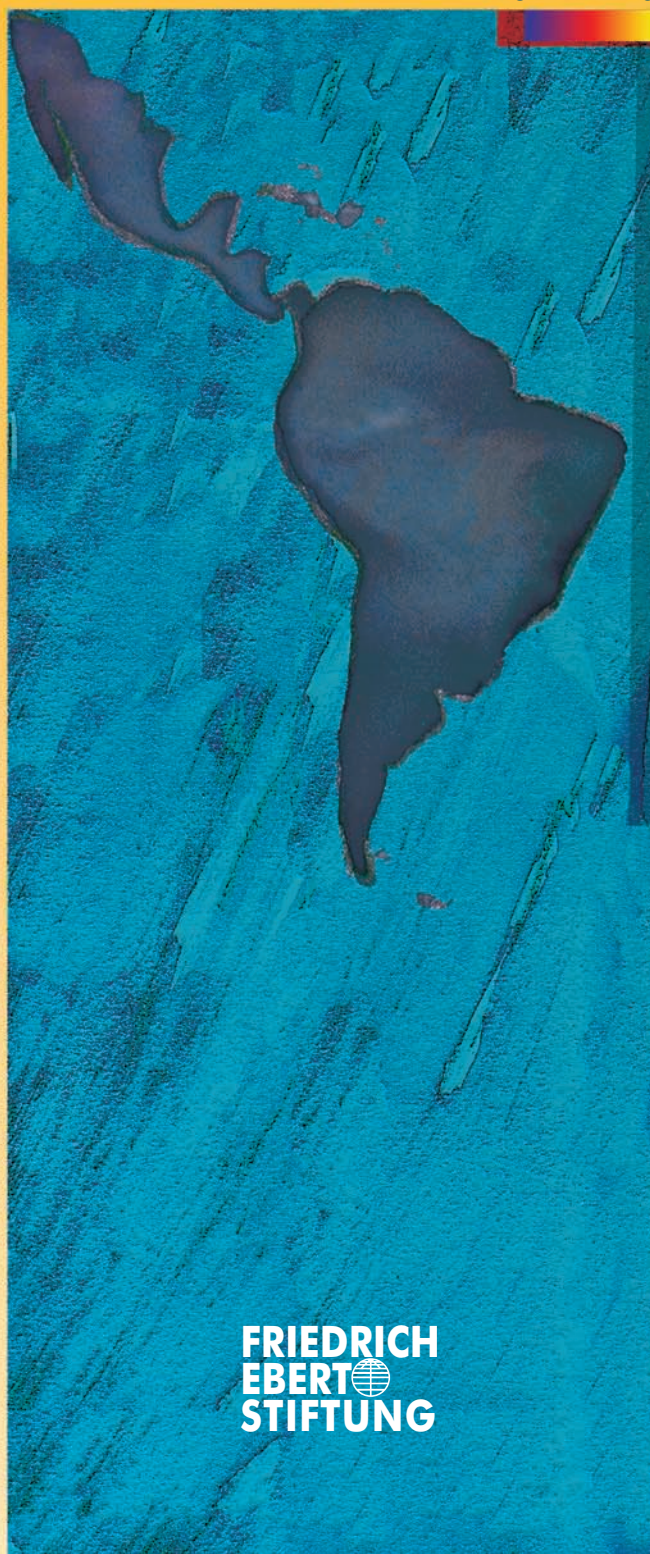


# Diálogo

## Movimiento Sindical - Gobiernos Progresistas: Un primer balance de las políticas progresistas en la región

GONZALO MARTNER  
OSCAR ERMIDA URIARTE  
FERNANDO PORTA  
CARLOS BIANCO  
RENATO MARTINS



Diálogo Movimiento Sindical - Gobiernos Progresistas: Un primer balance de las políticas progresistas en la región	GONZALO MARTNER / OSCAR ERMIDA URIARTE / FERNANDO PORTA / CARLOS BIANCO / RENATO MARTINS
La perspectiva de género en la dimensión socio-laboral de los acuerdos de asociación	DIDICE GODINHO DELGADO PAOLA CAPPELLIN
Caminos para incluir la dimensión socio-laboral en acuerdos de asociación: el ejemplo UE – MERCOSUR	ÓSCAR ERMIDA URIARTE HUGO BARRETO GHIONE OCTAVIO C. RACCIATTI
La Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur. Un actor con mirada regional en el MERCOSUR	NATALIA CARRAU
América Latina y Caribe: los acuerdos marco en la estrategia de las Federaciones Sindicales Internacionales (FSI) ante las empresas multinacionales	ÁLVARO ORSATTI
Sindicalismo y género. Experiencias y desafíos de la Central Única de Trabajadores de Brasil	DIDICE GODINHO DELGADO
Cómo puede enfrentar el sindicalismo a las empresas multinacionales	KJELD JAKOBSEN
El sindicalismo bajo el gobierno de Lula	REINER RADERMACHER / WALDELI MELLEIRO
El sindicalismo mexicano: entre la marginación y la recomposición	SVENJA BLANKE
La importancia estratégica de la Plataforma Laboral de las Américas	JULIO GODIO
Los acuerdos de asociación entre América Latina y la Unión Europea: el papel del movimiento sindical	ÁLVARO PADRÓN CARRAU
El sindicalismo frente al MERCOSUR	MARIA SILVIA PORTELA DE CASTRO
La política laboral de los gobiernos progresistas	OSCAR ERMIDA URIARTE
¿Hacia una nueva arquitectura sindical en América Latina?	ACHIM WACHENDORFER
Da promessa integradora à insegurança sócio-econômica	ADALBERTO MOREIRA CARDOSO
Os bancários brasileiros em face da finança mundial desregulada	NISE JINKINGS
El movimiento sindical internacional: fusiones y contradicciones	RUDOLF TRAUB-MERZ JÜRGEN ECKL
Panorama Sindical de Venezuela	ROLANDO DÍAZ
El monitoreo de las empresas multinacionales desde una perspectiva sindical	KJELD JAKOBSEN
O monitoramento de empresas multinacionais	KJELD JAKOBSEN
Los comités de empresa: ¿una estrategia para la acción del sindicalismo transnacional en América Latina?	FLAVIO BENITES
Las normas sociales de los acuerdos comerciales y de inversión bilaterales y regionales	THOMAS GREVEN
Tendencias actuales de las relaciones laborales en Europa	FLAVIO BENITES

Diálogo  
Movimiento Sindical - Gobiernos Progresistas:  
Un primer balance de  
las políticas progresistas en la región

GONZALO MARTNER  
OSCAR ERMIDA URIARTE  
FERNANDO PORTA  
CARLOS BIANCO  
RENATO MARTINS



*marzo 2009*

A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

---

*Gonzalo Martner*

Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de París, académico de la Universidad de Santiago de Chile. Subsecretario de la Presidencia en el gobierno de Ricardo Lagos y ex presidente del Partido Socialista de Chile.

---

*Oscar Ermida Uriarte*

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República (Uruguay) y Director del Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la misma facultad. Miembro de Número de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Co-director de la *Revista de Derecho Social Latinoamérica* (Buenos Aires) y de la revista *Derecho Laboral* (Montevideo).

---

*Fernando Porta*

Presidente e Investigador Principal del Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación (REDES). Profesor de la Universidad Nacional de Quilmes y de la Universidad T. Di Tella (Buenos Aires).

---

*Carlos Bianco*

Investigador, Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación (REDES). Becario del CONICET. Profesor en la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Quilmes (Buenos Aires).

---

*Renato Martins*

Doctor en Ciencia Política de la Universidad de São Paulo. Jefe de Asesoría de la Secretaría General de la Presidencia de la República.

---

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Representación en Uruguay  
Plaza Cagancha 1145, piso 8  
Casilla 10578, Suc. Pluna  
e-mail: fesur@fesur.org.uy  
<http://www.fesur.org.uy>  
<http://www.fes-sindical.org>

Tels.: [++598 2] 902 2938 / 39 / 40

Fax: [++598 2] 902 2941

---

Diseño y diagramación: [www.glyphosxp.com](http://www.glyphosxp.com)

Los trabajos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial, a condición de mencionar la fuente y se haga llegar un ejemplar.

# Índice

Prólogo	5
Políticas Sociales y Gobiernos Progresistas GONZALO MARTNER	7
1. Resumen ejecutivo	9
2. Introducción	11
3. La capacidad redistributiva de los estados de bienestar maduros	13
4. Criterios de diferenciación de estrategias y modelos de desarrollo	16
5. La regresión neoliberal en América Latina	19
6. El retroceso de la ola neoliberal	24
7. Los desafíos futuros	30
8. Anexos	32
La política laboral de los gobiernos progresistas, el <i>posneoliberalismo</i> y el movimiento sindical OSCAR ERMIDA URIARTE	35
1. Introducción	37
2. La desregulación/flexibilización laboral	39
3. Los indicios de cambio	41
4. Los límites del cambio	44
5. ¿Un modelo de política laboral progresista posneoliberal?	46
6. El sindicato ante el gobierno progresista	52
7. Conclusiones	54

57

Desempeño reciente de las  
economías del Mercosur.  
Los desafíos de la integración regional

FERNANDO PORTA, CARLOS BIANCO

59

1. Economía y políticas económicas  
progresistas en el Cono Sur

73

2. El Mercosur como plataforma  
para la reestructuración productiva

83

Política externa, sindicalismo e participação  
social: experiências recentes no Brasil

RENATO MARTINS

99

Anexo  
Plataforma Laboral de las Américas

# Prólogo

América Latina atraviesa un nuevo tiempo político, que se puede caracterizar como un 'giro a la izquierda'. Al menos en América del Sur, en la mayoría de los países, la población ha optado por un cambio político. Esto representa para la izquierda latinoamericana una enorme oportunidad a la vez que un desafío histórico sin precedentes. A pesar de los distintos signos, los distintos énfasis y los distintos acervos políticos entre los gobiernos de izquierda en la región, todos son marcados por la voluntad de implementar estrategias económicas diferentes y por una cierta recuperación del rol del Estado como contrapeso del mercado.

Paralelamente, el movimiento sindical de la región ha jugado un rol fundamental en el proceso de acumulación política que desembocó en este escenario, y hoy se ha posicionado como un 'aliado crítico' que coloca sus énfasis en

relación a la implementación y profundización de las transformaciones sociales.

Es por esto la importancia que tiene el diálogo —no siempre fácil— entre estos dos actores para poder avanzar en una agenda progresista. La Fundación Friedrich Ebert (FES), en los distintos países del continente, ha acompañado este proceso de diálogo colaborando con ambos actores a través de la realización de plataformas de discusión y reflexión colectiva donde confluyeran dirigentes/as sindicales, políticos/as y de los movimientos sociales, las cuales seguramente contribuyeron para la construcción de propuestas alternativas.

Es dentro de este contexto que la FES, a través de su Proyecto FES Sindical Regional, realizó en la ciudad de Montevideo, los días 21 y 22 de octubre de 2008, la conferencia

«Movimiento sindical-gobiernos progresistas: Un Primer balance en la región», con el fin de intensificar el debate entre el movimiento sindical —representado a nivel continental en la Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas (CSA)— y los gobiernos progresistas. El objetivo principal fue realizar un balance de lo actuado en los primeros años así como delinear prospectos de futuro que aseguren la profundización de los cambios. Asimismo, planteamos como prerrogativa evitar colocar los énfasis en las realidades nacionales para hacerlo sí desde una perspectiva regional. Más aún teniendo presente la relevancia estratégica que tiene para los países de la región la integración regional.

Los textos que presentamos en esta publicación son los insumos técnicos que orientaron el debate. En los mismos se discuten políticas en cuatro áreas: las políticas sociales, las políticas laborales, las políticas económico-productivas y las políticas de inserción internacional. En su conjunto los trabajos representan un primer balance sobre las señas que distinguen a las políticas de los gobiernos progresistas de la etapa anterior.

Mediante esta publicación pretendemos hacer accesibles estos textos a un público más amplio a la vez que sirva como insumo para el diálogo entre el movimiento sindical y los gobiernos en los planos nacionales y regional.

Katharina Meier

Montevideo, marzo 2009

*Representante en Uruguay  
Directora FES Sindical Regional  
Fundación Friedrich Ebert*



# Políticas Sociales y Gobiernos Progresistas

GONZALO MARTNER





# 1.

## Resumen ejecutivo

- a. La política económica neoliberal incluye múltiples aspectos, pero básicamente tres pueden considerarse consustanciales a ese enfoque. En primer lugar, la política económica neoliberal busca la disminución de la carga tributaria y de las capacidades fiscales de los gobiernos, en el supuesto de que dañan la capacidad de crecer de las economías. En segundo lugar, se propone privatizar el máximo de activos públicos, en atención al postulado de que la gestión privada siempre es más eficiente que la pública. En tercer lugar, se propone desregular los mercados, especialmente el mercado laboral, introduciéndole máxima «flexibilidad», es decir libertad de despido, afirmando que de ese modo se aumenta la productividad y se crea más empleo.
- b. Una política de este tipo, estimulada por los organismos internacionales de Bretton Woods (Fondo Monetario Internacional —FMI—, y Banco Mundial —BM—), se llevó a cabo en América Latina a partir de los años setenta, primero en Chile y luego en el resto del continente. Esto se tradujo en una disminución del crecimiento del continente, que fue en promedio inferior que el de la década de 1960, y en una disminución de las capacidades tributarias y fiscales de los gobiernos. El crecimiento de América Latina pasó de un promedio anual de 4,8% entre 1960 y 1985 a un promedio de solo 2,8% entre 1998 y 2003. Brasil, México y Argentina experimentaron caídas aún mayores. Así, la aplicación en América Latina de la **trilogía neoliberal de disminución del peso de Estado, privatización y desregulación** fue especialmente costosa en la década de 1980, con un crecimiento desacoplado del de la economía mundial y problemas agravados de desempleo y desigualdad, aunque se acompañaron de una disminución de la inflación y de una cierta modernización productiva orientada al exterior.
- c. El retroceso de la ola neoliberal y la llegada al gobierno de fuerzas políticas progresistas llevan el sello de la diversidad. No obstante, se experimenta un generalizado restablecimiento de las capacidades recaudatorias, aunque en niveles aún muy distintos de los de los estados de bienes-

tar de los países industrializados, incluso de los más residuales. Los sistemas tributarios del continente son poco progresivos y en algunos casos son fuertemente regresivos, por lo que no aportan a las políticas de redistribución por el lado de los ingresos públicos.

- d. Al mismo tiempo, las capacidades redistributivas a través del gasto público social de los gobiernos latinoamericanos permanecen limitadas. Muchos impuestos son regresivos, el gasto en educación y salud tiende a distribuirse más o menos homogéneamente, por tanto no mejora ni desmejora la situación distributiva, y el gasto en seguridad social se concentra en los estratos de mayor ingreso. Los sistemas públicos contributivos de seguridad social no corrigen la estructura desigual del mercado de trabajo.
- e. Los estratos de más bajos recursos mejoran sustancialmente su bienestar con el aporte del gasto público social, aunque este gasto esté mal distribuido y sea regresivo. Esto ocurre por el muy bajo nivel de ingreso primario de los más pobres. El gasto público compensa de manera muy importante el ingreso primario, principalmente mediante el acceso gratuito, o con un copago muy bajo, a los servicios sociales básicos (educativos, de salud y de seguridad social). Los programas de asis-

tencia social son, así, los únicos con capacidades redistributivas al estilo europeo o angloamericano, pero son de muy bajo monto y cobertura.

- f. No obstante, el panorama distributivo ha sido algo mejor en el período reciente para países como Brasil, Chile, Uruguay, Perú, México y Venezuela, que han mejorado su coeficiente de Gini, la participación del 40% más pobre en el ingreso total y la relación de ingresos entre los dos quintiles extremos de ingresos. Las excepciones son Bolivia, con datos menos recientes, y Argentina, que sin embargo ha mejorado su situación distributiva desde la severa crisis de 2001.
- g. La búsqueda de un nuevo consenso progresista sigue siendo una perspectiva política de ampliación de derechos y de la base material de sustentación para: ampliar el acceso al empleo, a la negociación de las condiciones de trabajo y salariales y a ingresos mínimos para una vida digna; el aseguramiento social más allá del mercado de trabajo frente a riesgos individuales como el desempleo temporal, la enfermedad, la invalidez y la vejez sin ingresos; el acceso a una educación y capacitación integradoras; la asistencia frente a catástrofes y desórdenes climáticos; y la reconfiguración de los entornos urbanos con servicios de calidad.

# 2.

## Introducción

En América Latina se ha vivido de manera peculiar en las últimas décadas el que podría denominarse *doble movimiento de Polanyi*, en referencia a la primera ola globalizadora de fines del siglo XIX - principios del siglo XX descrita por el autor de *La gran transformación*.<sup>1</sup> Mientras la tendencia económica central se orientó al establecimiento de mercados flexibles con el trasfondo del cambio tecnológico impulsado por la revolución industrial, como contrapartida se produjo, en la primera parte del siglo XX, una reacción multiforme a las rupturas que la rápida expansión de los mercados generó en la vida de la población y en los equilibrios sociales preexistentes. En diversos sentidos, la era actual de globalización se asemeja a la primera ola histórica de liberalización, especialmente en América Latina, que ha experimentado entre fines del siglo XX e inicios del siglo XXI un fenómeno de péndulo desde la liberalización neoliberal hacia un rechazo generalizado al modelo del *consenso de Washington* y un vuelco hacia

gobiernos progresistas con distintos matices y configuraciones.

La cohesión social, como grado de inclusión de los diversos estamentos sociales en los parámetros básicos de la vida colectiva, es especialmente baja en América Latina. Los indicadores de desigualdad en la distribución del ingreso la mantienen como una de las regiones menos equitativas del mundo. Ni mercados libres que impulsen prosperidad a tasas asiáticas de crecimiento ni estabilidad social a la vista: esa ha sido la situación prevaleciente después de un período prolongado de aplicación de políticas neoliberales. Es explicable entonces que el cuestionamiento al neoliberalismo en diferentes modalidades se acelerara desde principios de los años dos mil con el *viraje a la izquierda* de América Latina y una cascada de victorias electorales de candidatos opositores a las políticas neoliberales de mercado máximo y Estado mínimo.

<sup>1</sup> Karl Polanyi: *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

Un importante número de líderes, fuerzas políticas y coaliciones ha levantado con éxito la reivindicación popular contra las elites oligárquicas tradicionales. Han emergido liderazgos carismáticos que buscan la refundación de sus naciones, empezando por las instituciones y las modalidades de control de los recursos naturales. Y por otro lado, han emergido gobiernos y coaliciones reformadores sin sello refundacional (por propia definición o como condición de formación de las coaliciones mayoritarias de las que forman parte). Así, la izquierda política latinoamericana presenta en la actualidad una imagen diversa y una conducta con contrastes, como la actitud frente a la globalización (algunos buscan mejorar su posición en ella antes que confrontarla) y a la alternancia democrática (algunos mandatarios quieren gobiernos democráticos

con reelecciones sucesivas y otros privilegian la continuidad de sus coaliciones).

El futuro progresista de América Latina en el nuevo contexto mundial requiere: una perspectiva de largo plazo para la ola antineoliberal, construir la gobernabilidad de los procesos de cambio y converger hacia algún tipo de modelo de desarrollo inclusivo con instituciones de democracia social. Este proceso inevitablemente apelará al método no lineal de ensayo y error y a la corrección sistemática de los efectos no deseados.

Este texto revisa evidencia sobre los estados de bienestar maduros, que siguen siendo referencias posibles para América Latina, y presenta elementos del debate sobre el posneoliberalismo y las políticas sociales progresistas.

# 3.

## La capacidad redistributiva de los estados de bienestar maduros

En las sociedades modernas, la cohesión social se correlaciona con la construcción de estados de bienestar. El contrato social en la mayoría de los países capitalistas industrializados ha incluido desde la posguerra mundial la provisión de importantes servicios por entidades públicas y transferencias cuantiosas financiadas por el impuesto. Los profundos cambios experimentados en los mercados de trabajo en los últimos 30 años (desempleo masivo, dificultades de entrada, expansión del trabajo precario y atípico, incremento de la desigualdad de ingreso, feminización de la fuerza de trabajo, cambio demográfico) han implicado *recalibraciones* y nuevas políticas para abordar los riesgos emergentes, antes que un desmantelamiento de los estados de bienestar.<sup>2</sup> Más aún, la carga tributaria total de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) aumentó significativamente en los últimos 40

años, pasó de un promedio de 26% del producto bruto interno (PBI) en 1965, a 30% en 1975 y a 36% en 2005.

Corea es una experiencia reciente que ha seguido el patrón de comportamiento de a mayor desarrollo, mayor carga tributaria.<sup>3</sup> Este exponente del *milagro asiático* ha logrado desde los años sesenta tasas de crecimiento que lo colocan hoy como un país desarrollado en términos de PBI por habitante, y desde 1975 ha incrementado de manera importante su carga tributaria.

