será presentada en el ámbito del Consejo Gestor conteniendo pautas para facilitar la reformulación de la naturaleza y funciones del OMTM para la implementación de la Estrategia.

1. Proponer nueva estructura de funcionamiento: el cual deberá estar compuesto por las secciones nacionales de carácter tripartito y un cuerpo permanente de especialistas, sin perjuicio de contar con el asesoramiento de otros especialistas en problemáticas específicas (septiembre de 2006.)
 2. Proponer opciones de Financiamiento del OMTM: la cual deberá corresponderse con el rol estratégico que cumplirá este órgano, el MERCOSUR deberá garantizar el financiamiento de este órgano (noviembre de 2006.)
 3. El OMTM tendrá en esta etapa el objetivo de producir la siguiente información, de acuerdo a la disponibilidad de datos y de estudios en los países miembros (diciembre de 2006)
 - i. Un análisis en relación a la situación de empleo al año 2005
 - ii. Dinámica demográfica al 2010.
 - iii. Estudios sobre el mercado de trabajo y su impacto en el sistema de previsión social.
 - iv. Identificación de las acciones a nivel regional que podrían contribuir a fortalecer sus estrategias de desarrollo centralizadas en el empleo.
 - v. Sectores considerados estratégicos y sobre los cuales se hayan diseñado políticas públicas para favorecer su desarrollo. Entre otros, regímenes legales especiales y políticas para las PYMES.
- 2º ETAPA. Instrumentación de las directrices regionales mediante la elaboración de Planes de Empleo Nacionales y la realización de

experiencias prácticas conjuntas.

Período: 2007

Plan de Acción:

Los Planes de Empleo Nacionales contendrán objetivos y metas de política concretas de alcance bianual, que se encuadren en las directrices regionales acordadas.

Los Estados miembros elaborarán sus Planes de Empleo Nacionales en concordancia con las directrices regionales y armonizarán –en caso necesario– aquellas políticas en curso que no se encuadren en la misma. En cuanto al seguimiento y evaluación de los avances registrados por los países a través de sus

13
Planes, el ámbito coordinador (con el soporte técnico del OMTM) formulará recomendaciones a los estados parte. La evaluación no tiene poder sancionatorio, se traduce en pautas o recomendaciones a los estados, que se hacen públicas. Los Estados Miembros ejecutarán en forma coordinada las experiencias prácticas (locales o sectoriales) acordadas.

3° ETAPA. Monitoreo y Seguimiento. Elaboración de las Directrices 2009-2010

Período: 2008

Plan de Acción:

En todas las etapas, el GANEMPLE realizará evaluaciones del cumplimiento de los objetivos y directrices de la EMCE, formulando observaciones o modificaciones si fuera necesario y promoviendo propuestas de recomendaciones para su ajuste o revisión.

La responsabilidad del monitoreo, evaluación y elaboración de recomendaciones a los países estará a cargo del GANEMPLE con el apoyo y asesoramiento técnico del OMTM.

En esta etapa, se elaborarán las próximas directrices para el período 2009-2010.

14

INICIATIVA DE ASUNCION SOBRE LUCHA CONTRA

LA POBREZA EXTREMA

Los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR

RESUELTOS a avanzar hacia una nueva etapa en el proceso de la integración regional, iniciado con el Tratado de Asunción en 1991, y comprendiendo la necesidad histórica de profundizar la unión, la solidaridad y la cooperación entre los Estados miembros, para contribuir a la prosperidad y bienestar de sus países;

ENTENDIENDO que en este proceso hay que consolidar la democracia con equidad social, como factor decisivo para lograr la estabilidad política y la vigencia efectiva de las instituciones republicanas, así como de las libertades y el Estado de Derecho;

CONFIRMANDO con ello su decisión de pleno respeto a los derechos humanos y de promover la práctica universal de la igualdad y la justicia social;

DECIDIDOS ahora más que nunca a atender los requerimientos de igualdad de oportunidades, trabajo digno y nivel de vida decoroso, que los derechos sociales garantizan sin discriminación por motivos de raza, color, religión, opinión política, proveniencia nacional u origen social;

Y CONSIDERANDO QUE:

A) La consolidación de la democracia en el MERCOSUR depende de la construcción de una sociedad más equitativa y justa, lo que obliga a asumir la tarea prioritaria de un Plan de Acción de más amplio alcance para responder a los graves desafíos de la actual situación social;