Existe suficiente evidencia para afirmar que, en materia de tributos y gastos en las economías industrializadas, los estados que han tenido mayor expansión en las últimas décadas son los que tienen tributos menos desincentivadores y gastos públicos que contribuyen al crecimiento, especialmente en infraestructura

2 Silja Häusermann y Bruno Palier: «The Politics of Employment-Friendly Welfare Reforms in Post-Industrial Economies», en *Socio-Economic Review*, 6, 2008, pp. 559-586.

3 Alex Mourmouras y Peter Rangazas: «Fiscal Policy and Economic Development», en *IMF Working Paper*, wp/08/155, junio 2008.

y recursos humanos, no los que tienen menor peso en la economía. Es un tema más de estructura que de nivel. Incluso la aplicación de tributos considerados *desincentivadores* (alto impuesto a la renta y al patrimonio) no se traduce en un impacto sustancial de menor crecimiento.<sup>4</sup> De acuerdo con Joel B. Slemrod y Jon Bakija, con datos de 1950 a 2002, el examen de la relación entre la tasa marginal del impuesto a la renta y la productividad (el enfoque neoliberal supone que reducir la tributación al ingreso incentiva la productividad) revela que los períodos de fuerte incremento de la productividad coexistieron con las tasas marginales superiores más altas en el impuesto a la renta en la posguerra y que, en promedio, los países de más altos impuestos son los más ricos.<sup>5</sup> La afirmación de que los impuestos per se hieren el desempeño económico no tiene base empírica que la sustente. En palabras de Peter Lindert:

*Desde hace algunos años, ha habido una creciente brecha entre el registro empírico y una historia que es contada una y otra vez con insistencia creciente. No solo escuchamos que existe el peligro de que redes de seguridad y programas antipobreza basados en impuestos pueden tener altos costos económicos. Nótese cuán frecuentemente se nos dice que los economistas han «demostrado» y «encontrado» que esto es cierto. Estas afirmaciones son frecuentemente un bluff [...]. Antes que demostrar o encontrar este resultado, han escogido imaginarlo.<sup>6</sup>*

El costo de ignorar la experiencia a favor de postulados de fe puede ser alto: déficit fiscal, decaimiento de la infraestructura, inadecuada

inversión en investigación, educación y salud. Por tanto, en el largo plazo, menor crecimiento.

Existe además, más allá de esta tendencia general, una importante dispersión: la carga tributaria de los países desarrollados varía entre un 25 y un 50% del PBI entre países con menores gastos públicos e impuestos que los financian —como Estados Unidos, Japón y Corea—, países intermedios —como la mayoría de los europeos— y países con una alta carga tributaria —como Suecia, Dinamarca y Francia—, que no por ello se encuentran entre los menos prósperos.

En el caso de los países industriales, diversos autores, siguiendo a Gosta Esping-Andersen, han distinguido tres tipos de estados de bienestar según la mayor o menor capacidad redistributiva de sus sistemas de impuestos y gastos públicos (nórdicos o socialdemócratas, continentales o cristianodemócratas y liberales o residuales anglosajones).<sup>7</sup> Su capacidad de modificar la situación de ingresos resultante del funcionamiento de la economía de mercado, tanto en materia de reducción de la desigualdad como de la pobreza relativa, es más o menos robusta, pero en todos los casos es de significativa amplitud. El Cuadro 1 muestra que para la población en edad de trabajar la desigualdad de ingresos (medida según el coeficiente de Gini) y la pobreza (medida en porcentaje de la mediana de ingresos) cambia sustancialmente después de aplicar tributos y gastos públicos, con más intensidad en los estados de bienestar nórdicos que en los de tipo continental o angloamericano.

4 Ver las estimaciones de Richard Kneller, Michael Bleaney y Norman Gemmel: «Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries», en *Journal of Public Economics* 74, 1999, pp. 171-190.

5 Joel B. Slemrod y Jon Bakija: *Taxing Ourselves: A Citizen's Guide to the Great Debate over Tax Reform*, The MIT Press, 2004.

6 Peter H. Lindert: «The Welfare State is the Wrong Target: a Reply to Bergh», en *Econ Journal Watch*, 3, 2, mayo 2006, pp. 236-250.

7 Evelyn Huber y John D. Stephens: *Development and Crisis of the Welfare State. Parties and Policies in Global Markets*, Chicago: The University of Chicago Press, 2001; y Gosta Esping-Andersen: *Les Trois Mondes de l'État-Providence. Essai sur le Capitalisme Moderne*, París: Presses Universitaires de France, 2007.



CUADRO 1: DESIGUALDAD Y POBREZA POR TIPOS DE ESTADOS DE BIENESTAR, ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS, 1995

Tipo de estado de bienestar	Desigualdad en la población en edad de trabajar (Gini)		Pobreza en la población en edad de trabajar (%)	
	Ingreso de mercado (*)	Ingreso disponible (■)	Ingreso de mercado (*)	Ingreso disponible (■)
<b>1. Estados de bienestar socialdemócratas</b>	0,350	0,208	18,8	4,0
<b>2. Estados de bienestar cristianodemócratas</b>	0,350	0,258	15,6	7,0
<b>3. Estados de bienestar liberales</b>	0,422	0,320	20,5	12,0
<b>Promedio simple</b>	0,376	0,266	18,1	7,6

Fuente: Evelyne Huber, Jennifer Pribble y John D. Stephens: «The Politics of Effective and Sustainable Redistribution», en Antonio Estuche y Danny Leipziger (eds.): *Fiscal Incidence and the Middle Class: Implications for Policy*, Washington DC: The World Bank, Forthcoming, 2008. (\*) Ingresos antes de impuestos y transferencias. (■) Ingresos después de impuestos y transferencias. Países 1: Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia. Países 2: Bélgica, Países Bajos, Alemania, Francia, Suiza. Países 3: Australia, Canadá, Irlanda, Reino Unido, Estados Unidos.

# 4.

## Criterios de diferenciación de estrategias y modelos de desarrollo

En contraste con la evolución de los países industriales, el Estado de bienestar incipiente sí se desmontó en varios lugares de América Latina, en nombre del neoliberalismo y de las opciones promercado que vendrían a acelerar el crecimiento y la creación de empleo. Por ello se mencionan profusamente en el continente los impactos del llamado *modelo neoliberal*. Desde una visión crítica, se le atribuyen defectos de amplio espectro en materia económica, social y política.

No obstante, en la economía convencional actual, en la que tiene origen buena parte del enfoque neoliberal —con Milton Friedman y Friedrich von Hayek a la cabeza—, se emplea la noción de *modelo* como algo distinto de un ideal a alcanzar o un conjunto sistemático de políticas económicas orientadas en una dirección, que son las acepciones usuales en el debate político. La *corriente central* de la economía convencional recurre a modelos en tanto estilizaciones abstractas: a partir de supues-

tos conductuales de los agentes económicos realiza construcciones lógicas y establece relaciones causales, que luego busca validar empíricamente mediante diversas técnicas econométricas. Se basan en simplificaciones con frecuencia muy poco realistas, pues suponen que las prácticas de los agentes económicos parten de un cálculo racional orientado a optimizar resultados y maximizar su utilidad, haciendo caso omiso de las conductas humanas complejas y del rol de las instituciones en el funcionamiento económico.

Un enfoque desde la llamada *economía de la regulación* definirá, por parte de autores como Robert Boyer y Michel Freyssenet, un *modelo de desarrollo* como una modalidad de interacción estable entre las estructuras institucionales y un modo de crecimiento económico asociado con un tipo de asignación de recursos y un modelo productivo de organización predominante de las empresas y las relaciones salariales.<sup>8</sup> Estos autores distinguen no menos de

<sup>8</sup> Robert Boyer y Michel Freyssenet: *Les modèles productifs*, París: Éditions La Découverte, 2000.

ocho *modos de crecimiento de la economía*, considerando distintas combinaciones. En efecto, el ingreso nacional puede ser principalmente dinamizado por la inversión, por el consumo interno o por las exportaciones. Además distinguen las distintas formas de distribución de ese ingreso, las modalidades de manejo de las incertidumbres en el mercado de bienes y de capitales y las modalidades de uso de la fuerza de trabajo. Distinguen también *modelos productivos* a escala de la empresa según: 1) la política de producto, 2) la organización productiva y 3) la relación salarial.

Como se observa, describir rigurosamente un modelo de desarrollo es un ejercicio laborioso. Por eso nuestra ambición aquí es más modesta, y se propone diferenciar *estrategia* y *modelo de desarrollo*. La estrategia, como conjunto de políticas orientadas sistemáticamente en una dirección determinada, puede ser congruente con mantener un modelo de desarrollo. O puede, alternativamente, proponerse modificarlo, lo que solo es posible si tiene la extensión requerida en el tiempo y la intensidad suficiente. Es decir, aunque se lo proponga, puede no lograr alterar un modelo de desarrollo vigente si su extensión temporal es limitada y su intensidad es baja.

Proponemos entonces identificar la estrategia neoliberal de manera sintética como un programa de políticas que aplica al menos y simultáneamente la **trilogía disminución de la carga tributaria, privatización de activos públicos y desregulación de los mercados, especialmente el laboral**. Simétricamente, una estrategia progresista se puede identificar como un programa de políticas que se propone: **ampliar la capacidad fiscal para fortalecer la provisión de bienes públicos, administrar los activos públicos en función del interés general, y regular eficiente y equitativamente los mercados para permitir el ejercicio de derechos económicos y sociales sin interrupciones económicas**.

Una estrategia progresista, más allá de sus eventuales múltiples variantes, propias de los procesos políticos particulares de cada país, puede a su vez entenderse como aquella que postula como condición necesaria la primacía de las instituciones democráticas y de los derechos ciudadanos sobre el poder económico, que promueve una base productiva que sustente y amplíe en el tiempo esos derechos y que convive apropiadamente con los mercados.<sup>9</sup> El progresismo moderno no se propone eliminar los mercados, como en el caso de la opción centralizadora estatista, sino establecer mecanismos de gobierno social y ecológico sobre ellos, de acuerdo con criterios de eficiencia y equidad. Procura beneficiarse de las ventajas del mercado como asignador descentralizado de recursos en economías complejas, pero limita su ceguera respecto a los objetivos del desarrollo y, en especial, su tendencia a reproducir las desigualdades de ingreso y a ampliar la concentración del poder económico, que, en ausencia de regulaciones fuertes, termina inevitablemente por dominar al poder político, como bien se conoce en la historia de América Latina.

Una estrategia económica progresista no supone, por otro lado, eliminar los incentivos a la innovación y al esfuerzo productivo y por tanto inhibir el funcionamiento de las empresas privadas con fines de lucro, pero sí requiere acciones efectivas de regulación, de acuerdo con criterios más o menos estrictos de responsabilidad social y ambiental de las empresas, sean estas públicas o privadas.

Una estrategia económica progresista se orienta a construir en etapas sucesivas un *modelo de desarrollo* basado en una economía plural, *con* mercados pero no *de* mercado. Por ello, contrariamente a la estrategia neoliberal, también promueve lógicas económicas distintas de las de mercado:

- ▶ la de los bienes públicos, proveedores de la vasta gama de bienes cuyo consumo

<sup>9</sup> Para una historia crítica de la visión económica de la izquierda y un tratamiento innovador de los desafíos actuales, ver Geoffrey M. Hodgson: *Economics and Utopia. Why the learning economy is not the end of history*, Londres: Routledge, 1999.

es colectivo o semicolectivo y de los que depende crucialmente la calidad de vida de las mayorías (seguridad, infraestructura, urbanismo, cultura, bienes naturales) y que los agentes económicos privados no pueden o no deben proveer (aunque en ciertos casos pueden producir, con financiamiento del sector público);

- ▶ la de los bienes privados en el sentido económico, con fuertes externalidades positivas (educación, salud, infraestructura, redes de comunicación), que deben ser públicamente promovidos;
- ▶ la de los sistemas de transferencias de seguridad social y de distribución de ingresos básicos universales;

- ▶ la de la economía social y solidaria, llamada a proveer una proporción creciente de los empleos que la economía de mercado no crea.

La sociedad justa no puede ser una sociedad de mercado, debería ser una sociedad en la que sus miembros son portadores de derechos civiles y políticos, y también de derechos económicos, sociales y culturales que buscan la inserción de todos, al margen de los resultados de su participación en el mercado; entidad que debe remitirse a su esfera específica de coordinación de los intercambios, pero no ser el eje de organización de la vida social.

# 5.

## La regresión neoliberal en América Latina

Se ha vuelto usual asimilar la descripción de las políticas neoliberales a la formulación del llamado *consenso de Washington* a través del decálogo enunciado por John Williamson en 1990, que incluye:<sup>10</sup>

1. «disciplina presupuestaria;
2. reforma fiscal con bases imponibles amplias y tasas marginales moderadas;
3. liberalización financiera, especialmente de las tasas de interés;
4. tipos de cambio competitivos;
5. liberalización comercial;
6. apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas;
7. privatizaciones;
8. desregulaciones;
9. cambios en las prioridades del gasto público a favor de salud, educación e infraestructura; y
10. garantía de los derechos de propiedad».

Este decálogo tiene la virtud de resumir las recomendaciones de política del FMI y el BM de los años ochenta y noventa. No obstante, desde un punto de vista normativo no cabe considerarlo como neoliberal sin más. Repasemos algunos ítems:

- ▶ Practicar la disciplina presupuestaria (1); su contrario, la indisciplina presupuestaria, suele no ser un aporte constructivo a cualquier variante de proyecto de cambio social que se desee llevar a cabo, sino más bien transformarse en un grave problema si deriva en brotes inflacionarios y desórdenes económicos. Permitir más gasto corriente que ingresos corrientes lleva a su vez a eliminar el ahorro público y a dificultar el financiamiento de la inversión en infraestructura productiva y social. La disciplina presupuestaria no es contraria

<sup>10</sup> John Williamson: «What Washington Means by Policy Reform?», en John Williamson (ed.): *Latin American Adjustment: How much Has Happened?*, Washington DC: Institute for International Economics, 1990.

a los enfoques progresistas, en tanto la política fiscal incluya déficits temporales como instrumento contracíclico de regulación coyuntural, y eventualmente déficits por períodos prolongados que financien inversiones socialmente rentables de un nivel compatible con un endeudamiento de largo plazo de costo sustentable y que no penalice a las futuras generaciones.

- ▶ Integrar la economía nacional a la economía mundial en los ámbitos financiero, comercial y de inversión externa, incluyendo grados significativos de libertad cambiaria (3, 5, 6 y 4); esta integración puede hacerse con mecanismos protectores de la economía nacional contra las fluctuaciones bruscas en el corto plazo de los tipos de cambio, e incluir una política industrial y de innovación que estimule un patrón de inserción internacional favorable a la creación de ventajas dinámicas de especialización, así como la cohesión social y territorial. La autarquía o el proteccionismo rentista son frecuentemente ineficaces e inequitativos: la apertura a la economía mundial, contrariamente a la visión neoliberal, no alcanza a ser una estrategia de desarrollo nacional de largo plazo, pero puede ser parte de ella.
- ▶ Otorgar prioridad presupuestaria al gasto en salud y educación y a la infraestructura; es simple sentido común (9), y, desde luego, mucho más apropiado que priorizar el gasto militar o en burocracia improductiva, por ejemplo, como lo hicieron las dictaduras sostenedoras de las políticas neoliberales.
- ▶ Garantizar derechos de propiedad; deben someterse al interés general en materias tributaria, social, urbano-territorial, sanitaria y ambiental (10) e insertarse en una lógica de igualdad de trato del Estado a sus ciudadanos, independientemente del patrimonio personal.

Son, en cambio, de claro sello neoliberal las reformas tributarias que disminuyen la progresividad del impuesto (2) y las privatizaciones y desregulaciones indiscriminadas (7 y 8). Estas distinciones son importantes a la hora de evaluar qué se ha mantenido y qué no y por qué en las estrategias económicas y sociales de los gobiernos progresistas.

La experimentación neoliberal extrema comenzó en Chile con el golpe de Estado de 1973 y se expandió a América Latina a partir de los años ochenta, en el contexto de la *era Reagan-Thatcher*. Al cabo de tres decenios de dictaduras militares, se abrió la etapa de las *transiciones a la democracia* desde fines de la década de 1970 hasta la de 1990, según los casos, y se dio curso a la postransición y a la consolidación democrática. Esta convivió con crisis políticas periódicas de nuevo tipo, prácticamente sin golpes de Estado (con excepción en particular del fujimorismo en Perú), pero con períodos de gobierno que no llegaron a término (en Argentina, Bolivia, Ecuador y Paraguay).<sup>11</sup> Y también con alta inestabilidad económica y un déficit social persistente en materia de empleo, desigualdad, pobreza, marginalidad urbana, en medio del predominio generalizado de las reformas neoliberales. Estas reformas no han sido la mejor estrategia de crecimiento de que tenga conocimiento la historia económica reciente.

Las políticas de ajuste presupuestario drástico, la disminución del gasto público social, la liberalización generalizada de los mercados relajando las regulaciones (que para el enfoque neoliberal son peores que cualquier falla de mercado que procuren subsanar) y la apertura indiscriminada al exterior han sido perjudiciales para la equidad y en parte también para el crecimiento. La lógica de la restricción presupuestaria trajo resultados recesivos en distintas etapas del ciclo económico. La disminución del gasto de gobierno provocó la precarización de los servicios públicos sociales, la jibarización

11 Ver Renée Fregosi: «La izquierda latinoamericana y el nacional-tercermundismo», en *Políticas Públicas*, Santiago de Chile, Facultad de Administración y Economía, Universidad de Santiago de Chile, vol. 1, n.º 2, 2007.

del potencial de creación de capital humano y una subinversión en las infraestructuras productivas y sociales. La desregulación generalizada (especialmente en los ámbitos laboral, financiero y de servicios básicos) acentuó la concentración del poder económico. La apertura indiscriminada al exterior aumentó la inestabilidad macroeconómica y produjo pérdidas sustanciales de tejido productivo construido en décadas de esfuerzos públicos y privados. Así, la tan criticada etapa de sustitución de importaciones tuvo un comportamiento manifiestamente mejor que la de las aperturas indiscriminadas: el crecimiento de América Latina pasó de un promedio anual de 4,8% entre 1960 y 1985 a un promedio de solo 2,8% entre 1998 y 2003. Y Brasil, México y Argentina experimentaron caídas aún mayores.<sup>12</sup>

La aplicación en América Latina de la **trilogía neoliberal de disminución del peso del Estado, privatización y desregulación** fue especialmente costosa en la década de 1980, con un crecimiento desacoplado del de la economía mundial y problemas agravados de desempleo y desigualdad, aunque se acompañaron de una disminución de la inflación y de una cierta modernización productiva orientada al exterior. En palabras de Joseph Stiglitz:

*Si existe un consenso hoy respecto a qué estrategias tienen más posibilidades de promover el desarrollo de los países más pobres en el mundo, es este: no hay consenso excepto que el consenso de Washington no proveyó la respuesta. Sus recetas no fueron ni necesarias ni suficientes para un crecimiento exitoso, aunque cada una de sus políticas tuviera sentido para países particulares en tiempos particulares [...]. Hubo una falla en la comprensión de las estructuras económicas de los países en desarrollo, focalizando en un conjunto de objetivos muy estrecho y en un conjunto muy limitado de instrumentos. Desde luego, los mercados por sí mismos no producen resultados eficientes cuando la tecnología está cambiando o*

*cuando existe aprendizaje respecto de los mercados; estos procesos dinámicos están en el corazón del desarrollo y existen importantes externalidades en este tipo de procesos dinámicos, dando lugar a un importante papel para el gobierno. Los exitosos países del Este de Asia reconocieron ese rol; las políticas del consenso de Washington no lo hicieron.<sup>13</sup>*

El crecimiento retomó un ritmo parecido al de la economía mundial en la década de 1990, aunque sufrió turbulencias hacia fines de la década en medio de la llamada *crisis asiática* y, en el caso de Argentina (fruto de una política macroeconómica ortodoxa y un exceso de endeudamiento), una recesión severa. Los años recientes, en los que la gran mayoría de los países de América Latina adoptó políticas económicas pragmáticas, alejadas de las reformas neoliberales, han sido de mayor dinamismo, en un contexto de mayor acceso a mercados y mejores condiciones de financiamiento externo; en este período, el promedio de crecimiento del continente ha superado el de la economía mundial. No obstante, se ha producido una disminución del peso global de América Latina, que pasó de 10 a 8% del PBI mundial —a paridad de poder de compra— entre 1980 y 2006, con excepción de Chile y en alguna medida de Colombia, Costa Rica y Panamá, todas ellas economías de pequeña escala. Brasil, México y Argentina, los grandes actores de la economía latinoamericana, declinaron su importancia relativa, mientras el contexto mundial experimentó una reconfiguración de los polos dominantes: las economías asiáticas emergentes representan ya un 18% del PBI mundial (y con Japón superan el 25%).

China pasó del 2 al 10% del PBI mundial entre 1980 y 2006 (por esta razón la economía china incide cada vez más en los precios de los productos básicos, incluidos los que exporta América Latina); India del 2,2 al 4,4%; los tigres del sudeste asiático del 1,6 al 3,7%, mientras

<sup>12</sup> Ricardo Hausmann y Andrés Velasco: «Crecimiento lento en América Latina: ¿resultados comunes, causas comunes?», en José Luis Machinea y Narcís Serra (ed.): *Visiones del desarrollo en América Latina*, Fundación CIDOB-CEPAL, 2007.

<sup>13</sup> Joseph E. Stiglitz: *Post Washington Consensus Consensus*, Working Paper Series, Initiative for Policy Dialogue, 4/11/2004.

que Japón experimentó una cierta declinación, pasó del 8,4 al 6,9% del total mundial. Por su parte, Estados Unidos pasó del 21 al 20% y la Unión Europea (27 países) del 30 al 23% del PBI mundial. Aparece en el horizonte el riesgo de marginalización económica y política de América Latina en la globalización. De no mediar un vuelco en el dinamismo productivo, solo los países con grandes reservas energé-

ticas pueden aspirar a un cierto rol como *jugadores globales*. No es de extrañar que los gobiernos progresistas de América del Sur se hayan planteado la aceleración del crecimiento como parte importante de sus agendas, y en todo caso como condición necesaria para su agenda social, especialmente cuando no cuentan con rentas sustanciales de recursos naturales.

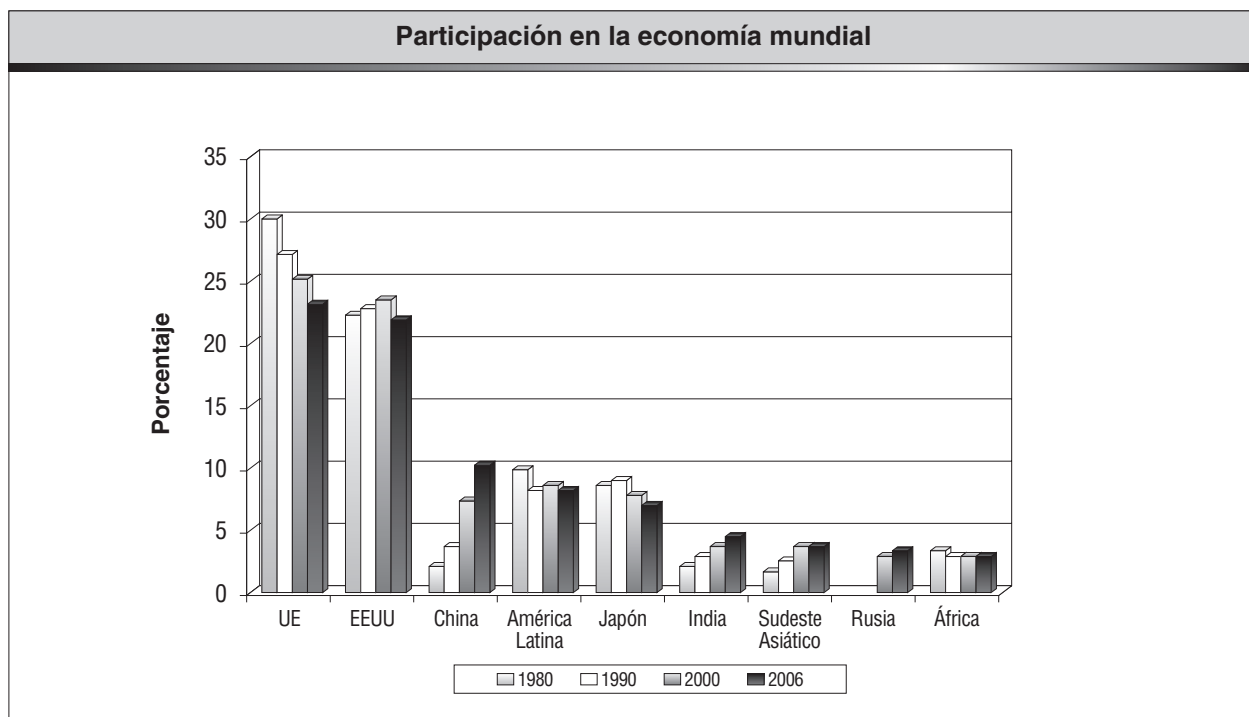
CUADRO 2: PBI, TASA DE CRECIMIENTO ANUAL (%), 1960-2007

País	1960-1975	1980-1990	1991-2000	2001-2007	2005	2006	2007
<b>Mundo</b>	–	<b>3,1</b>	<b>3,1</b>	<b>4,0</b>	<b>4,4</b>	<b>5,0</b>	<b>4,9</b>
<b>MÉXICO Y AMÉRICA CENTRAL</b>	5,8	<b>1,3</b>	<b>4,2</b>	<b>4,1</b>	<b>4,7</b>	<b>6,0</b>	<b>6,0</b>
<b>México</b>	6,6	2,6	3,5	2,5	2,8	4,8	3,3
<b>Costa Rica</b>	6,0	2,5	5,2	5,2	5,9	8,8	6,8
<b>El Salvador</b>	5,3	-0,6	4,6	2,9	3,1	4,2	4,7
<b>Guatemala</b>	5,5	1,2	3,7	3,7	3,3	5,2	5,7
<b>Honduras</b>	4,4	2,3	3,3	5,1	6,1	6,3	6,3
<b>Nicaragua</b>	6,2	-0,7	3,6	3,4	4,4	3,9	3,8
<b>Panamá</b>	6,8	1,8	5,5	5,9	7,2	8,7	11,2
<b>AMÉRICA DEL SUR</b>	4,4	<b>1,7</b>	<b>3,3</b>	<b>4,1</b>	<b>5,9</b>	<b>6,1</b>	<b>6,3</b>
<b>Argentina</b>	3,6	-0,9	4,3	4,1	9,2	8,5	8,7
<b>Bolivia</b>	3,7	0,2	3,8	3,4	4,0	4,6	4,2
<b>Brasil</b>	7,5	2,3	2,6	3,3	3,2	3,8	5,4
<b>Chile</b>	2,3	3,6	6,5	4,3	5,7	4,0	5,0
<b>Colombia</b>	5,4	3,5	2,8	4,4	4,7	6,8	7,0
<b>Ecuador</b>	5,7	2,4	2,2	4,7	6,0	3,9	1,9
<b>Paraguay</b>	5,1	3,8	1,8	3,4	2,9	4,3	6,4
<b>Perú</b>	5,2	0,1	4,0	5,4	6,7	7,6	9,0
<b>Uruguay</b>	1,4	1,4	3,1	2,9	6,6	7,0	7,0
<b>Venezuela</b>	4,4	0,7	2,2	4,9	10,3	10,3	8,4

Fuentes: para 1960-1975, Hausmann y Velasco; para 1980-2007, FMI, *World Economic Outlook Data Base*, abril 2008.



GRÁFICO 1.



Fuente: FMI, *World Economic Outlook*, abril 2008, PBI a paridad de poder de compra.

CUADRO 3: PARTICIPACIÓN EN EL PBI MUNDIAL (%)

País	1980	1990	2000	2006
<b>México y América Central</b>	<b>2,82</b>	<b>2,47</b>	<b>2,64</b>	<b>2,45</b>
México	2,45	2,17	2,29	2,11
Costa Rica	0,06	0,05	0,07	0,07
El Salvador	0,08	0,06	0,07	0,06
Guatemala	0,12	0,09	0,10	0,10
Honduras	0,04	0,04	0,04	0,04
Nicaragua	0,04	0,02	0,03	0,03
Panamá	0,04	0,04	0,05	0,05
<b>América del Sur</b>	<b>6,9</b>	<b>5,7</b>	<b>5,7</b>	<b>5,6</b>
Argentina	1,10	0,72	0,81	0,78
Bolivia	0,08	0,06	0,06	0,06
Brasil	3,58	3,06	2,96	2,82
Chile	0,25	0,25	0,35	0,36
Colombia	0,47	0,49	0,48	0,48
Ecuador	0,17	0,15	0,14	0,16
Guyana	0,01	0,00	0,01	0,00
Paraguay	0,05	0,05	0,04	0,04
Perú	0,41	0,28	0,31	0,33
Uruguay	0,08	0,06	0,06	0,06
Venezuela	0,67	0,54	0,50	0,50

Fuente: FMI, *World Economic Outlook*, abril 2008; cifras a paridad de poder de compra.

# 6.

## El retroceso de la ola neoliberal

De manera congruente con las consideraciones anteriores, los indicadores para caracterizar las estrategias recientes de algunos gobiernos progresistas —para evitar por un lado la retórica de la autodefinición o la de atribución arbitraria de orientaciones de política— se van a remitir en este texto a algunos aspectos que pueden considerarse cruciales: la presión tributaria y su estructura en materia de contribución a la equidad distributiva y el impacto del gasto público en la distribución del ingreso disponible.

**El fortalecimiento de la capacidad recaudatoria.** En América Latina es aplicable lo afirmado por Álvaro Espina al diagnosticar la evolución española predemocrática en materia de construcción de estados de bienestar:

*La principal característica distintiva del fracaso histórico español fue la insuficiencia fiscal, que produjo una incapacidad endémica para aplicar políticas de bienestar y condujo a la búsqueda de*

*fuentes espurias de financiación, que dañaron el crecimiento y produjeron inflación. La resolución de este problema fue la primera tarea de la transición democrática.<sup>14</sup>*

Los niveles de recaudación tributaria son bajos (17% del PBI en promedio en 2005) y se observa un comportamiento histórico heterogéneo. La carga tributaria (incluyendo cotizaciones obligatorias) con relación al PBI osciló en 2005 entre un 10% en Haití y un 33% en Brasil. Por otro lado, los impuestos sobre las rentas de las empresas y los ingresos del impuesto de las personas físicas tienen en general una baja importancia relativa. La recaudación del impuesto a la renta personal en América Latina apenas alcanza, en promedio, al 1,2% del PBI. Este impuesto, sujeto a múltiples exoneraciones que suelen privilegiar a las rentas de capital, es de alta progresividad nominal, pero, por su baja recaudación, tiene muy poca capacidad redistributiva global. Esta situación

<sup>14</sup> Álvaro Espina: «Modernización y Estado de bienestar en España: 'Lecciones' para América Latina», ponencia presentada en el congreso FLACSO, Quito, 29 al 31 de octubre de 2007.

evidencia la dificultad para aplicar impuestos directos a los ingresos de los sectores económicamente dominantes y refleja el poder de veto de estos sectores sobre decisiones públicas fundamentales. El Cuadro 4 reseña la

caída de la presión tributaria en América Latina hacia 1990 respecto de 1985, y la recuperación posterior. Esta evolución general hacia una mayor presión tributaria es una expresión del retroceso de la ola neoliberal.

CUADRO 4: INGRESOS TRIBUTARIOS, PORCENTAJE DEL PBI, 1975-2005

Países	1975	1985	1990	2000	2005
<b>América Latina</b>	–	<b>13,8</b>	<b>12,0</b>	<b>15,1</b>	<b>17,0</b>
<b>Estados Unidos</b>	<b>25,6</b>	<b>25,6</b>	<b>27,3</b>	<b>29,9</b>	<b>27,3</b>
<b>Japón</b>	<b>20,9</b>	<b>27,4</b>	<b>29,1</b>	<b>27,0</b>	<b>27,4</b>
<b>Corea</b>	<b>15,1</b>	<b>16,4</b>	<b>18,9</b>	<b>23,6</b>	<b>25,5</b>
<b>EU 15</b>	<b>32,1</b>	<b>37,4</b>	<b>38,0</b>	<b>40,4</b>	<b>39,7</b>
Suecia	41,6	47,8	52,7	52,6	50,7
Francia	35,4	42,8	42,0	44,4	44,1
Reino Unido	35,3	37,6	36,3	37,3	36,5
Alemania	34,3	36,1	34,8	37,2	34,8
España	18,4	27,2	32,5	34,2	35,8
Irlanda	28,7	34,6	33,1	31,7	30,6

Fuentes: OCDE y CEPAL. Para América Latina, los ingresos son los del gobierno general; para los países de la OCDE se consideran los ingresos tributarios totales.

Cuatro países del Cono Sur (Brasil, Argentina, Chile y Uruguay) están en el rango de mayor recaudación tributaria, por encima del 20% en promedio —aunque ha crecido menos que la de

los países de rango intermedio y bajo, como se observa en el Cuadro 4—. Esos países han ampliado su capacidad recaudatoria desde 1990, pero a partir de rangos especialmente bajos.

CUADRO 5: EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES (EN % DEL PBI, CON CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL)

Grupo (promedio simple)	1990	1995	2000	2005	Promedio y tasa de crecimiento 1990-2005	
<b>Grupo A</b> (Brasil, Uruguay, Argentina, Chile)	21,3	22,9	23,9	26,6	23,7	24,6
<b>Grupo B</b> (Nicaragua, Honduras, Panamá, Colombia, República Dominicana, Perú, Bolivia, El Salvador, Costa Rica, Paraguay)	10,8	14,2	14,5	16,1	13,9	49,1
<b>Grupo C</b> (México, Ecuador, Venezuela, Guatemala, Haití)	8,3	8,7	10,1	11,3	9,6	36,8
<b>Promedio Simple AL</b>	12,4	14,6	15,3	17,0	14,8	37,1

Fuente: Gómez Sabaini: *Modelos de protección social*, marzo 2008, con base en datos del ILPES y el FMI. Para Argentina y Brasil, la cobertura corresponde a gobierno general.

Cabe hacer notar la presencia en este grupo de economías de mayor tamaño, como México y Venezuela. Su gasto público se financia en una proporción importante con la renta petrolera, que no se refleja enteramente en estas cifras. Brasil es el país que más consistentemente ha aumentado sus capacidades

fiscales, acercándose a niveles de países desarrollados, seguido de Uruguay, que también ha experimentado crecimientos significativos. Bolivia y Colombia también reflejan incrementos importantes en sus recaudaciones en el último quinquenio, probablemente vinculados con sus conflictos internos.

CUADRO 6: INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES  
(CON CONTRIBUCIONES SOCIALES, EN % DEL PBI)

Países	1980	1985	1990	1995	2000	2005	Promedio 95-05	Promedio 90-05
<b>Brasil</b>	22,7	24,0	26,4	27,3	30,4	33,4	30,3	29,3
<b>Uruguay</b>	20,0	19,1	22,4	23,1	23,6	26,2	24,3	23,8
<b>Argentina</b>	19,2	18,3	16,1	20,3	21,5	26,8	22,9	21,2
<b>Chile</b>		18,5	15,4	16,7	17,7	18,2	17,5	17,0
<b>Honduras</b>	14,7	14,5	15,3	16,9	17,0	18,3	17,4	16,9
<b>Nicaragua</b>			9,0	14,2	17,5	20,4	17,3	15,3
<b>Panamá</b>			14,7	17,4	16,0	14,2	15,9	15,6
<b>Bolivia</b>			8,2	11,8	14,0	19,8	15,2	13,4
<b>Colombia</b>			8,7	13,4	14,1	17,6	15,0	13,4
<b>Perú</b>	17,5	14,8	11,6	15,4	13,9	15,1	14,8	14,0
<b>El Salvador</b>			8,9	13,8	13,0	14,2	13,7	12,5
<b>Paraguay</b>	8,8	7,3	9,9	13,6	12,0	13,0	12,9	12,1
<b>Costa Rica</b>	12,9	11,5	11,0	12,3	12,3	13,6	12,7	12,3
<b>República Dominicana</b>	11,4	10,1	8,2	10,8	12,7	14,1	12,5	11,4
<b>Ecuador</b>	10,6	9,1	10,1	9,6	11,6	13,3	11,5	11,1
<b>México</b>	11,9	11,1	12,6	11,3	12,1	11,0	11,5	11,8
<b>Guatemala</b>	9,2	6,7	7,6	9,1	10,9	11,5	10,5	9,8
<b>Venezuela</b>			4,4	8,9	9,4	12,3	10,2	8,7
<b>Haití</b>			7,3	5,5	7,9	9,7	7,7	7,6
<b>Promedio AL</b>	14,4	13,8	12,0	14,3	15,1	17,0	15,5	14,6

Fuente: CEPAL.

Este proceso, sin embargo, topa con la estructura tributaria existente.<sup>15</sup> El Cuadro 7 revela que con la sola excepción de Brasil, el resto de los países latinoamericanos ve su situación distributiva deteriorada después de aplicar im-

puestos, aunque en proporciones relativamente leves. En Nicaragua, en cambio, en 2000 el sistema tributario era tan fuertemente regresivo que agravaba sustancialmente las desigualdades en la distribución primaria del ingreso.

<sup>15</sup> Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez-Sabaini: *La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta*, Santiago de Chile, CEPAL, 2007.

CUADRO 7: EFECTOS DISTRIBUTIVOS DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA (GINI ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS) EN AMÉRICA LATINA

País	Año	Indicador bienestar	Cobertura	Ginipre	Ginipost	Impacto distributivo
Argentina	1997	IFE	IN, IP, IM y SS	0,548	0,567	+3,5%
Brasil	2000-01	IFE	IN, IP, IM y SS	0,581	0,579	-0,3%
Chile	1996		IN	0,488	0,496	1,6%
Costa Rica	2000	ITF	IN y SS	0,482	0,483	0,1%
Ecuador	1998-99	IFE	IN	0,663	0,670	1,1%
El Salvador	2000	ITF	IN	0,502	0,517	2,9%
Honduras	2000	ITF	IN e IM	0,543	0,571	5,3%
México	1989			0,506	0,550	+8,7%
Nicaragua		ITF		0,510	0,692	35,7%
Panamá		IFE		0,564	0,583	3,5%

Fuente: Gómez Sabaini: *Modelos de protección social*, marzo 2008.

Nota: TF: ingreso total familiar; IFPC: ingreso familiar per cápita; IFE: ingreso familiar equivalente. IN: impuestos nacionales; IM: Impuestos municipales. IN: impuestos nacionales; IP: impuestos provinciales o estatales; IM: impuestos municipales; SS: seguridad social.

**La persistencia de la débil capacidad redistributiva del gasto público.** Según la CEPAL, el gasto público social se incrementó de un 13 a un 15% entre 1990 y 2002-2003. Es una buena noticia. No obstante, estimaciones para nueve países de la significación de las diversas partidas de gasto público social según el nivel de ingreso primario per cápita muestran que a los impuestos regresivos se agrega un gasto público social que no redistribuye, porque se concentra en los estratos de mayores ingresos. Mientras el gasto en educación y salud tiende a distribuirse más o menos homogéneamente y por tanto no mejora ni desmejora la situación distributiva, el gasto en seguridad social se concentra en los estratos de mayor ingreso (con un perfil semejante al de la inequitativa distribución primaria del ingreso, como se observa en el gráfico). Esto se debe a que los egresos por pago de pensiones tienden a reflejar la estructura desigual del mercado de trabajo, que no es corregida por los sistemas públicos contributivos de seguridad social.<sup>16</sup> Así, la valoración monetaria de las diversas transferencias y del acceso a servicios públicos permite estimar su impacto en el bienestar total de las familias: el

gasto público social es mayor en los quintiles de mayores ingresos (ver Gráfico 2).

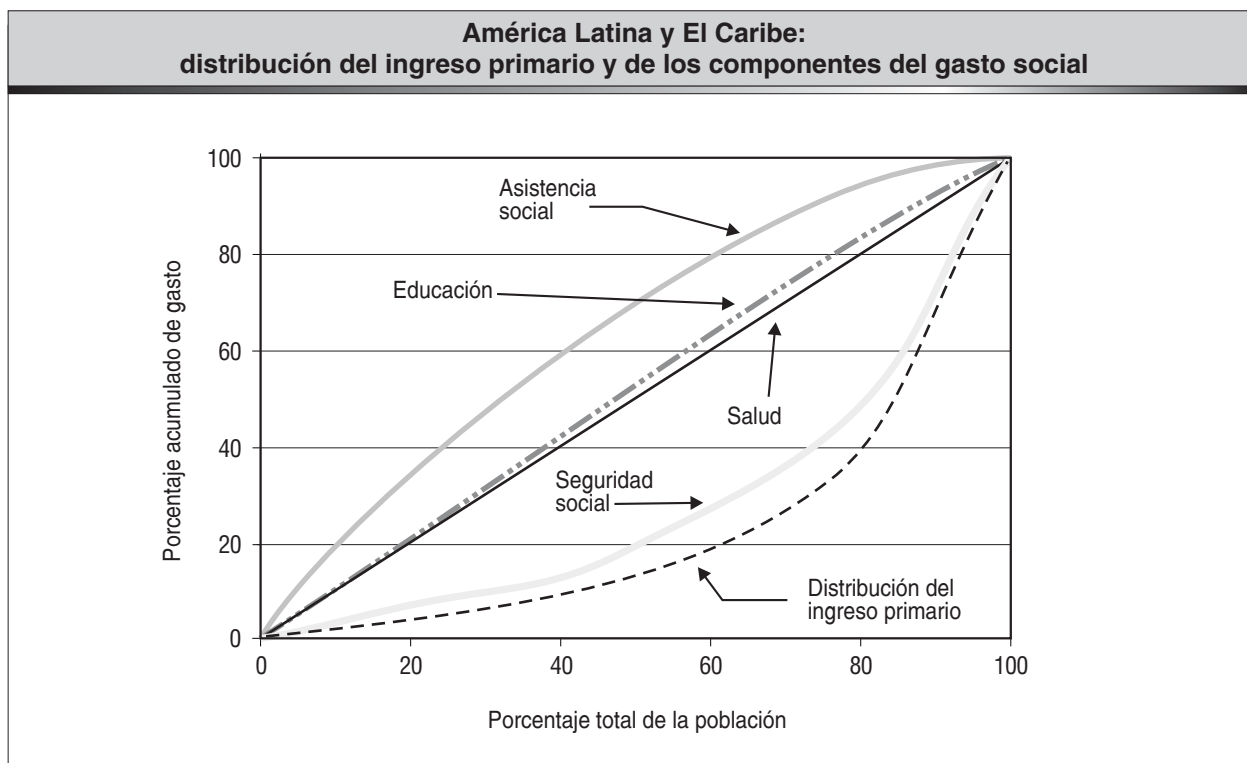
De acuerdo con estas estimaciones gruesas, los estratos de más bajos recursos igual mejoran sustancialmente su bienestar con el aporte del gasto público social, aunque este gasto esté mal distribuido y sea regresivo. Esto ocurre por el muy bajo nivel de ingreso primario de los más pobres. El gasto público compensa de manera muy importante este ingreso primario, principalmente en forma de acceso gratuito, o con un copago muy bajo, a los servicios sociales básicos (educativos, de salud y de seguridad social).