B) Esta situación social, enmarcada por antiguas formas de pobreza, está hoy visiblemente extendida por la emergencia de nuevas y crecientes manifestaciones de pauperización, miserias, desigualdad y exclusión;

C) La profundización de la crisis social constituye un fuerte obstáculo no solo para alcanzar un mayor grado de equidad y cohesión social, sino también para reducir la creciente pobreza. Y asimismo se presenta como la más seria amenaza para el funcionamiento de las instituciones democráticas, la participación ciudadana y el propio proceso de integración;

D) Hasta el presente, una de las causas fundamentales de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social se origina en los grados extremos de la inequidad social existente en los países. Esta inequidad es efecto, por un lado, de determinantes históricos de larga data y que no han sido superados, y, por otro, por influjo de las políticas económicas y sociales con exiguas capacidades distributivas y de inclusión social;

E) El expansivo cuestionamiento hacia el MERCOSUR y hacia otros procesos de integración, en que los pueblos no ven en las instituciones internacionales creadas, que las mismas representen las aspiraciones de los ciudadanos y, perciben a la vez, que sus funcionarios carecen de la necesaria sensibilidad social;

SE PROPONEN:

a. Crear un fondo especial destinado a dar atención a aquellos sectores de la población en situación de extrema pobreza y exclusión;

b. En base a la creación de este Fondo Social Especial (F S E) se destinarán recursos tendientes a la incorporación plena de los sectores afectados por la pobreza extrema y la exclusión al aparato productivo de cada uno de los países miembros;

c. La finalidad del fondo será la de financiar proyectos que posibiliten la movilización de mano de obra y actividades productivas en condiciones diferenciadas del mercado financiero comercial.

d. Este Fondo contará con recursos propios aportados por los países miembros y asimismo buscare obtenerlos en los organismos internacionales de crédito y en otras fuentes de financiamiento, y

QUIENES, después de haber intercambiado sus pareceres y en uso de sus atribuciones, han convenido encomendar a una Comisión de Alto Nivel del Grupo MERCOSUR SOCIAL para llevar adelante el estudio, el seguimiento y propuesta final a ser presentada a los Jefes de Estado en la próxima Cumbre.

FIRMADO esta INICIATIVA DE ASUNCION SOBRE LUCHA CONTRA LA POBREZA EXTREMA, en la Ciudad de Asunción, República del Paraguay, a los veinte días del mes de junio del año dos mil cinco.

NESTOR KIRCHNER LUIZ IGNÁCIO LULA DA SILVA
Por la República Argentina Por la República Federativa del Brasil

NICANOR DUARTE FRUTOS TABARÉ VAZQUEZ
Por la República del Paraguay Por la República Oriental del Uruguay

CUMBRE DE PRESIDENTES DEL MERCOSUR.

GRUPO DE ALTO NIVEL DE EMPLEO. GANEMPLE

Se realizó en Ouro Preto el 17 de diciembre de 2004 la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, con la presencia de los presidentes de Argentina, Néstor Kirchner, de Brasil, Luiz Inácio Lula Da Silva, de Paraguay, Nicanor Duarte Frutos y de Uruguay, Jorge Batlle Ibáñez. Producto de dicha Cumbre, se emitió el Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR, en la cual se hace expresa la *"determinación de incorporar el tratamiento de medidas de combate al desempleo y de generación de empleo de calidad en forma prioritaria en la agenda de trabajo del MERCOSUR. Recordaron en ese sentido, que en la Conferencia Regional de Empleo del MERCOSUR realizada en Buenos Aires en abril de 2004, los Ministros de Trabajo de los Estados Parte concordaron en la elaboración de una estrategia de crecimiento del empleo en el MERCOSUR. Como corolario del esfuerzo realizado, los presidentes "se felicitaron por la aprobación de la Decisión del Consejo Mercado Común que crea un Grupo de Alto Nivel para la elaboración de la Estrategia MERCOSUR del Crecimiento del Empleo, a ser integrado por los órganos gubernamentales responsables por las políticas de generación de empleo, así como las entidades que componen el Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR"*.

Dicho Grupo de Alto Nivel deberá elaborar las bases conceptuales, metodológicas y operacionales para la implementación de la Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo.

El Grupo de Alto Nivel deberá elevar al CMC, por intermedio del GMC, una propuesta para la creación de la Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo, a ser considerada en la XXIX Reunión del CMC en diciembre de 2005.