Y explica una paradoja: los programas de asistencia social, de muy bajo monto y cobertura, son los únicos con capacidades redistributivas al estilo europeo o angloamericano. Por tanto contribuyen a mejorar de manera importante las condiciones de vida de las familias materialmente más carenciadas.

Las tablas 1 y 2 muestran que los países que han aplicado programas de transferencias

<sup>16</sup> Rodrigo Martínez y Ernesto Espíndola: «Gasto social en América Latina: una propuesta para su análisis», borrador para discusión, Santiago de Chile, CEPAL, 2007.

GRÁFICO 2.



Fuente: CEPAL, sobre la base de estudios nacionales provistos por el BID.

condicionadas de magnitud significativa, en proporción a la población y el PBI, son México, Brasil y Ecuador. En los otros países las transferencias han alcanzado un volumen pequeño o muy pequeño con relación a la magnitud de la pobreza que enfrentan.

No obstante, el panorama distributivo ha mejorado en el período reciente, según se observa

en el cuadro 8, para países como Brasil, Chile, Uruguay, Perú, México y Venezuela, que han mejorado su coeficiente de Gini, la participación del 40% más pobre en el ingreso total y la relación de ingresos entre los dos quintiles extremos de ingresos. Las excepciones son Bolivia, con datos menos recientes, y Argentina, que, sin embargo, ha mejorado su situación distributiva desde la severa crisis de 2001.

CUADRO 8: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES, 1990-2006

Países	Años	Participación en el ingreso total:				Relación del ingreso medio per cápita	
		40% más pobre	30% siguiente	20% anterior al 10% más rico	10% más rico	D10/D (1 a 4)	Q5/Q1
<b>Argentina</b>							
	1990	14,9	23,6	26,7	34,8	13,5	13,5
	2006	16,9	23,6	25,4	34,1	13,8	14,9
<b>Bolivia</b>							
	1989	12,1	22,0	27,9	38,2	17,1	21,4
	2002	9,5	21,3	28,3	41,0	30,3	44,2
<b>Brasil</b>							
	1990	9,5	18,6	28,0	43,9	31,2	35,0
	2006	12,2	18,8	25,2	44,0	24,9	27,2
<b>Chile</b>							
	1990	13,2	20,8	25,4	40,7	18,2	18,4
	2006	14,6	21,5	26,7	37,2	15,9	15,7
<b>México</b>							
	1989	15,8	22,5	25,1	36,6	17,2	16,9
	2006	16,9	24,1	26,1	32,9	14,7	14,8
<b>Perú</b>							
	1997	13,4	24,6	28,7	33,3	17,9	20,8
	2003	14,9	23,7	27,9	33,6	15,6	16,3
<b>Uruguay</b>							
	1990	20,1	24,6	24,1	31,2	9,4	9,4
	2005	21,6	25,0	25,6	27,8	9,3	10,0
<b>Venezuela</b>							
	1990	16,7	25,7	28,9	28,7	12,1	13,4
	2006	17,4	27,0	28,3	27,4	10,5	12,3

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. Hogares del conjunto del país ordenados según ingreso per cápita.

# 7.

## Los desafíos futuros

La suma del gasto público social con relación al PBI no es especialmente alta en nuestros países ni es capaz de redistribuir (su nivel y su capacidad de disminución de las desigualdades son muy inferiores que los de los estados de bienestar europeos). Los impuestos son globalmente regresivos, por el peso de los indirectos; y el gasto público social es globalmente regresivo por el peso de las pensiones, que reflejan la estructura de un mercado de trabajo heterogéneo y desigual.

Por otro lado, la posibilidad de persistir en un camino de aceleración del crecimiento y de mejoramiento de la situación distributiva fue puesta en cuestión en 2008 por el notorio encarecimiento de la energía y de los alimentos y las turbulencias financieras mundiales, cuyas repercusiones son aún difíciles de calibrar. Esto no impide subrayar tres factores que han adquirido o recuperado preeminencia para las estrategias económico-sociales progresistas y cuyo mejoramiento debe persistir:

- ▶ la calidad de las instituciones;
- ▶ la generación y adaptación del progreso técnico y de la innovación;

- ▶ el manejo activo del riesgo, tanto macroeconómico como social.

En efecto, un importante obstáculo para las nuevas estrategias de crecimiento equitativo es la carencia de, por un lado, instituciones aptas para el diálogo social y la negociación de las condiciones de trabajo y salariales (cuya evolución ha sido desigual en el continente), con mínimas garantías de simetría, y, por otro, de una coordinación económica de largo plazo, para la construcción de complejos integrados de producción basados en la innovación, con el fin de cambiar la inserción internacional sustentada en bienes básicos. Un segundo obstáculo es la debilidad de los gobiernos para consolidar sistemas tributarios maduros y no regresivos que se impongan a las oligarquías económicas dominantes y a la inversión extranjera, especialmente en la captación de la renta petrolera, minera y agraria. El tercer obstáculo es la debilidad institucional para expandir políticas sociales con efectos integradores, redistributivos y estabilizadores. Los programas de transferencias condicionadas avanzan en ese sentido, pero en algunos casos no consolidan aún la extensión de dere-



chos y en ocasiones reproducen ancestrales prácticas clientelísticas, lo que afecta su legitimidad.

La estrategia redistributiva progresista debe tener como instrumentos fuertes la asistencia social condicionada —que todavía tiene un alcance limitado y no está necesariamente constituida en derecho, como en los estados de bienestar maduros— y la creación de condiciones de empoderamiento de los asalariados en las relaciones laborales. La búsqueda de un nuevo consenso progresista sigue siendo una perspectiva política de ampliación de derechos y de su base material de sustentación.

Esto implica actuar en primer lugar contra la precariedad de la ciudadanía política, es decir de la capacidad de ejercer derechos, de participar e incidir en la vida colectiva, de luchar contra las discriminaciones arbitrarias. Pero además implica abrir paso a: una creciente ciudadanía social, es decir el acceso al empleo y a ingresos mínimos para una vida digna; el aseguramiento social más allá del mercado de trabajo frente a riesgos individuales como el desempleo temporal, la enfermedad, la invalidez y la vejez sin ingresos; el acceso a una educación y capacitación integradoras; la asistencia frente a catástrofes y desórdenes climáticos; y la reconfiguración de los entornos urbanos con servicios de calidad.

# 8.

# Anexos

TABLA 1: PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA

País	Nombre del Programa	Inicio	Objetivo	Población meta
<b>Argentina</b>	Familias por la Inclusión Social	2004	Promover el desarrollo, la salud y la retención en el sistema educativo de los niños, así como evitar la exclusión social.	Familias con hijos menores de 19 años y/o embarazadas pobres.
<b>Brasil</b>	Bolsa Familia	2003	Reducir la pobreza y la desigualdad en el corto y largo plazo.	Familias de extrema pobreza con ingreso per cápita inferior a US\$ 28.
<b>Chile</b>	Chile Solidario	2002	Otorgar apoyo integral a familias en condiciones de pobreza extrema.	Familias en situación de pobreza extrema.
<b>Colombia</b>	Familias en Acción	2001	Proteger y promover la formación de capital humano en niños.	Familias pobres con niños (0-17 años).
<b>Costa Rica</b>	Superémonos	2000	Propiciar el acceso y la permanencia a la escuela.	Familias pobres con niños de entre 7 y 18 años que asistan a la escuela.
<b>Ecuador</b>	Bono de Desarrollo Humano	2001	Incrementar el capital humano en niños, personas de la tercera edad y discapacitados de familias pobres.	Familias en situación de pobreza extrema.
<b>El Salvador</b>	Red Solidaria	2005	Contribuir a mitigar la pobreza extrema y el hambre.	Familias en situación de extrema pobreza con niños menores de 15 años o mujeres embarazadas.
<b>Honduras</b>	Programa de Asignación Familiar (PRAF)	1990	Incrementar el capital humano en niños, discapacitados, embarazadas y adultos mayores de familias pobres.	Familias pobres con: niños, discapacitados, embarazadas y adultos mayores.
<b>México</b>	Oportunidades	1997	Incrementar las capacidades de familias en situación de extrema pobreza, a través del capital humano.	Familias bajo la línea de pobreza.
<b>Nicaragua</b>	Red de Protección Social	2000	Incrementar el capital humano educacional, nutricional y de salud en niños de familias pobres.	Niños de 0 a 13 años (los mayores de 6 deben estar matriculados en la escuela).
<b>Panamá</b>	Red Oportunidades	2006	Insertar a las familias que se encuentran en situación de pobreza extrema en la dinámica del desarrollo nacional.	Familias en situación de pobreza extrema.
<b>Paraguay</b>	Tekoporâ	2005	Contribuir a la reducción de la pobreza extrema y aumentar el capital humano y social, mejorando las condiciones de vida.	Familias en situación de extrema pobreza (población rural).
<b>Perú</b>	Juntos	2005	Promover el ejercicio de los derechos fundamentales a través de la articulación de la oferta de servicios de salud, nutrición y educación.	Familias en situación de extrema pobreza y en exclusión social.
<b>República Dominicana</b>	Tarjeta de Solidaridad	2005	Reducción de la pobreza extrema y el hambre.	Población en pobreza extrema.
<b>Uruguay</b>	Ingreso Ciudadano (PANES)	2005	Reducción de la pobreza extrema y el hambre.	Población en situación de pobreza extrema.

TABLA 2: PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN AMÉRICA LATINA

País	Condiciones	% Población total	Gasto/PBI	Montos de las transferencias
<b>Argentina</b>	Asistencia a escuela y controles de salud.	2,6% (2006)	0,12% (2006)	Varían de US\$ 50 a 99 al mes.
<b>Brasil</b>	Asistencia a escuela y controles de salud.	22,2% (2006)	0,43% (2006)	Varían de US\$ 7 a 44 al mes.
<b>Chile</b>	Cumplimiento de 53 mínimos en educación, salud, identificación, habitabilidad, dinámica familiar, ingresos monetarios y trabajo.	6,45% (2005)	0,10% (2005)	Varían de US\$ 5,9 a 19,8 al mes.
<b>Colombia</b>	Asistencia a escuela (80%), asistencia a centros de salud para controles.	4,2% (2006)	0,3% (2006)	Educación US\$ 6-12; salud US\$ 20.
<b>Costa Rica</b>	Asistencia a escuela y controles de salud.	1,12% (2002)	0,02% (2005)	Cupones de alimentación.
<b>Ecuador</b>	Asistencia a escuela y controles de salud.	8,88% (2007)	0,49% (2006)	US\$ 30.
<b>El Salvador</b>	Asistencia a escuela y controles de salud.	24.106 familias (2006)	0,023% (2006)	Varían entre US\$ 15 y 20 mensuales.
<b>Honduras</b>	Asistencia a escuela (inasistencia mínima de 7 días) y controles de salud.	8,55% (2005)	0,022% (2006)	Desde US\$ 3.
<b>México</b>	Asistencia a escuela (85); controles y talleres de salud.	25% (2005)	0,435% (2006)	Varían de US\$ 10 a 63 niño/mes.
<b>Nicaragua</b>	Asistencia a escuela (menos de 6 días de inasistencia) y controles de salud.	2,7% (2005)	0,237% (2005)	Educación US\$ 15 mes, salud US\$ 28 mes.
<b>Panamá</b>	Asistencia a escuela y reuniones de padres y controles de salud.	12.000 familias (2006)	US\$ 46,9 millones (total del proyecto)	US\$ 36 mensual.
<b>Paraguay</b>	Asistencia a escuela y controles de salud.	0,65% (2006)	0,0026% (2006)	n.d.
<b>Perú</b>	Asistencia a escuela (85%) y controles de salud.	3,6% (2006)	0,114% (2006)	US\$ 30 mensuales.
<b>República Dominicana</b>	Asistencia a escuela (85%) y controles de salud.	8% (2005)	0,043% (2004)	Prog. Comer US\$ 17 y ILAE US\$ 4,5.
<b>Uruguay</b>	Asistencia a escuela y controles de salud.	9,46% (2006)	0,394 (2006)	US\$ 55 por mes y por hogar.

Fuente: CEPAL.

TABLA 3. ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN DEL INGRESO, 1990-2006

Países	Años	Gini	Theil	Atkinson
<b>Argentina</b>				
	1990	0,501	0,555	0,473
	2006	0,510	0,561	0,513
<b>Bolivia</b>				
	1989	0,538	0,574	0,600
	2002	0,614	0,776	0,738
<b>Brasil</b>				
	1990	0,627	0,816	0,664
	2006	0,602	0,807	0,621
<b>Chile</b>				
	1990	0,554	0,644	0,545
	2006	0,522	0,568	0,497
<b>México</b>				
	1989	0,536	0,680	0,509
	2006	0,506	0,527	0,481
<b>Perú</b>				
	1997	0,532	0,567	0,554
	2004	0,505	0,510	0,478
<b>Uruguay</b>				
	1990	0,492	0,699	0,441
	2005	0,452	0,383	0,414
<b>Venezuela</b>				
	1990	0,471	0,416	0,446
	2006	0,441	0,359	0,409

Fuente: CEPAL.

# La política laboral de los gobiernos progresistas, el *posneoliberalismo* y el movimiento sindical

OSCAR ERMIDA URIARTE



---

El presente documento es una versión ampliada y actualizada de: a) *La política laboral de los gobiernos progresistas*, publicado en la revista *Nueva Sociedad*, n.º 211, Buenos Aires, 2007; b) *Políticas laborales después del neoliberalismo*, documento presentado al Foro Laboral FES Cono Sur Políticas Laborales después del Neoliberalismo, celebrado en Buenos Aires el 4 de julio de 2008.



# 1.

## Introducción

Durante la década en curso, varios países latinoamericanos y especialmente los del Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) experimentaron la asunción de gobiernos calificados o autodenominados como *progresistas*, los que vienen desarrollando políticas laborales más o menos diferentes de las que los precedieron, más o menos ajustadas a las *recetas neoliberales*. Esos mismos cambios de gobierno, entre otros muchos factores, permiten pensar en un debilitamiento del impulso neoliberal. En ese marco, una reflexión sobre la política laboral posneoliberal de los gobiernos progresistas de América Latina plantea, por lo menos, tres problemas previos, a saber: primero, la delimitación de la política laboral; segundo, una toma de posición sobre la superación —o no—, en esa área, del neoliberalismo, y tercero, como quiera que esto constituye una preocupación que se verifica especialmente respecto de los denominados gobiernos progresistas de la región, habría que agregar la cuestión del sentido que demos al concepto de gobierno progresista.

Podemos, al menos a los efectos de estas líneas, considerar la *política laboral* como aquella parte de la política general, y de la social en

particular, referida a las relaciones laborales, con especial énfasis en la situación de los trabajadores y sus organizaciones. La política laboral se vincula estrechamente con otras políticas sociales, lo mismo que con la política económica, pero justamente, el grado de subordinación, coordinación o supraordenación de aquella a alguna de estas determinará, por una parte, la importancia que se esté dando a lo laboral, y por otra parte será fundamental para calificarla política y económicamente. La centralidad, dependencia, marginalidad o aun inexistencia de una política laboral será, desde este punto de vista, una cuestión central. En un esquema neoliberal, la política laboral se disuelve en la económica y en el mejor de los casos solo existe para servirla. En un esquema de valoración de lo social, la política laboral cobra importancia propia y autonomía.

La segunda cuestión previa se refiere al *neoliberalismo* y al *posneoliberalismo*. Como quiera que durante los últimos decenios el neoliberalismo ha sido el pensamiento económico hegemónico e inspirador de la mayor parte de las políticas económicas adoptadas en nuestros países, inevitablemente influyó fuertemente en las políticas laborales. Esto se

analiza con cierto detalle en el primer capítulo de este ensayo. En los demás capítulos se tratará de discutir si esa etapa fue o está siendo superada en nuestros países y cuáles serían los elementos que denotarían la emergencia de una política laboral *posneoliberal*.

Ahora bien, una política laboral posneoliberal puede serlo plena o solo parcialmente, y también puede no ser necesariamente *progresista*. Como quiera que diversos gobiernos latinoamericanos han dado en ser calificados o autocalificados como progresistas, la tercera cuestión de previo pronunciamiento sería la de aproximarse a la caracterización de un gobierno como progresista. Advirtiendo que el concepto de gobierno progresista parece vago, en una primera aproximación podrían considerarse como progresistas los gobiernos de izquierda, lo que de todos modos derivaría la cuestión a la definición política de la izquierda, asunto de particular dificultad, especialmente en tiempos como los actuales, de cierta crisis de identidad de esos sectores políticos. Un avance relativo, pero de cierta firmeza conceptual, podría alcanzarse adoptando, aunque solo sea como hipótesis de trabajo, a efectos instrumentales, la concepción de Bobbio, de conformidad con la cual lo que en última instancia distingue a las izquierdas de la derecha es la preocupación por la igualdad.<sup>1</sup> En tal caso, podrían ser considerados gobiernos de izquierda —y por tanto, progresistas— aquellos que tienen como norte la disminución de las desigualdades. Tal enfoque nos permitiría incluir en el concepto en análisis algunos gobiernos que, aun sin tener una definición ideológica coincidente con lo que tradicionalmente se define como izquierda, muestran, al menos en el campo social, una preocupación por fortalecer la posición de los trabajadores tanto en el plano individual como en el colectivo.

Por lo demás, en un marco algo mayor, que inevitablemente involucra la política económica más allá del sistema de relaciones laborales, parecería inevitable identificar la distribución de la renta y la inclusión social como objetivos ineludibles del progresismo (las derechas pueden hacer asistencialismo pero difícilmente redistribución y, tarde o temprano, la desigualdad que les es ínsita deriva, especialmente en el mundo subdesarrollado, en exclusión social). De tal modo, un gobierno progresista no podría ser calificado como auténticamente tal en tanto mantuviera o ampliara la concentración de la renta y demás desigualdades, aun cuando en el sistema de relaciones laborales mostrara una preocupación por la protección del trabajador y la promoción de sus organizaciones. Así, una política laboral progresista (esto es, enfocada en la igualdad y la inclusión, y por tanto también en la protección y la redistribución) no puede ser sino *posneoliberal*, en el sentido de superadora del neoliberalismo.<sup>2</sup>

A partir de tal ubicación, nos proponemos desarrollar este ensayo en cinco partes: *en la primera* intentaremos señalar qué ha pasado en los últimos 20 años del siglo XX con la política laboral; *en la segunda* procuraremos mostrar que se están registrando cambios en lo que va del nuevo siglo e identificar cuáles son las vías y direcciones de tales modificaciones; *en la tercera* nos referiremos a los límites de esos cambios; *en la cuarta* intentaremos definir cuáles podrían ser, hoy, algunos de los lineamientos de una política laboral *posneoliberal*; y *en la quinta* abordaremos la no siempre fácil relación de los sindicatos con los gobiernos progresistas. Finalmente, en las *conclusiones*, luego de resumir el actual estado de situación, se deja planteada una serie de interrogantes.

1 Norberto Bobbio: *Derecha e izquierda*, trad. esp., Madrid, 1995.

2 Cabe, sin embargo, advertir que en alguna medida, y más bien en el terreno propiamente político, se ha acuñado otra significación de *progresismo* que lo diferenciaría de la izquierda tradicional sin precisar muy bien su contenido propio. En efecto, así usado, el vocablo *progresista* no parece significar otra cosa que, o bien una especie de izquierda *light*, leve, liviana o moderada, o bien, en ocasiones, una simple expresión acuñada por izquierdistas vergonzantes que tratan de asumir una nueva imagen. Pero en ninguno de estos casos hay una explícita definición de contenidos como los ensayados en el texto.



# 2.

## La desregulación/ flexibilización laboral<sup>3</sup>

Parece claro que los años ochenta y noventa fueron, en grandes líneas y especialmente en América Latina, los años de la flexibilización/desregulación de las relaciones laborales, indicada por el pensamiento económico neoliberal erigido en pensamiento único o hegemónico.

En materia laboral, la *receta neoliberal*, claramente formulada por Von Hayek y Friedman, suponía, en lo esencial, la reducción de la protección estatal del trabajador individual «hasta el límite de lo políticamente posible» y la limitación por el Estado, hasta el mismo límite, de la acción sindical.

Como quiera que, sobre todo en América Latina, la política laboral era de base fundamentalmente legislativa, la implementación del re-

ferido recetario exigía reformas legales,<sup>4</sup> que se hicieron con mucho mayor intensidad en nuestra región que en Europa.

En la mayor parte de nuestros países se verificó una desregulación impuesta por el Estado (Chile, Panamá, Ecuador, Perú, Colombia, y con diversas modalidades Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela). Los aspectos centrales de esa política podrían resumirse en torno a dos grandes líneas. Por una parte, la disminución de beneficios laborales concretos y la instauración de los denominados *contratos basura* (contratos con nullos o escasos derechos, que llevaban a precarizar la relación de trabajo), e incluso la expulsión o el *travestismo* de trabajadores, a los que se les desaplicaba la legislación laboral (a modo de ejemplo: tercerizaciones, subcontratación, falsas coo-

<sup>3</sup> En este párrafo, así como en el 2 y el 4, se sigue —con las debidas actualizaciones— lo ya expuesto, con mayor detenimiento, en *Caracteres y tendencias del derecho del trabajo en América Latina y en Europa*, en *Revista de Derecho Social Latinoamericana*, n.º 1, Buenos Aires, 2006, pp. 7 y sigs.

<sup>4</sup> Más aún cuando todavía no estaba —ni está— suficientemente implantada la aplicación directa de las normas constitucionales e internacionales de derechos humanos (infra, 2.1, 2.3, 3.1 y 4.8).

perativas o uso inapropiado de ellas, *empresas unipersonales*, etcétera). Por otra parte, la privatización de los regímenes de pensiones que con diversa intensidad se dio en 12 países latinoamericanos (Chile, Argentina, Colombia, Uruguay, México, Bolivia, El Salvador, Perú, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y República Dominicana), aunque no en todos ellos llegó a implementarse.

Los objetivos declarados de tales reformas eran el aumento de la competitividad económica, el aumento del empleo y el aumento de la cobertura de la seguridad social. Ninguno de ellos fue alcanzado, lo cual no impide que se sigan postulando —dado que los objetivos reales eran otros, sí conquistados, como muy especialmente una transferencia regresiva del ingreso—, pero amplió el espectro de las críticas.

En efecto, a los cuestionamientos que desde siempre se habían verificado desde el terreno específico del derecho del trabajo y del movimiento sindical comenzaron a sumarse otros desde el sector de organizaciones internacionales y de algunos economistas. Ya en los años noventa la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha-

bía reconocido que las reformas flexibilizadoras no habían conseguido mejorar el nivel de empleo; en 1999 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) lanzó la noción de trabajo decente, que supone superar la mera preocupación cuantitativa por la creación de cualquier tipo de empleo para destacar la preocupación por la calidad del empleo. En el campo de la economía, es de destacar la opinión del entonces secretario general adjunto de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), José Antonio Ocampo, que en conferencia dictada en Ginebra a fines de 2006 realizara un fuerte cuestionamiento a las políticas económicas instauradas en América Latina, precisamente por marginar las políticas sociales y laborales, que necesariamente deberían estar «en el centro» de la política económica.<sup>5</sup> Del mismo modo, la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Justa (2008) dispone que el pleno empleo productivo y el trabajo decente deben constituir un elemento central de la política económica.

Claro que no alcanza con críticas declarativas para dar por superada una etapa. Lo interesante del caso es que se pueden percibir indicios de cambio en la realidad de las políticas laborales.

---

5 Más recientemente, y ya desligado de su alto cargo, el mismo economista manifestó que «América Latina es cabal ejemplo de una región en la que los resultados de la liberalización económica no solo han sido decepcionantes, sino además considerablemente más pobres que los que alcanzó la región durante la etapa de industrialización dirigida por el Estado (o de sustitución de importaciones)», «La búsqueda de la eficiencia: dinámica estructural y crecimiento económico en los países en desarrollo», en *Revista de Trabajo*, año 4, segunda época, n.º 5, Buenos Aires, 2008, p.17.

# 3.

## Los indicios de cambio

En nuestra opinión, buena parte de los indicios de cambio se dan en el área del derecho del trabajo y de la seguridad social, lo cual no sería de extrañar, habida cuenta, primero, del carácter altamente legislado del sistema laboral de los países latinoamericanos, y segundo, de que las reformas desreguladoras también se habían realizado, en buena parte y tal como ya se dijo, por la vía legislativa.

Las resistencias a la desregulación neoliberal y la rerregulación *posneoliberal* se verificaron o se están verificando en los ámbitos constitucional, legislativo y jurisprudencial, a lo cual se puede agregar alguna novedad en el plano de las normas internacionales del trabajo.

### 3.1. Las reformas constitucionales

Desde la reforma constitucional brasileña de 1988, que ya en tiempos de desregulación y flexibilización constitucionalizó —es decir, ubicó en la norma más rígida y más difícil de modificar— un gran número de derechos laborales, casi todas las reformas constitucionales verificadas en América Latina —con la única excepción de la peruana— aumentaron el número o la intensidad de los derechos laborales

reconocidos en la Constitución. Esta circunstancia aparentemente extraña —que en el mismo período en que la legislación elimina o disminuye derechos, las constituciones los incrementen o mejoren— tiene una explicación política, que ha sido independiente de la existencia —o no— de gobiernos progresistas. Es que como las reformas constitucionales requieren generalmente una aprobación popular por voto secreto o una muy amplia mayoría parlamentaria o de la asamblea constituyente, es muy difícil alcanzar ese consenso para la eliminación de derechos y es fácil obtenerlo para su ampliación. Es políticamente más fácil introducir una ley de desmejora que aprobar una reforma constitucional con pérdida de derechos. Tal vez por eso las legislaciones laborales han sido mucho más proclives a su dismantelamiento que las constituciones.

### 3.2. Las reformas legislativas

Mientras que en los años noventa se vivió la *esquizofrenia* recién señalada (constituciones tuitivas y legislaciones desprotectoras), parecería que con el cambio de siglo hubo un cierto viraje de la tendencia legislativa: apréciase cierta rerregulación protectora, que podría co-

incidir, en parte, con la emergencia o consolidación de algunos gobiernos *progresistas*: las reformas chilenas de 2001 y especialmente la de 2006 (aunque los anteriores gobiernos *progresistas* chilenos no habían mejorado sino apenas *cosméticamente* la legislación pinochetista), la argentina y la venezolana de 2004 y la uruguaya de 2005 a 2008 son ejemplos bastante claros al respecto.

El caso uruguayo puede ser ejemplificador, incluso, de la desmitificación de los supuestos efectos nocivos de la protección laboral: en el período señalado se fortalecieron los sindicatos, se recentralizó y extendió la negociación colectiva, se estableció la responsabilidad solidaria o subsidiaria —según los casos— de todo intermediario, subcontratista o suministrador de mano de obra, y se adoptaron otras iniciativas legales de tutela del trabajador, sin verificarse ni el desempleo ni la pérdida de competitividad que habrían correspondido de conformidad con los postulados neoclásicos. Por el contrario, el aumento de la tasa de sindicalización, de la cobertura de la negociación colectiva y del salario real se vio acompañado de modestas mejoras en la formalización y en la tasa de empleo. Era posible; y lo era sin provocar ningún desastre económico. Pero este caso también tal vez sea útil para ejemplificar los límites de esta política, a los que nos referimos más adelante.

Un párrafo aparte debe dedicarse a los indicios de cambio en materia de régimen de pensiones. Mientras que en los años ochenta y noventa se vivió la hegemonía de la privatización (con algunas pocas importantes excepciones, entre las que destaca Brasil), hoy se habla de «la reforma de la reforma».<sup>6</sup> Venezuela derogó tempranamente la ley privatizadora, lo que también hizo Argentina en 2008, retornando al régimen estatal, solidario y de reparto. Chile constituyó una comisión reviso-

ra, que luego dio lugar a unas modestas modificaciones, y Uruguay instaló un debate al respecto. Ecuador, Nicaragua y Paraguay no llegaron a aplicar plenamente la reforma aprobada en su momento. Quedan aparentemente firmes Colombia, Perú y México, pero parece claro que el sistema privado de pensiones, tal como fue diseñado e implantado, está siendo, por lo menos, revisado.

### 3.3. ¿Una revolución jurisprudencial?

En derecho es frecuente la afirmación de que la doctrina es y debe ser revolucionaria, innovadora, creativa, mientras que la jurisprudencia tiende a ser —y tal vez sería bueno que así fuera— más bien conservadora. Sin embargo, la jurisprudencia superior de algunos países latinoamericanos viene adoptando, en lo que va del siglo XXI, algunos fallos particularmente trascendentes, innovadores y protectores, a tal punto que se ha comenzado a hablar de una «reconstrucción jurisprudencial de los derechos del trabajador».

A partir de la aplicación directa de los derechos laborales previstos en las constituciones y en las normas internacionales (especialmente en los pactos y declaraciones de derechos humanos), los tribunales constitucionales de Colombia y Perú, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica, la Corte Suprema y algunos tribunales de apelaciones de Argentina vienen restableciendo derechos que habían sido *derogados* o disminuidos por leyes comunes. En otras palabras, estos tribunales *desaplican* la ley desreguladora o flexibilizadora y aplican directamente la norma constitucional o internacional más favorable. Lo mismo ha hecho, concomitantemente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>7</sup>

6 Ariel Nicolliello: «Aspectos actuales de la seguridad social en el contexto de la crisis», en revista *Derecho Laboral*, t. XLVII, n.º 216, Montevideo 2004, p. 660, y «Evaluación del sistema previsional y propuestas de reforma», en *Temas Jubilatorios*, Montevideo, 2006, pp. 193 y sigs.

7 Una recopilación comentada de estos fallos, en Hugo Barretto Ghione: «Aplicación de las normas internacionales sobre derechos humanos laborales en América Latina: reseña de diez casos jurisprudenciales», en revista *Derecho Laboral*, t. L, n.º 228, Montevideo, 2007, pp. 787 y sigs.

En algunos de esos casos, es probable que el cambio político haya creado un *ambiente* o contexto favorable a tal evolución jurisprudencial (Argentina), pero en otros esta parece verificarse con autonomía de la política nacional (Costa Rica, Colombia, Perú). En los países del Cono Sur, solo la Corte Suprema de Justicia de la Nación argentina ha llevado a cabo estos cambios que, como va dicho, también se verifican en otros países latinoamericanos. Sin embargo, los tribunales superiores de Brasil y Uruguay no han dado aún pasos significativos en esa dirección.

### 3.4. La recomendación n.º 198 de la OIT sobre la relación de trabajo

En el marco de las normas laborales internacionales es indispensable llamar la atención respecto de la adopción en 2006, por la OIT, de la recomendación 198 sobre la relación de trabajo. En efecto, esta norma reafirma la protección del trabajador como objetivo central de la política laboral, proclama la procedencia de una serie de instrumentos técnico-jurídicos tradicionales de detección de la existencia de relaciones de trabajo encubiertas, tales como la primacía de la realidad, la indiferencia de la calificación jurídica que las partes hacen de la relación que las vincula, la enumeración de indicios de la presencia de una relación de trabajo y, muy especialmente, la exhortación a los estados miembros a eliminar los incentivos que fomentan las relaciones de trabajo encubiertas.<sup>8</sup>

No es poca cosa que luego de dos o tres décadas de flexibilización y desregulación, de recurso casi impune a formas de desaplicación de la legislación laboral a trabajadores precarizados, tercerizados o disfrazados de empresarios independientes, la OIT haya aprobado

una recomendación en sentido exactamente contrario, de claro tono restaurador. Esta recomendación se suma, así, a los indicios nacionales de agotamiento o enlentecimiento de la desregulación/flexibilización o de ingreso en una suerte de *posneoliberalismo*.

Claro: también es cierto que habría sido deseable que se tratara de un convenio internacional del trabajo y no de una recomendación, ya que, como se sabe, el convenio, una vez ratificado, tiene fuerza vinculante, mientras que la recomendación es una mera sugerencia u orientación. Esta limitación, por llamarla de alguna manera, se vincula, precisamente, con los límites del cambio: por una parte, parece objetivamente claro que «soplan otros vientos» y que hay una superación de aquella *posmodernidad* que empieza a envejecer, pero por otra, el nuevo horizonte aún no se ha delineado con firmeza y nitidez.

### 3.5. La Declaración de la OIT de 2008 sobre la Justicia Social para una Globalización Justa

Adoptada en la Conferencia de 2008, esta declaración de la OIT reedita conceptos y objetivos que habían sido abandonados, criticados o simplemente desplazados durante la hegemonía neoliberal. Entre otros: a) vuelve a proclamar el antes denostado concepto-objetivo del *pleno empleo*, caracterizándolo, en tanto «empleo pleno y productivo», junto con el trabajo decente, como elemento central de las políticas económicas y sociales;<sup>9</sup> b) promueve la adopción de medidas laborales que garanticen «a todos una justa distribución de los frutos del progreso»; c) dispone «la ampliación de la seguridad social», y d) el fomento de la eficacia de la legislación y las instituciones laborales.<sup>10</sup>

8 El texto y un comentario de la recomendación pueden ser consultados en la revista *Derecho Laboral*, t. XLIX, n.º 223, Montevideo, 2006, pp. 673 y sigs.

9 Debe destacarse la coincidencia de este postulado con las consideraciones de tipo económico indicadas supra, párrafo 1 in fine.

10 Véanse el texto de la declaración y un comentario introductorio en la revista *Derecho Laboral*, t. LI, n.º 231, Montevideo, 2008, pp. 577 y sigs.

# 4.

## Los límites del cambio

Si bien los indicios antes indicados son claros y permiten pensar en una política laboral *pos-neoliberal*, también es cierto que no se verifican en todos los países en los que ha habido cambios políticos progresistas, ni con la misma intensidad y —sobre todo—, que incluso allí donde han sido impulsados por gobiernos progresistas no han tenido toda la extensión e intensidad que probablemente se esperaba que podrían alcanzar.

Como decíamos, el caso uruguayo es paradigmático. Sin duda se hizo mucho. Pero se han verificado marchas y contramarchas (claramente, en el dificultoso proceso de aprobación de la ley de protección de la actividad sindical y respecto de la ley de responsabilidad de subcontratistas, intermediarios y suministradores) y no se han tocado las *empresas unipersonales* (principal *vía de escape* de la protección laboral) ni las administradoras de fondos de pensiones. En Brasil, la aprobación de la *enmienda 3* sobre las denominadas *PJ* —luego vetada por el Presidente— es otro ejemplo de estos reflujos.

Tal vez esto no sea raro y admita diversas explicaciones.

### 4.1. Dicotomía entre constituciones protectoras y leyes no tanto

Ya durante el período neoliberal *duro*, la legislación laboral infraconstitucional había sido más proclive a su propia desregulación que la Constitución y tal vez que la jurisprudencia. Siendo así, ¿por qué no deberían registrarse allí mismo las principales resistencias a la re-regulación?

También es claro que una es la situación de aquellos gobiernos progresistas que cuentan con las mayorías parlamentarias necesarias para llevar adelante las reformas de las reformas, y otra la de los gobiernos de similar orientación que carecen de tales mayorías.

### 4.2. Dicotomía entre política laboral protectora y política económica «conservadora»

Por otra parte, tal vez la mayor dificultad para la reconstrucción de una política laboral protectora resida en la permanencia —aun en países que cuentan con gobiernos progresistas— de una política económica neoliberal o de instru-

mentos heredados del período neoclásico, como ha sido señalado, para sus respectivos países, por algunos economistas o sociólogos chilenos, brasileños y uruguayos. Varios factores inciden en esa dirección: importantes intereses económicos, incapacidad o temor para elaborar una alternativa, compromisos preasumidos para gestionar desde la izquierda la política de la derecha, colonización cultural o ideológica, habida cuenta del grado de penetración del discurso neoliberal que está perdiendo legitimidad pero que subyace en una especie de conciencia colectiva de los equipos de gobierno, sea cual sea su extracción. Así, por ejemplo, hay quienes sostienen que hoy una política económica *de izquierda* solo se puede diferenciar de la neoliberal por el manejo presupuestal.

Aquí hay que retomar lo adelantado en la *introducción*. ¿Puede ser considerada progresista una política que no aminora las desigualdades, no redistribuye la renta ni aumenta la inclusión? Porque en algunos de nuestros países en los que se han verificado cambios laborales del tipo de los descritos más arriba la continuidad de las grandes líneas de la política económica anterior ha determinado que las desigualdades también se mantuvieran y aun se incrementaran. Ello ha sido posible a causa de la mejora relativa de los términos de intercambio. Como quiera que los precios de las exportaciones de la materias primas han mejorado sensiblemente en los últimos años, los aumentos salariales y de otras condiciones de trabajo impulsados por las reformas laborales posneoliberales fueron absorbidos, pero resta todavía un plus acumulado por el capital, que así mantiene y hasta incrementa su diferencial sobre el trabajo. En el nivel general, este efecto se acentúa por la presencia

de un importante sector informal y otro francamente excluido, que no reciben directamente los efectos de la política laboral protectora, focalizada en los asalariados más o menos organizados. Enfrentamos así la paradoja de políticas laborales protectoras en el marco de políticas económicas que toleran la profundización de la brecha de ingresos entre capital, por un lado, y trabajo y exclusión, por el otro. La política laboral introduce algunas mejoras en favor del trabajo, pero simultáneamente la política económica tolera que aumenten las ventajas relativas del capital. Se creció más que lo que se distribuyó. La pregunta se impone: ¿es viable y eficaz, o, al menos, sustentable una política laboral progresista acompañada de una política económica más o menos conservadora?

### 4.3. La globalización

Finalmente, es común decir que la globalización dificulta la instalación de una política laboral nacional altamente protectora y eficaz, lo cual es cierto hasta cierto punto, pero muchas veces opera más como excusa. En efecto, varias experiencias nacionales han demostrado fehacientemente que todavía hay un margen para la acción del Estado y que a menudo lo que falta no es espacio para esas iniciativas sino voluntad política para llevarlas a cabo. Y en lo que el argumento de la mundialización tiene de indiscutiblemente cierto, hay un terreno, el internacional —de los organismos internacionales, de los bloques de integración, de la jurisprudencia internacional y de la acción sindical internacional—, apto, si no para neutralizar, por lo menos para disminuir los obstáculos que la globalización opone a la protección nacional de trabajador.

# 5.

## ¿Un modelo de política laboral progresista posneoliberal?

Si efectivamente la ofensiva flexibilizadora/desreguladora impuesta por el neoliberalismo ha perdido impulso y definitivamente no se erigirá en un nuevo sistema hegemónico sustitutivo de las políticas laborales más o menos clásicas centradas en el derecho del trabajo tradicional, entonces se impone la cuestión del *posneoliberalismo*. Después de la desregulación ¿qué?

La restauración del derecho del trabajo tuitivo no será estrictamente tal. En rigor, una restauración no consigue —y tal vez no sea conveniente que lo consiga— el perfecto calco de una situación anterior porque el tiempo no corre en vano. En todo caso, a nuestros efectos sería necesario determinar, si fuera posible, cuáles son los resultados del interregno neoliberal, al menos en dos aspectos: qué instituciones del viejo régimen demostraron su utilidad, *modernidad* y vigencia, y qué componentes de la crítica a que fuera sometido se revelaron fundadas.

No estamos en condiciones de formular ahora una teoría *posneoliberal* del derecho del trabajo ni de la política laboral, pero intentare-

mos destacar algunas de las constataciones que la traumática experiencia desreguladora ha dejado, para bien o para mal (más para lo segundo que para lo primero, por cierto), y sobre las cuales habrá que adaptar o modelar una *nueva vieja* política del trabajo. Esta podría girar, nos parece, en torno a los siguientes lineamientos.

### 5.1. El respeto de la libertad sindical y la protección y promoción de la acción sindical

Debería ser innecesario decirlo, pero, por las dudas, vale la pena incurrir en el pleonasma de subrayar que una política laboral progresista no puede sino comenzar por el íntegro respeto de la libertad sindical y la adopción de medidas de protección y promoción de la actividad sindical. Eso la distingue claramente del modelo neoliberal.

La libertad sindical y sus componentes esenciales como la negociación colectiva y el derecho de huelga son actualmente, sin margen



para duda alguna, derechos humanos fundamentales, que en tanto tales no pueden dejar de ser reconocidos, protegidos y promovidos por cualquier régimen que se considere respetuoso de aquellos.

Pero para un gobierno que además se considere progresista y consecuentemente comprometido con la mejora de la situación de los trabajadores, la libertad sindical es esencial en tanto condición de eficacia e instrumento de tutela de los demás derechos laborales.

Por ello, los referidos reconocimiento, protección y promoción constituyen un instrumento esencial de cualquier política laboral progresista.

## 5.2. La revalorización de la continuidad de la relación individual de trabajo

La precarización e inestabilidad de las relaciones individuales de trabajo que fueron impuestas por las reformas desreguladoras terminaron por provocar la revalorización de la continuidad. España y Argentina fueron ejemplos claros de ello. Habiendo sido respectivamente el *campeón europeo* y el *campeón latinoamericano* de la difusión de los *contratos basura*, fueron también los primeros en rectificar el camino en los acuerdos marco de 1997 y las legislaciones posteriores que intentaron acotar el ámbito de aplicación de contratos inestables y estimular la contratación por tiempo indeterminado o de larga duración.

La inestabilidad extrema solo es funcional al empleador en el corto plazo y en determinados sectores que se basan en mano de obra poco calificada. Fuera de ese ámbito, termina siendo disfuncional para todos. No solo para el trabajador y las organizaciones sindicales;<sup>11</sup> también para el Estado y sus instituciones y hasta para el empresario. En efecto, la inestabilidad atenta contra dos axiomas de la moderna administra-

ción de personal: la capacitación y el involucramiento del trabajador con los objetivos de la empresa. Porque, lógicamente, no es realista pretender que el trabajador se identifique con los objetivos de la empresa y los asuma como propios («se ponga la camiseta de la firma») si sabe que en pocos meses ya no pertenecerá a sus cuadros; del mismo modo, tampoco es realista pretender que el empleador invierta en capacitar a un trabajador que en poco tiempo estará fuera de la casa.

Por el contrario, sobre la base de la continuidad puede intentarse generar un círculo virtuoso de *continuidad-involucramiento*, *capacitación-adaptabilidad* y *polifuncionalidad-continuidad*. En efecto, la perspectiva o vocación de permanencia de la relación de trabajo permitirá alentar la capacitación y el involucramiento del personal; estos —y muy especialmente su capacitación permanente— permitirían la adaptación del trabajador a los cambios y una cierta polifuncionalidad, que le darán más posibilidades de conservar el empleo a pesar de los cambios tecnológicos, comerciales, etcétera, y de esa forma se mantendrá la continuidad que había dado inicio al circuito. Esta generará nuevas ocasiones para la recapacitación y el involucramiento, y así sucesivamente.

## 5.3. La formación profesional

Se asiste a un verdadero *descubrimiento de la formación profesional*, consagrada como derecho fundamental en pactos y declaraciones de derechos humanos así como en diversas normas constitucionales y legales de varios países, ya no solamente como una modalidad del derecho a la educación, sino también como parte de los derechos laborales. En efecto, la globalización, la sucesiva *tecnologización* del trabajo y la progresiva sustitución de mano de obra preponderantemente física por otra más sofisticada y con mayores conocimientos han incidido fuertemente en ese sentido. Más aún, la celeridad del cambio tecnológico exi-

11 Ya que, como es bien sabido, la inestabilidad dificulta la sindicación y el ejercicio de la acción sindical.

ge, cada vez más, la capacitación periódica para la conservación del empleo. Se toma conciencia, entonces, de que la formación profesional desempeña un papel fundamental en el propio derecho laboral y que integra la mismísima relación de trabajo: condiciona el ingreso al empleo, facilita la promoción del trabajador, determina su preservación e, incluso, cuando se pierde, ya no es concebible un sistema de seguro de paro desvinculado de la capacitación tendiente a la recolocación del trabajador desempleado.

Por otra parte, como surge de lo expuesto líneas atrás, la formación continua constituye un engranaje central de la continuidad de la relación de trabajo.

La formación profesional debe ser integrada, así, a la relación de trabajo y a la propia seguridad social. Ya no es viable a mediano o largo plazo una política laboral que no incluya la política de formación.

#### 5.4. La calidad del empleo

Luego de décadas de preocupación exclusiva por la *cantidad* del empleo, en el contexto de una atención unilateral a las tasas de desocupación que pretendía legitimar la creación de cualquier clase de puestos de trabajo con tal que ello permitiera abatirlas, se viene verificando un viraje que, sin restar importancia al aspecto cuantitativo, introduce la preocupación por la *calidad* del empleo.

La ya referida acuñación en 1999, en el seno de la OIT, del concepto de *trabajo decente* manifiesta ese talante e introduce un cierto viraje

en las políticas de la propia organización. No basta con crear empleos, deben ser empleos mínimamente decorosos o dignos, lo que queda reafirmado en la ya citada declaración de 2008,<sup>12</sup> de la que puede incluso deducirse la noción de *pleno empleo decente*.<sup>13</sup> La medición, por el Ministerio de Trabajo español, del *índice de calidad de vida en el trabajo* puede ser vista de manera análoga. No es extraño que el congreso mundial de relaciones industriales, celebrado en Lisboa en 2004, haya tratado como uno de los temas centrales «la calidad de las relaciones de trabajo». La propia idea de responsabilidad social de la empresa y la emergencia de los códigos de conducta, si bien pueden y deben ser objeto de otras lecturas más críticas, también reflejan esa *sensación térmica* de que las condiciones de trabajo deben responder a determinados niveles cualitativos. Más aún: la propia noción de *ciudadanía en la empresa*<sup>14</sup> ¿no armoniza con —o tal vez fundamenta— la necesidad de preservar o mejorar la calidad del trabajo?

#### 5.5. La captura de los fugados o la reincorporación de los expulsados

Ya se hizo mención al proceso de fuga, huída o expulsión de trabajadores del ámbito de protección del derecho del trabajo. Está claro que una política laboral *posneoliberal* debe buscar la forma de revertirlo.

Varias propuestas doctrinales plantean la extensión del referido ámbito de aplicación, de forma tal de *capturar a los fugados*. Al fin y al cabo, correr la línea fronteriza tal vez sea la más sencilla manera de incorporar a los que la

<sup>12</sup> Supra, 2.5.

<sup>13</sup> Véase «Primera lectura de la nueva Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Justa», en revista *Derecho Laboral*, t. LI, n.º. 231, Montevideo, 2008, numeral 1.1.

<sup>14</sup> De conformidad con la cual el trabajador no deja de ser persona por el hecho de celebrar un contrato de trabajo o incorporarse a una organización jerarquizada como la empresa, razón por la cual continúa ejerciendo en ese ámbito aquellos derechos propios de toda persona humana, como el de libertad de cultos, de libre expresión del pensamiento, a la dignidad personal, etcétera ( conf., entre muchos otros, con Sergio Gamonal: *Ciudadanía en la empresa*, Montevideo, 2004; Fernando Valdés Dal-Ré: «Los derechos fundamentales de la persona del trabajador», en revista *Derecho Laboral*, Montevideo, 2003, t. XLVI, n.º 212; Manuel Carlos Palomeque y Manuel Álvarez de la Rosa: *Derecho del trabajo*, 16.ª ed., Madrid, 2008, y Carlos Blancas Bustamante: *Derechos fundamentales de la persona y relación de trabajo*, Lima, 2007).

cruzaron. A tal estrategia responden las iniciativas de aplicación —total o parcial— del derecho del trabajo a todo trabajador y no solo a los subordinados, o de adopción de un estatus laboral del trabajador autónomo.

Por lo demás, aun con los viejos instrumentos la jurisprudencia puede y debe alcanzar a muchas de las figuras *fugitivas* con las redes del derecho laboral. Una aplicación agresiva de los principios de primacía de la realidad, de continuidad, de irrenunciabilidad, de orden público y de protección lo permite, sin lugar a dudas. A eso apunta la muy importante y ya mencionada<sup>15</sup> nueva recomendación de la OIT sobre la relación de trabajo (2006).

El asunto es, también, cuestión de estrategia sindical.<sup>16</sup>

Pero más allá de esto, parece indispensable propender a la *formalización del empleo*. Venimos de décadas de tolerancia —y a veces hasta de apología— de la informalidad, que ha contribuido a la desmejora de las condiciones de trabajo de todos (formales e informales), a la desfinanciación de la seguridad social y a la competencia desleal.<sup>17</sup>

## 5.6. La recuperación de la seguridad social

La privatización de la seguridad social que se llevó a cabo en un número importante de países latinoamericanos impuso un régimen particularmente inicuo. Trátase de una verdadera confiscación de dineros del trabajador, ya que las contribuciones dejan de ser aportes al Estado destinados a la solidaridad con los mayores para convertirse en una directa transferencia

de ingresos de los trabajadores a determinadas empresas. Peor aún. El trabajador no solo tiene la obligación de aportar mes a mes a un *fondo* manejado por entidades privadas —generalmente bancarias— en las que ni siquiera tiene participación, sino que además debe pagarles una comisión: es el único caso en que cuando una persona le *presta* dinero a otra, además le paga para que mejor disfrute ese dinero.

Pero hoy no solo se cuestiona la inequidad del mecanismo, sino que además se percibe su fracaso. Estamos ante un modelo en crisis, ya que, como se adelantó, no alcanzó ninguno de los objetivos *sociales* declarados en su implantación: no aumentó la cobertura, no disminuyó la evasión y existe un considerable número de trabajadores que no generarán una pensión suficiente. En rigor, estos resultados fueron advertidos desde un comienzo,<sup>18</sup> pero ahora son cada día más evidentes y son más los que los reconocen públicamente.

Es indispensable, por tanto, recuperar la seguridad social, signo distintivo del Estado de bienestar e ineludible instrumento de redistribución e inclusión. En este sentido es significativo que la ya citada Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Justa (2008) plantee «la ampliación de la seguridad social».

## 5.7. El *fin del trabajo* y sus consecuencias: la reducción de la jornada, el ingreso mínimo garantizado y la seguridad social

Las reflexiones sobre el *fin del trabajo*, más que al desaliento y a la renuncia, deberían orientar al progresismo, al menos por ahora,

<sup>15</sup> Supra, 2.4.

<sup>16</sup> Gerardo Castillo y Álvaro Orsatti: *Estrategias de sindicalización de «otros» trabajadores*, Montevideo, 2007.

<sup>17</sup> Cabría preguntarse si el mercado no conduce *naturalmente* a la informalidad. Si pidiéramos a un neoliberal *puro y duro* que describiera el trabajo ideal y nos respondiera con sinceridad, seguramente definiría el de la informalidad (sin derechos, sin fiscalización, sin sindicato).

<sup>18</sup> En verdad, los motivos reales de las reformas privatizadoras poco o nada tenían que ver con la seguridad social, la protección social u otros objetivos sociales. Solo se buscaban la dinamización del mercado de capitales y la transferencia de riquezas de un sector a otro, lo que sin duda sí se consiguió.

a focalizar la reducción del tiempo de trabajo. Más que al fin del trabajo, asistimos a la *reducción de la masa horaria*. El avance tecnológico determina que se necesiten menos horas de trabajo para realizar la misma o una mayor producción. Paralelamente, el avance tecnológico requiere mayor capacitación y más frecuente recapacitación.

De ahí que sea indispensable reflexionar sobre las propuestas que visualizan la relación de trabajo del futuro como una *relación de trabajo y formación*,<sup>19</sup> en la que se alternarán, en cada vida laboral, períodos de trabajo efectivo con otros de no trabajo dedicados en parte a la recapacitación y en parte al ocio, la cultura, el deporte, la acción social, etcétera.

En ese escenario, es asimismo indispensable abordar el ingreso mínimo garantizado o renta mínima de inserción, cuya implantación tiene un cierto grado de desarrollo en Europa, pero apenas algunos pocos y tímidos esbozos en América Latina.

Claro que ese ingreso mínimo garantizado supone más y no menos seguridad social. No menos, sino más Estado social, tal como surge de la referida declaración de la OIT de 2008, que dispone «la ampliación de la seguridad social a todas las personas, incluidas medidas para proporcionar ingresos básicos a quienes necesiten esa protección».

## 5.8. Internacionalización y constitucionalización. Los derechos humanos

La globalización requiere y la regionalización implica una *rerregulación internacional del*

*trabajo*, tanto como una acción sindical internacional. No hay otra forma de actuar eficazmente en la globalización, más aún para países subdesarrollados o periféricos como los latinoamericanos. Cada vez es más necesario coordinar políticas sociales y acciones sindicales a escala regional y mundial

A escala regional, lo que los europeos han denominado *derecho laboral comunitario* tiende a cumplir esa función en el ámbito de la Unión Europea. En el del Mercosur, algo —muy poco— se ha hecho o insinuado.<sup>20</sup>

A escala global, son los derechos humanos los que calzan perfectamente en la universalidad reclamada por la globalización. Si se mundializan la inversión, el comercio y la producción, ¿cómo no mundializar los derechos? ¿Y qué parte del derecho es ontológicamente universal, sino los derechos humanos, entendidos como aquellos esenciales a la persona humana como tal, donde quiera que esté y cualquiera sea el vínculo de nacionalidad, ciudadanía, domicilio o residencia que tenga —o no— con determinado Estado nacional?

Hay un importante elenco de derechos laborales que son —sin duda— derechos humanos. El nuevo derecho del trabajo *posneoliberal* debe fundarse en la reconstrucción del derecho social sobre la base de esos derechos laborales que son derechos humanos —específicos e inespecíficos— y que en tanto tales están *supraordenados* por las normas internacionales y por la Constitución al legislador nacional.<sup>21</sup>

Y esto no es solamente una cuestión técnico-jurídica. Es también un importante asunto político. En efecto, una política progresista no

19 Conf. Alain Supiot: *Crítica del derecho del trabajo*, trad. esp., Madrid, 1996, p. 290, y Jean Boissonat: *2015: Horizontes do trabalho e do emprego*, trad. port., San Pablo, 1998, pp. 215 y 223.

20 Llama la atención que la dimensión social del Mercosur se construyó, con grandes dificultades, *en repecho*, a impulso del movimiento sindical y de la complicidad circunstancial de uno u otro gobierno de turno, en plena hegemonía neoliberal en los cuatro países miembros. Llama más poderosamente la atención que cuando en la mayor parte de estos asumen gobiernos *progresistas*, el Mercosur se estanca, no solo en su dimensión comercial y política, *sino también en su dimensión social*.

21 Fernando Valdés Dal-Ré, ob. cit., p. 650. Véase también Manuel Carlos Palomeque y Manuel Álvarez de la Rosa, ob. cit., pp. 112 y sigs.

puede sino garantizar el ejercicio de los derechos, y muy especialmente de los derechos humanos que son, sin lugar a dudas, *contra-poderes*, es decir, formas de limitación del poder —de todos los poderes, incluidos los poderes privados, entre ellos el poder económico—. Es cierto que los derechos humanos

son «la ley del más débil»,<sup>22</sup> y por eso deben constituir una de las principales preocupaciones de un gobierno progresista, sin perjuicio de la ya referida potencialidad de los derechos humanos laborales para reconstruir el derecho laboral desregulado y flexibilizado durante las décadas neoliberales.

---

22 Luigi Ferrajoli: *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. esp, 2.ª ed., Madrid, 2001.

# 6.

## El sindicato ante el gobierno progresista

En diversa medida, la mayor parte de los sindicatos de los países del Cono Sur latinoamericano jugó un papel más o menos importante en pro de la asunción de gobiernos progresistas en la subregión. El caso más notorio es el de Brasil, donde una de las centrales sindicales constituyó un partido político y terminó llevando a la Presidencia de la República a su máximo líder. Pero sin llegar a ese nivel de influencia, en todos los casos los sindicatos, o buena parte de ellos, apoyaron el advenimiento de los gobiernos progresistas.

Sin embargo, la relación sindicato-gobierno progresista no ha sido siempre fácil.<sup>23</sup> Por una parte, la presencia de un *gobierno amigo* puede llevar a confundir el rol del sindicato y poner en riesgo un elemento tan esencial como la autonomía. Por otra, a veces los gobiernos progresistas no lo han sido tanto en algún aspecto, y en ocasiones han privilegiado visio-

nes económicas y políticas diferentes de las del movimiento sindical.

El caso más significativo en esa dirección parece haber sido el de Chile. El movimiento sindical chileno salió de la dictadura pinochetista debilitado pero sumamente prestigiado. La asunción de un gobierno de coalición democristiana-socialista (coincidente con dos de las tres tendencias ideológicas prevalentes en el sindicalismo) hacía suponer un claro apoyo gubernamental al fortalecimiento y desarrollo de la actividad colectiva. Pero no fue así. Anclados en la política económica heredada de la dictadura, obstaculizados por la carencia de mayorías parlamentarias eficaces y excesivamente temerosos de caer en una nueva inestabilidad político-institucional, los cuadros políticos gobernantes pidieron al sindicalismo que contuviera sus reivindicaciones como tributo patriótico a la gobernabilidad y a

---

<sup>23</sup> Tanto es así que en un seminario en que se debatía esta cuestión un connotado dirigente sindical me comentó en voz baja: «contra los amigos es mucho más difícil».

la preservación de la democracia. Las reivindicaciones continúan pendientes todavía hoy, como se puede constatar con la sola lectura del Código del Trabajo, especialmente en las disposiciones referidas al sindicato, la negociación colectiva y la huelga.<sup>24</sup>

Sin llegar a ese extremo, en casi ninguno de los países del Cono Sur latinoamericano la relación ha sido idílica. En Brasil, por ejemplo, no ha habido grandes cambios en la legislación laboral protectora del trabajador. En Uruguay, el movimiento sindical se vio fortalecido en los primeros años de gobierno progresista que asumiera en marzo de 2005: la puesta en funcionamiento de los consejos de salarios y la aprobación de una ley de protección de la actividad sindical permitieron que la afiliación se multiplicara por 2,5 y que los sindicatos aumentaran notoriamente su presencia en el escenario nacional. No obstante, el sindicalismo critica varios aspectos de la política económica adoptada.

Es que los gobiernos progresistas no lo han sido tanto en materia de política económica (tal vez con la única excepción de la Argentina de los Kirchner).

Paralelamente, el *gobierno amigo* plantea al sindicato otros problemas. *Por una parte*, genera una tendencia a la participación de dirigentes obreros en cargos de gobierno, lo que puede llegar a provocar una *sangría* de cuadros sindicales. *Por otra parte*, en el peor de los casos, cuando el gobierno asume más vigorosamente los postulados económicos neo-

liberales y el sindicato mantiene una postura más tradicional de izquierda, este comienza a ser percibido por los responsables de las políticas gubernamentales como una mochila demasiado pesada de la que sería tentador desembarazarse. Tal lo que habría acontecido, por ejemplo, en la España de Felipe González y en el Chile pospinochetista.

En todo caso, en nuestra modesta opinión, el papel del sindicato ante el gobierno progresista no puede ser otro que el de perseverar en la defensa de los intereses (profesionales, económicos y políticos) de los trabajadores y presionar al máximo de sus posibilidades para la adopción de una política económica verdaderamente progresista o, dicho en otras palabras, para el abandono de las políticas económicas neoliberales. Claro que para ello en algunos casos es necesario dar un paso intermedio, cual es la definición de una política económica alternativa.

Por lo demás, parece claro que ha habido un déficit importante —en este caso compartido— de los sindicatos y los gobiernos progresistas del Cono Sur: la internacionalización de la acción sindical. Esa carencia es notoria y provoca cierta perplejidad en el ámbito del Mercosur. Toda la dimensión sociolaboral del Mercosur se construyó en época de gobiernos neoliberales, sobre la base de una decidida y firme acción sindical a través de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur. Asumidos los gobiernos progresistas en la región, no hubo más avances en la normativa y en el espacio social del Mercosur.

24 Véanse, por ejemplo, Francisco Tapia Guerrero: «El modelo chileno de exclusión de los derechos sindicales: crítica de las normas de negociación colectiva», en revista *Derecho Laboral*, t. LI, n.º 230, pp. 237 y sigs., y Eduardo Caamaño Rojo: «El reconocimiento de la libertad sindical y los grupos de trabajadores en la negociación colectiva», en *Revista Laboral Chilena*, n.º 11/2008, Santiago, 2008, pp. 67 y sigs.

# 7.

## Conclusiones

Parece claro que hay, al menos, un cierto entecimiento del empuje neoliberal en materia de relaciones laborales y que se aprecian importantes indicios de cambio, que fueron señalados, lo mismo que sus límites.

Algunos de esos cambios, que apuntan a la reformulación de una política laboral protectora, responden a cambios políticos resultantes de la asunción de gobiernos progresistas. Pero eso no ha sido así en todos los casos (hay impulsos de reprotcción laboral en países que tienen gobiernos de derecha), ni se ha dado con la misma extensión e intensidad en todos los casos en que ha sido protagonizado por gobiernos próximos a los trabajadores.

Si este diagnóstico fuera correcto —y siempre que ocupar el gobierno por sí mismo no sea la única finalidad de los sectores políticos progresistas—, tanto ellos como el movimiento sindical deberían tomar posición sobre algunas de las cuestiones siguientes.

*Primera:* la definición de un modelo de política laboral progresista o posneoliberal que segu-

ramente no podrá ser la mera restauración del sistema anterior —entre otras razones, porque el tiempo no pasa en vano—, sino una reconstrucción de la protección del trabajador. Algunos elementos de ese modelo podrían ser el respeto de la libertad sindical con protección y promoción de la acción sindical, la revalorización de la continuidad de la relación de trabajo, la capacitación del trabajador, el desarrollo de los derechos laborales y su eficacia como derechos humanos, la integración regional y la indispensable acción internacional (entendida esta no solo como la acción sindical a niveles supranacionales, sino también como la acción en y ante los organismos internacionales competentes), además de la recuperación de la seguridad social.

*Segunda:* el análisis de los obstáculos concretos que en cada país enfrenta la reconstrucción de una política laboral que favorezca a los trabajadores, dado que la estrategia será obviamente diferente según que la causa principal resida en la carencia de las mayorías necesarias en el Congreso, en el peso de los intereses económicos empresarios, en



los compromisos políticos preasumidos, en el bloqueo cultural o ideológico, etcétera.

*Tercera, por tanto:* el análisis del tipo de relación del movimiento sindical con el gobierno progresista en cuestión. El carácter de esa relación varía en el espacio y en el tiempo. Más allá de que en algunos países es más o menos orgánica y en otros no, importaría tener conciencia de hasta dónde la capacidad de presión sindical sobre las medidas del *gobierno amigo* se ve mediatizada, a veces, por la propia participación en el gobierno o en fondos de origen estatal. Del mismo modo pero en contraposición, también es del caso analizar experiencias como la de España y tal vez la de Chile, en las que en determinado momento el sindicalismo llegó a ser percibido por el *gobierno amigo* como una pesada mochila de la cual sería tentador desembarazarse. Pero en todo caso, el movimiento sindical siempre debería tener (al menos, en teoría) un margen de maniobra ante un gobierno progresista o *amigo de los trabajadores*, lo que lleva, a la vez, a una suerte de introspección sindical.

*Cuarta:* la circunstancia de que se han dado algunos cambios positivos incluso en países

con gobiernos conservadores, por vías jurisprudenciales. Al fin y al cabo, una línea jurisprudencial firme puede ser tan o más eficaz que una ley.

*Quinta:* el fortalecimiento de la acción en el plano internacional, absolutamente insoslayable a causa de la globalización, pero no menos importante porque en ese terreno también se crean normas, se toman decisiones y se emiten fallos que empiezan a ser revalorizados y pueden serlo más aún.

*Sexta:* ¿es sustentable una política laboral progresista junto con —o dentro de— una política económica neoliberal u ortodoxa?; y sobre todo, ¿es eficaz con miras a la consecución de los objetivos progresistas de igualdad, inclusión, distribución del ingreso y protección?

*Séptima:* si se considera —como consideramos nosotros— que no hay verdadera política progresista sobre los moldes económicos neoliberales, es indispensable aplicar una política económica alternativa. Los sindicatos están llamados a presionar en esa dirección y a participar activamente en la definición de esa política.



Desempeño reciente de las  
economías del Mercosur.  
Los desafíos de la integración  
regional

FERNANDO PORTA  
CARLOS BIANCO





# 1.

## Economía y políticas económicas progresistas en el Cono Sur

El cambio de siglo se caracterizó por recesiones económicas y crisis generalizadas en América del Sur, especialmente en el Cono Sur. Las situaciones más dramáticas en términos de caída del nivel de actividad, destrucción de capacidades instaladas y empobrecimiento de la población fueron experimentadas por Argentina y Uruguay en los inicios de la presente década, pero en el resto de los países de la región no se pudo evitar un fuerte deterioro de las condiciones materiales y sociales. La frustración con la estrategia de desregulación predominante en los años noventa provocó un recambio político relativamente generalizado hacia opciones políticas definidas como *progresistas*, que se enfrentaron al compromiso de orientar el período de salida de la crisis. En los últimos años, la situación económica y social de la región ha mejorado visiblemente. Sin dudas, este cambio de tendencia ha sido favorecido por un período excepcional de la economía mundial, caracterizado, entre otros rasgos, por una fuerte alza en los precios y en la demanda de los productos que la región exporta; pero es indudable también que los gobiernos han acompañado y aprovechado esas

condiciones con políticas eficaces. En lo que sigue, se ofrece un panorama sintético de la evolución económica y de la estrategia política en los cuatro países socios del Mercosur y se presenta una breve evaluación comparativa de lo actuado y de las asignaturas pendientes.

### 1.1. Argentina

El régimen de tipo de cambio nominal fijo (y atrasado) colapsó luego de 10 años de vigencia, como consecuencia inmediata de un proceso de fuga de divisas y del cierre del financiamiento internacional necesario para administrar la acumulación estructural de déficit en la cuenta corriente externa. La megadevaluación del peso a comienzos de 2002 se dio en el marco de una salida caótica del régimen de convertibilidad e implicó un cambio radical en los precios y rentabilidades relativos que sesgó a favor de la producción de transables y del abaratamiento relativo de la mano de obra. Luego de pocos meses de volatilidad cambiaria, la situación monetaria tendió a regularizar-

se y se inició un notable proceso de expansión con tasas de crecimiento anuales —en promedio— superiores al 8%, que se mantuvo hasta entrado el corriente año. El crecimiento fue liderado por el sector de bienes transables. Las actividades de construcción e industria manufacturera encabezaron la producción de bienes, al tiempo que el sector agropecuario fue impulsado por un nuevo salto en la producción de granos (principalmente soja) y un renovado dinamismo en la producción y exportación de carnes facilitada por la superación de los problemas sanitarios, la recuperación de la cuota Hilton y el acceso al mercado chino.

La demanda interna ha sido la principal fuente de crecimiento durante el proceso de reactivación, desde mediados de 2002, traccionada por el consumo, en particular el privado (componente de mayor participación), y la inversión (componente más dinámico). El consumo se incrementó sobre la base de mayores niveles de empleo, un progresivo proceso de recomposición salarial y el vuelco en el mercado interno de una porción del *efecto riqueza* posdevaluación de los tenedores de activos externos líquidos. Por su parte, desde finales de 2003 la inversión neta pasó a ser positiva y paulatinamente pasó a mostrar coeficientes de *inversión bruta interna fija* (IBIF) respecto del *producto bruto interno* (PBI) históricamente altos. La inversión en construcciones y la incorporación de material de transporte y principalmente de equipos y maquinaria importados resultaron los componentes más dinámicos. En los primeros meses de la recuperación, las exportaciones asumieron un rol motorizador; de ahí en más, crecieron a tasas interesantes y acompañaron la expansión del producto. Desde fines de 2004 se produjo un nuevo salto en las ventas externas, a favor de un significativo aumento de los volúmenes y las excelentes cotizaciones de los productos primarios en los mercados internacionales.

Luego de varios años de déficit estructural del sector público, a partir de los primeros meses de 2002, junto con la recuperación de la economía y la imposición de derechos a la exportación se pasó a obtener superávits nominales

de creciente magnitud, en el contexto de mantenimiento de moratoria de deuda, con lo que se pudieron cumplir holgadamente las pautas de superávit primario pactadas con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el acuerdo provisorio firmado hacia 2003. En adelante, se produjeron sucesivos récords de recaudación tributaria como consecuencia del excelente desempeño de la economía en general y de las exportaciones en particular. Paulatinamente, comenzó a mejorar el gasto público corriente —como consecuencia de la mejora de los salarios públicos y las prestaciones por seguridad social— y no corriente —por mayores inversiones de capital, fundamentalmente obra pública en infraestructura—; a su vez, a partir de 2005 se incrementaron sustancialmente las erogaciones por servicios de deuda externa —una vez reestructurada— y las transferencias al sector público —en virtud de las coparticipaciones a las provincias— y privado —crecientes subsidios al transporte público y al sector energético.

Luego del desorden monetario previo e inmediatamente posterior a la crisis, que implicó la circulación de un alto número de cuasimonedas provinciales, la restricción al retiro de depósitos bancarios —*corralito* y *corralón*—, la pesificación asimétrica de activos y pasivos bancarios y la implementación de restricciones a las transferencias hacia el exterior, entre otras, hacia comienzos de 2003 se fue normalizando el funcionamiento del sistema financiero. En efecto, se puso en marcha un mecanismo de canje voluntario de los depósitos a plazo fijo reprogramados —dentro del *corralón*—, se relajaron los montos a ser retirados del sistema bancario —en el marco del *corralito*— y se rescató la totalidad de las cuasimonedas, al tiempo que se incrementaba la demanda de depósitos a plazo fijo y el gobierno comenzaba a emitir papeles de deuda en el mercado interno.

En los primeros meses de la posdevaluación se produjo un fuerte aumento de la inflación, aunque con un *pass through* mucho menor que el ritmo devaluatorio. A partir de entonces, se pudo mantener controlado el nivel de precios

internos a través del control de los agregados monetarios (hasta 2004), del manejo de las tasas de interés (desde entonces) y de la política de esterilización a través de la cancelación de redescuentos por los bancos privados, del aumento de los encajes bancarios y de la colocación de letras adoptada por el Banco Central de la República Argentina (BCRA) ante la importante compra de reservas provenientes de los excelentes resultados del sector externo. El recrudecimiento de la inflación a partir de 2006, como consecuencia del elevado precio de los productos de exportación y de la aparición de ciertos *cuellos de botella* internos ante la acelerada expansión de la demanda interna, llevó a que se intentara controlar la expansión general del nivel de precios a través de distintos mecanismos de corte heterodoxo, tales como controles y acuerdos de precios, subsidios, limitaciones a las exportaciones e incrementos en los derechos de exportación, aunque sin demasiado éxito.

De manera inmediata a la devaluación del peso, se puso en funcionamiento un sistema de tipo de cambio dual, con un tipo de cambio oficial y regulado para las transacciones comerciales y un tipo de cambio libre para el resto de las operaciones. En virtud de la renuencia de los exportadores a liquidar divisas, rápidamente el tipo de cambio fue unificado y pasó a funcionar en un régimen de flotación administrada que durante 2002 recibió presiones hacia una mayor devaluación pero que desde 2003 en adelante tuvo que ser crecientemente intervenido por el BCRA de modo de mantener el tipo de cambio nominal en niveles competitivos, al tiempo que se introdujeron restricciones al ingreso de capitales de corto plazo.

El buen desempeño de las ventas externas a partir de 2002 contribuyó, junto con el desplome inicial de las importaciones, al alcance de un inédito, creciente y sostenido superávit comercial, que se mantiene hasta la fecha a pesar del fuerte incremento de las compras externas a medida que la economía local fue mostrando un creciente dinamismo. Por el lado de la cuenta de capital y financiera se observa un

escaso dinamismo en relación con los años noventa, tanto en lo que respecta a la inversión en cartera como a la *inversión extranjera directa* (IED). Cabe mencionar, no obstante, el proceso de desendeudamiento y cambio en la composición de la deuda externa en que se vio involucrado el gobierno desde 2005, a partir de pagos de vencimientos de capital realizados mediante nuevas colocaciones de bonos —cuyos principales demandantes fueron los fondos de pensiones y el gobierno venezolano— y la cancelación de deuda con el FMI, el gobierno español y el reciente anuncio de pago de la deuda pendiente con el Club de París.

La absorción de una parte importante del desempleo acumulado en la transformación productiva de los noventa y la recesión que rodeó al colapso de la convertibilidad han sido el efecto más positivo de las políticas que predominaron durante el gobierno del presidente Néstor Kirchner y el de su sucesora, Cristina Fernández. El tipo de cambio alto instaló una situación de mayor promoción de los sectores productivos y las políticas fiscal y de ingresos destinadas a estimular la demanda facilitaron la mayor producción. La permanencia de este enfoque y orientación de la política y de una posición de solidez en las cuentas fiscales y externas contribuyeron a que la expansión productiva y, consecuentemente, la reducción progresiva del altísimo desempleo inicial se prolongaran hasta la actualidad. Una situación internacional de precios y demanda en alza para el tipo de productos primarios y sus derivados que Argentina exporta masivamente constituyó también un factor decisivo para la sustentabilidad del esquema, por su contribución a la acumulación de reservas y —a través de las retenciones— al financiamiento de las cuentas públicas.

La distribución del ingreso ha pasado a ser menos regresiva, los rangos de inequidad más estrechos y los niveles de pobreza e indigencia menos agudos que durante la crisis, pero sus registros actuales son todavía más desfavorables que durante buena parte de los noventa y, por supuesto, mucho más que los

vigentes antes de la transformación de esa década.<sup>1</sup> Los niveles de informalidad y precariedad laboral permanecen muy elevados, y en la medida en que constituye uno de los rasgos centrales del capitalismo argentino y de sus estrategias de *competitividad* su ritmo de disminución es lentísimo; al mismo tiempo, el mercado de trabajo se caracteriza por la existencia de núcleos duros de desocupación que afecta tanto a sectores jóvenes como maduros de la población. Estas condiciones, la acelerada declinación en el proceso de creación de nuevos puestos de trabajo y las evidencias de que la recomposición salarial ha cedido frente a la inflación efectiva sugieren que la reversión de aquellos efectos perversos no sería solo una *cuestión de tiempo*. Por el contrario, su persistencia obedece a características propias de la estructura económica que no han sido modificadas, entre otras, la elevada concentración de la propiedad, la producción y las transferencias estatales, el predominio de prácticas monopólicas y rentistas y la especialización en sectores y productos de bajo valor agregado.

No hay que olvidar que la abrupta elevación de los márgenes de rentabilidad provocada por la brutal transferencia de ingresos que siguió a la devaluación, y la existencia de altos niveles de capacidad ociosa en el sistema productivo fueron las condiciones iniciales de esta etapa de crecimiento; la fuerte reducción del costo laboral puso a la estructura productiva heredada de los noventa en un régimen de crecimiento diferente. No se trata de un nuevo modelo productivo sino de un entorno de condiciones internas y externas que permitieron el reciclaje del anterior y la salida de la crisis, con los efectos virtuosos arriba comentados. Un modelo productivo deseable debería proponerse un cambio estructural que enfrente las características regresivas del capitalismo argentino; esto supone también un cambio en

los modos de gestión y en los sujetos centrales de la política económica.

## 1.2. Brasil

La mejora en la competitividad-precio que siguió a la devaluación de enero de 1999 favoreció la recuperación de la economía brasileña en 2000; hacia 2001, sin embargo, el ritmo de crecimiento se ralentizó como consecuencia de la crisis energética doméstica y diversos *shocks* externos. En ese contexto, se extendió por un año el programa acordado con el FMI y se incrementó la asistencia financiera disponible. No obstante, el riesgo país aumentó visiblemente en 2002, en parte por las incertidumbres políticas internas y en parte por un efecto contagio de la declaración de moratoria de Argentina. En ese contexto, el PBI creció modestamente impulsado por el dinamismo de las exportaciones y cierta sustitución de importaciones, en particular en la producción de bienes de capital. El gobierno del presidente Lula da Silva, que asumió en enero de 2003, dio inmediatas señales de compromiso con el orden fiscal y monetario, y elevó la meta de superávit primario y la tasa de interés. En términos generales, tales criterios de política macroeconómica se han mantenido hasta la actualidad, al igual que una estrategia de metas de inflación.

Entre 2003 y 2006 el PBI creció regularmente a tasas moderadas, traccionado inicialmente por precios de exportación en alza y una demanda externa robusta, y luego, a partir de 2005, también por el dinamismo de la demanda interna, principalmente del consumo privado, sucesivamente estimulado por una recuperación del crédito, el incremento del gasto social gubernamental y el aumento sostenido de la masa salarial. Esta última se movió al compás de la significativa creación de pues-

1 El creciente gasto social, en un primer momento corporizado por el establecimiento del Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados y luego a través del incremento de los montos y beneficiarios de la previsión social (asignaciones familiares, jubilaciones y pensiones), constituyó un segundo canal de mejora de la situación de los sectores más necesitados de la población.



tos de trabajo y del aumento del poder adquisitivo de las remuneraciones a partir de 2004, después de siete años consecutivos de caídas en el salario real. En el marco de mejora de su economía, el gobierno brasileño decidió en ese año no renovar el acuerdo con el FMI e iniciar una estrategia de desendeudamiento externo, tanto del sector privado —vía compra de deuda en el exterior— como del público —canceló en 2005 el total de deuda con el FMI y el Club de París y compró bonos Brady aún vigentes.

El Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) para el período 2007-2010, con un fuerte componente de inversiones públicas, fue diseñado para estimular un mayor dinamismo de la economía. Las principales medidas del programa incluyen: I) la mejora de la infraestructura logística, energética, social y urbana; II) el aumento del crédito; III) la mejora del clima y las condiciones de inversión privada; IV) la disminución de impuestos y la mejora de la estructura tributaria, y V) el aseguramiento de la responsabilidad fiscal de largo plazo. Asimismo, en el marco del mismo programa se pasó a regular por ley los futuros aumentos del salario mínimo (que es la base de las jubilaciones, pensiones y asignaciones familiares) y a limitar la expansión del gasto del gobierno federal en personal por un período de 10 años. En este marco, el excelente desempeño del consumo y la inversión y los mercados externos llevó la tasa de crecimiento en 2007 al 5,4%, destacándose el desempeño del sector manufacturero.

En términos generales, las metas de superávit primario se han alcanzado combinando un incremento de los ingresos con un relativo ajuste de gastos, sobre todo en los primeros años de la década. Por el lado del gasto, el ajuste se concentró en los salarios y la inversión pública y exceptuó al gasto federal en previsión social, salud y programas contra la pobreza, que fueron progresivamente incrementados. El nuevo gobierno introdujo, a su vez, una reforma tributaria de carácter limitado basada en cuatro objetivos: I) unificar y simplificar el cobro del *impuesto sobre la circulación de mercancías* y

*servicios* (ICMS); II) perpetuar el cobro de tasas sobre las operaciones financieras; III) mejorar la progresividad de la estructura fiscal, y IV) disminuir la acumulación de tributos. Al mismo tiempo, modificó el sistema de jubilaciones y pensiones de los funcionarios públicos, asimilándolo al régimen general.

Entre 2004 y 2007 los superávits primarios fueron crecientes, a favor de una mayor recaudación derivada del mayor nivel de actividad. En este último año, el Congreso no aprobó la renovación de la *contribución provisoria sobre el movimiento financiero* (un gravamen del 0,38% sobre los débitos de las cuentas corrientes bancarias), lo que afectó los recursos destinados al gasto social, en particular a salud. De modo de recuperar tales ingresos, el gobierno aumentó la alícuota y la base imponible del *impuesto a las operaciones financieras* y la alícuota del *impuesto a las ganancias del sistema financiero*. Recientemente, en los primeros meses de 2008, se constituyó un fondo anticíclico integrado por el excedente por sobre la meta de superávits primarios.

El gobierno del presidente Lula mantuvo la estrategia de metas inflacionarias inaugurada por el presidente Cardoso en 1999 y una política monetaria predominantemente restrictiva, basada en tasas de interés altas y el aumento de los encajes bancarios. Ello, junto con la apreciación del real, permitió la reducción del nivel general de precios, con lo que se logró encauzar la inflación dentro de los márgenes de tolerancia de las metas inflacionarias pautadas. Desde septiembre de 2005, en consonancia con la intención de acelerar el crecimiento, se relajó la política monetaria y se introdujeron paulatinos descensos de las tasas de interés, lo que fue nuevamente dejado de lado en los primeros meses de 2008 por el recrudecimiento de la inflación.

El creciente ingreso de divisas a través del saldo comercial y las inversiones directas y en cartera impulsó desde 2003 una importante y paulatina apreciación del real, no neutralizada por las consecutivas intervenciones del Banco Central del Brasil (BCB) tendientes a mantener

los niveles de competitividad-precio. Con un cierto contenido compensatorio, el gobierno instaló paulatinamente una serie de políticas de competitividad. En efecto, hacia 2003 se implementó un paquete de medidas tendientes a la modernización institucional, la inversión y la innovación<sup>2</sup> y en 2005 un programa de incentivos a ciertos sectores relacionados con la inversión productiva y residencial, las exportaciones y la innovación tecnológica, basado en la reducción de impuestos federales sobre los *inputs* utilizados por los productores. En la misma dirección ha actuado el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), con un amplio esquema de financiamiento de exportaciones, inversiones y la internacionalización de las empresas. Esta trayectoria confluyó a principios de 2008 en el lanzamiento de la Política de Desarrollo Productivo (PDP, 2008-2010), con el objetivo de incrementar la inversión (meta de 21% en 2010), las exportaciones (meta de 1,25% sobre el total mundial) y el gasto privado en I+D (de 0,51 a 0,65%). La PDP se basa en exoneraciones fiscales de más de USD 10.000 millones y una estimación proyectos financiados por el BNDES de USD 120.000 millones, aproximadamente.

La balanza de pagos ha resultado superavitaria, a favor del buen desempeño de las exportaciones agrarias e industriales,<sup>3</sup> la estrategia de desendeudamiento y las remesas de utilidades y dividendos de las empresas domésticas internacionalizadas. Al mismo tiempo, la fuente principal de financiamiento del balance de pagos desde 2003 a la fecha ha sido la cuenta capital y financiera, tanto por el lado de la IED como de las inversiones en cartera alentadas por las tasas de interés locales.<sup>4</sup> Esta combinación ha permitido una importantísima acumulación de reservas por el BCB.

Las mejoras sobre los sectores de menores ingresos se hicieron visibles a partir de 2004. Entre 2001 y 2003 se produjeron un importante aumento de las tasas de desempleo y una caída en el poder adquisitivo de los trabajadores, lo que obligó a un alza en el gasto federal en previsión social, salud y programas contra la pobreza. Asimismo, durante 2003 se pusieron en marcha políticas crediticias tendientes a facilitar el acceso de los sectores más pobres al sistema financiero, incluyendo microcréditos a tasas de interés inferiores a las de mercado y entrega de créditos consignados al pago de salarios. Desde 2004 la situación mejoró por una notable expansión de la creación de puestos de trabajo, por mayores niveles de formalización del empleo y por la paulatina recuperación de los salarios reales, en particular de los de menor nivel. Al mismo tiempo, es evidente la mejora en los gastos en asistencia social, con la expansión de las partidas destinadas a salud, educación y programas de transferencia de ingresos, junto con aumentos sucesivos de los pagos y los beneficiarios por jubilaciones y pensiones.

### 1.3. Paraguay

En el año 2001, a pesar de la crisis financiera de Argentina y las dificultades para acceder a mayor financiamiento externo, la economía paraguaya presentó un crecimiento moderado, del orden del 2,1%. Este desempeño fue impulsado por un cierto dinamismo del consumo privado y una mejora en las exportaciones de soja y carne luego de cinco años consecutivos de merma. En 2002, en cambio, las pésimas condiciones externas (crisis regional, disminución de remesas y racionamiento del financiamiento internacional) e internas (pobre campaña agrícola, deterioro de las finanzas

2 Incluyen: I) la creación de instrumentos de estímulo para el financiamiento inmobiliario, II) la reducción del costo de endeudamiento, III) la facilitación de los mecanismos y trabas burocráticas a la creación de empresas, IV) el establecimiento de instrumentos de seguro y crédito agrícola, V) la reducción de las distorsiones impositivas, VI) la introducción de cambios en la regulación referente a la infraestructura, VII) la promulgación de una nueva ley de innovación, VIII) la mejora del sistema de patentes, y IX) diversas medidas de financiamiento y apoyo al sector exportador.

3 Los principales factores detrás de este comportamiento han sido la mejora de los precios de los productos básicos, la dinámica demanda de los países asiáticos y la mejora de la situación de los socios regionales, en particular de Argentina.

4 Cabe señalar que Brasil fue calificado con la categoría Investment Grade en 2007.

públicas y problemas del sector bancario y financiero) provocaron estancamiento del PBI. A partir de 2003, la economía paraguaya ha exhibido un crecimiento positivo y sostenido, con tasas de entre 2,9% y 6,8% entre ese año y 2007, impulsado principalmente por buenos precios y una fuerte demanda de los productos de exportación, a favor también de un tipo de cambio real —en promedio— más elevado que en la década anterior.<sup>5</sup>

Las prioridades de la política gubernamental se orientaron a sanear las cuentas públicas, a controlar la inflación y a solucionar los problemas de brecha externa en un contexto de mercados financieros internacionales menos líquidos. A ese respecto, apenas asumido en 2003, el gobierno del presidente Duarte Frutos firmó un acuerdo con la oposición en el que se establecían como prioridades en materia económica I) la reestructuración de la deuda pública, II) el establecimiento de un impuesto a los ingresos personales, III) la reforma al sistema previsional de los funcionarios públicos, IV) la reforma de la banca pública, V) el establecimiento de un nuevo Código Aduanero y VI) la reestructuración de las empresas estatales.<sup>6</sup> Tras este compromiso, se firmó un nuevo acuerdo con el FMI, que puso a disposición del gobierno paraguayo financiamiento externo proveniente del propio FMI, pero también del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (BM), destinado a hacer frente a los compromisos externos.<sup>7</sup>

El programa de ajuste fiscal se había iniciado ya a partir de 2001, con recortes del gasto público (fundamentalmente de la inversión) e incrementos en los ingresos de carácter no tributario provenientes de las empresas binacionales de energía hidroeléctrica (Itaipú con Brasil y Yaciretá con Argentina). Este programa se profundizó a partir de 2003; se introdujo un mayor control de la evasión y se reformó el régimen de jubilaciones y pensiones del sector público.<sup>8</sup> En 2004 se amplió la base imponible del impuesto a la renta empresaria, se creó el impuesto a la renta personal, se fijó una tasa general para el IVA y se elevó la alícuota del impuesto al consumo de combustibles. El paquete de reformas redundó en un cambio de signo en el balance fiscal y un superávit que se mantiene hasta la actualidad; en 2007, se implementó un nuevo recorte de gastos basado en un programa de retiro voluntario para funcionarios públicos y de congelamiento de vacantes.

La política monetaria, de corte fuertemente restrictivo en 2001 y 2002, fue relativamente flexibilizada a partir de 2003 en el marco de recuperación de la economía y de persistencia de un nivel importante de capacidad ociosa. El nivel general de precios repuntó a partir de 2005, principalmente como consecuencia de un proceso de *agflación* importada. A partir de este nuevo escenario, se establecieron metas de inflación con el objetivo de mejorar la credibilidad de la política monetaria y anclar las

5 La política cambiaria, luego de la fuerte devaluación nominal acumulada entre 2001 y 2002, se basó en un régimen de libre flotación, con intervenciones puntuales del BCP para evitar presiones hacia la apreciación del guaraní. Esta estrategia resultó exitosa hasta 2005; a partir de ahí, una tendencia a la baja del tipo de cambio nominal y el diferencial de inflación interna respecto de la internacional produjeron una apreciación significativa.

6 En 2001, dentro de un interés general de privatización de los servicios públicos, la empresa estatal de telecomunicaciones (ANTELCO) y la empresa estatal de agua potable (CORPOSANA) fueron convertidas en sociedades anónimas, si bien con participación mayoritaria del Estado paraguayo. Dado el crítico contexto de 2002, el Congreso Nacional suspendió el programa de privatizaciones y propuso un objetivo más *moderado* de transformar a las empresas estatales en empresas de gestión mixta, siempre con el objetivo particular de reducir su déficit operativo. Sin avances sustantivos en este proceso de rediseño institucional, a partir de 2005 se priorizó una estrategia de saneamiento de las empresas que seguirían estando en manos del Estado paraguayo, para lo cual se creó un organismo específico de supervisión.

7 Hacia 2006, luego de cumplirse las metas en términos de inflación, balance fiscal y acumulación de reservas pactadas anteriormente, se suscribió un nuevo acuerdo con el FMI con el compromiso de mantener las políticas de ajuste y orden de las cuentas públicas. En particular, el acuerdo hacía referencia a cinco tipos de políticas, a saber: I) mantenimiento de un sólido programa macroeconómico, II) reforma del sector público, III) reforma del sector financiero, IV) programa de reformas pro-crecimiento, y V) establecimiento de una red de seguridad social.

8 Este era responsable de aproximadamente la mitad del déficit primario del gobierno.

expectativas de inflación de los agentes, y se implementó una suba de las tasas de interés. En un contexto de fuerte ingreso de divisas por el desempeño de las exportaciones y de la balanza de capital, las medidas de esterilización monetaria implementadas por el Banco Central del Paraguay (BCP) fueron insuficientes y el problema inflacionario se recalentó a favor de la inflación importada y ciertos *cuellos de botella* en la oferta interna. En 2007, el BCP ajustó aún más los coeficientes de esterilización y logró moderar el ritmo de crecimiento del nivel general de precios.

A partir de 2003, la cuenta corriente de la balanza de pagos acumuló saldos positivos como consecuencia del superávit estructural en servicios y la mejora de las exportaciones de soja. Al mismo tiempo, el acuerdo con el FMI sirvió para cerrar el déficit anual total y acumular reservas de manera precautoria. A partir de entonces, los buenos desempeños en las exportaciones de bienes y servicios energéticos, la entrada masiva de transferencias corrientes ante la recuperación de la economía argentina, el ingreso de capitales tanto productivos como en cartera y los recursos puestos a disposición por el FMI permitieron un constante incremento de las reservas internacionales, que en parte se utilizaron para la cancelación de deuda con los organismos financieros internacionales y en parte se acumularon de manera precautoria. Más recientemente, el paulatino incremento de las importaciones —asociadas al crecimiento general de la economía— redundó nuevamente en déficit de cuenta corriente, de todas maneras más que compensado por los ingresos de la cuenta de capital y financiera.

A efectos de promover la competitividad, en el marco de la aprobación de la ley sobre la banca pública se creó en 2006 la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), una banca de desarrollo de segundo piso con el objetivo de canalizar el crédito del sector público hacia las

instituciones financieras de primer piso para el desarrollo productivo y la construcción de viviendas.<sup>9</sup> En 2007, la AFD fue capitalizada a través de la colocación de bonos en los mercados internacionales, de préstamos realizados por el BID y de las contribuciones de las empresas Petróleos Paraguayos (PETROPAR) y Petróleos de Venezuela (PDVSA), lo que permitió una importante canalización de créditos hacia los sectores ganadero, agrícola e inmobiliario. Por otra parte, en 2008 se instituyó un régimen de fomento para el sector de bienes de alta tecnología, con lo que se incentivó la producción local y el ensamblaje con un mayor nivel de valor agregado nacional.

En síntesis, desde 2003 en adelante se asistió a una recuperación de la economía paraguaya en un contexto de cuentas públicas saneadas y ordenadas, relativo control de la inflación, desplazamiento de la restricción externa, acumulación de reservas internacionales y una paulatina apreciación del guaraní con las consiguientes pérdidas de competitividad-precio que ello implica. El impacto de la situación sobre los sectores de menores ingresos, no obstante, ha sido relativamente menor. Si bien por un lado se redujeron de manera importante las tasas de desempleo luego de los picos históricos alcanzados en 2002, predomina por otro lado un mercado de trabajo de gran informalidad en el que el poder adquisitivo de los trabajadores ha venido deteriorándose persistentemente.

## 1.4. Uruguay

En 2002 la economía de Uruguay sumó su cuarto año consecutivo de recesión, esta vez con una dramática caída del PBI del orden del 11,8%. La crisis argentina, el menor ritmo de crecimiento de la demanda mundial y la desaceleración de la economía brasileña fueron las principales razones externas para ese desempeño; entre los factores internos, impactaron fuertemente la incertidumbre sobre la

<sup>9</sup> Asimismo, en el marco del nuevo acuerdo firmado con el FMI se comenzó a tratar una reforma de la banca pública de primer piso —incluida su principal institución, el Banco Nacional de Fomento—, de modo de lograr su saneamiento financiero.

situación de su propio sistema financiero y la aparición, hacia finales de 2001, de un nuevo brote de fiebre aftosa que dificultó las exportaciones de carne vacuna. La aplicación de barreras no arancelarias por Argentina y Brasil, la merma de las exportaciones de automóviles por la crisis del mercado regional y la caída del flujo de turismo argentino de *sol y playa* contribuyeron a una abrupta disminución de los ingresos externos.

La economía se reactivó levemente en 2003 y sostenidamente desde 2004; se registraron tasas de crecimiento anuales en niveles próximos al 7% hasta el año 2007. Inicialmente, la recuperación de la demanda externa —cantidades y precios— fue el factor más dinámico de crecimiento, se aprovechó la existencia de niveles relativamente elevados de capacidad ociosa en un contexto de estancamiento de la inversión. En particular, se destacaron los despachos de carnes, cueros, lácteos, oleaginosas, productos de molinería, madera y sus productos, y algunos textiles y plásticos. A partir de 2006, la reactivación de la demanda interna, tanto por el lado del consumo —recompuesto por la mejora en el empleo y en los salarios reales— como por una mayor tasa de inversión, tuvo también una apreciable contribución positiva. Las exportaciones con base agraria primero, y un incipiente proceso de sustitución de importaciones en el sector manufacturero después explican las tendencias de crecimiento del período.

Los objetivos y la lógica de la política macroeconómica aplicada luego de la crisis bancaria y financiera de 2002 se centraron en los imperativos de orden fiscal, control de la inflación, administración de la restricción externa y recomposición de la situación financiera. Este cometido fue igualmente sostenido por el presidente Tabaré Vázquez, de la coalición Frente Amplio, en el gobierno que asumió en marzo

de 2005. Signada por un contexto de recurrentes superávits primarios y déficits nominales —causados por el servicio de la deuda—, la política fiscal se caracterizó por el recorte de gastos y una mayor presión tributaria tendiente a elevar los ingresos.<sup>10</sup> Los déficits fueron financiados inicialmente a través de los organismos multilaterales de crédito, y posteriormente mediante la colocación de títulos públicos y la entrada de capitales extranjeros.

La virulencia de la crisis bancaria de 2002 afectó también la capacidad de pago del Estado, por lo que se tuvo que recurrir a una renegociación de la deuda externa *creditor friendly*, con el apoyo del FMI, que implicó una prórroga en la madurez de los bonos de deuda soberana en unos cinco años, sin que ello implicara quitas al capital ni moratoria de intereses. Al mismo tiempo, también se debieron reprogramar los depósitos en los bancos oficiales con una prórroga de tres años con devolución escalonada. Como resultado de esta operación de salvataje, Uruguay quedó expuesto a grandes vencimientos de deuda en el corto plazo. El nuevo gobierno asumido en 2005 instrumentó una política de cancelación anticipada de deuda con los organismos internacionales y una estrategia de reestructuración de la deuda mediante la emisión de títulos en moneda nacional a más largo plazo y la recompra de deuda de menor madurez.

En el marco de metas de inflación pautadas con el FMI, la política monetaria fue muy restrictiva durante la crisis y relativamente flexible entre 2003 y 2005; se incrementó la base monetaria y se avanzó en la *desdolarización* de la economía a través del uso de instrumentos nominados en moneda nacional. Sin embargo, el recrudecimiento de los niveles de inflación por encima de los *rangos meta* establecidos por el Banco Central del Uruguay (BCU)<sup>11</sup> fue enfrentado nuevamente con un control estricto de

10 En 2007 se implementó una reforma tributaria que implicó: I) la implementación de un sistema dual de impuestos a la renta de las personas físicas, II) la homogeneización de los aportes patronales a la seguridad social, III) la eliminación de ciertos tributos nacionales, y IV) la generalización y reducción de la alícuota del IVA.

11 Las presiones inflacionarias se explican en parte por incrementos en los precios internacionales, y en parte por algunos desequilibrios entre la oferta y la demanda domésticas.

los principales agregados monetarios. La persistencia de presiones inflacionarias impulsó el sostenimiento de la política monetaria contractiva en 2007 y 2008 y el acompañamiento con algunas medidas de carácter *heterodoxo*, como rebajas de tarifas de las empresas estatales de servicios públicos, disminución de la carga tributaria sobre los combustibles, reducción de precios administrados en el sector salud e implementación de acuerdos de precios de productos transables de consumo masivo.

A partir de 2002 se abandonó el régimen cambiario de bandas de flotación deslizantes vigente desde 1990, y se adoptó un régimen de libre flotación; en ese contexto se produjo una fuerte devaluación del peso. Sin embargo, a partir de 2004, en paralelo con un incremento de los ingresos externos por exportaciones e inversiones directas y en cartera, se registró una fuerte tendencia a la apreciación. Hasta 2007, la intervención pública en el mercado abierto de divisas se limitó a las compras necesarias para hacer frente a los servicios de la deuda, sin contrariar la tendencia de la moneda local; en 2008, en cambio, el BCU también ha intervenido con el objetivo de modular los niveles de apreciación nominal del peso uruguayo. Cabe señalar que la cuenta corriente del sector externo se ha desenvuelto en condiciones de déficit permanente; sin embargo, su financiamiento e incluso la acumulación de reservas por el BCU han sido facilitados por el ingreso de capitales externos y la colocación de bonos soberanos en los mercados internacionales.

Hasta 2007, el mercado regional fue poco dinámico para las exportaciones uruguayas, lo que motivó un conjunto de cuestionamientos al funcionamiento del Mercosur, y a la vez diversas acciones tendientes a diversificar mercados. Entre estas, destacan anuncios nunca concretados de una negociación para la firma de un TLC con Estados Unidos, la firma de una intención de TLC con México, el establecimiento

de un tratado de protección de inversiones con Estados Unidos y el inicio de negociaciones para el establecimiento de acuerdos comerciales con diversos mercados extrarregionales (China, India, Nueva Zelandia, Sudáfrica y Japón). Al mismo tiempo, a efectos de articular políticas internas de competitividad, se creó la Unidad de Apoyo al Desarrollo y la Inversión en el Sector Privado, entendida como una agencia de inversiones orientada a mejorar el clima de negocios mediante la simplificación de los procedimientos de acceso a los distintos regímenes de promoción. En la misma dirección, el Ministerio de Industria, Energía y Minería lanzó un programa destinado a mejorar la competitividad de las pymes y a promover la creación de complejos productivos.

En síntesis, la economía uruguaya ha registrado un crecimiento sostenido desde 2003, con una inflación relativamente controlada y una situación fiscal administrada. El proceso de crecimiento permitió una recuperación de los niveles de empleo a partir de los muy deprimidos valores vigentes en el marco de la crisis de inicios del milenio; este movimiento y las mejoras del salario real a partir de 2005 —luego de varios años consecutivos de caída en el poder adquisitivo de los trabajadores— indujeron una mejora en los indicadores de distribución del ingreso.<sup>12</sup> En la misma dirección deben considerarse los resultados del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) implementado por el gobierno del Frente Amplio para atender a los sectores de la población más desprotegidos.<sup>13</sup>

## 1.5. Una estilización de las estrategias y políticas aplicadas y los problemas pendientes

Más allá de ciertas especificidades de carácter nacional, el análisis de la evolución macroeco-

<sup>12</sup> El restablecimiento de los consejos de salarios ha jugado un papel positivo en este proceso.

<sup>13</sup> El PANES articuló asistencia alimentaria, transferencias monetarias a cambio de ciertas contraprestaciones, servicios sanitarios, trabajo transitorio y atención a personas sin hogar.

nómica, productiva y social de los países del Mercosur en el período reciente muestra ciertos rasgos comunes, al tiempo que subsisten algunos problemas compartidos por el conjunto.

Respecto de los rasgos comunes, por el lado de la situación fiscal se observa la puesta en marcha de una estrategia que podría ser definida como de *responsabilidad fiscal*, caracterizada por una sustantiva mejora en los ingresos tanto tributarios como no tributarios y por el recorte inicial y posterior control del gasto público de acuerdo a la evolución de la recaudación, de modo de obtener los superávits primarios necesarios como para reducir déficit o, eventualmente, lograr superávits nominales. Respecto de los ingresos de carácter tributario, ello ha sido la consecuencia de una significativa mejora en la actividad, una mayor presión fiscal, un más efectivo control de la evasión, la aplicación de reformas tributarias (Brasil y Paraguay) o de derechos de exportación (Argentina). En relación con los ingresos no tributarios, se destacan como fuente de financiamiento las utilidades obtenidas por las empresas en manos del Estado (en los casos de Brasil, Paraguay y Uruguay). Por el lado de los gastos, ello ha tenido que ver con un incremento moderado tanto de los gastos corrientes como de los no corrientes (inversión pública), al tiempo que los períodos de moratoria y los procesos de desendeudamiento, renegociación y reestructuración de los pasivos externos dieron como resultado un menor peso de los servicios de deuda.

Por el lado monetario, se ha privilegiado el control de la inflación. A este respecto, se verifica el establecimiento de sistemas de *inflation targeting* (Brasil y Paraguay) y de *rangos meta* de inflación (Uruguay), en consonancia con la nueva ortodoxia monetaria, de modo de anclar las expectativas inflacionarias a partir de su preanuncio. En términos generales, los instrumentos escogidos a tal efecto han sido los tradicionales manejos de la tasa de interés y los agregados monetarios a partir de políticas de esterilización —de gran magnitud, en virtud de los significativos resultados globales positivos de las balanzas de pago regionales— y

del manejo discrecional de los encajes bancarios. No obstante ello, han sido puestos en práctica ciertos mecanismos de carácter más heterodoxo ante ciertos rebrotes inflacionarios de importancia en el marco de contagio de la inflación importada y de la aparición de ciertos *cuellos de botella* por el lado de la oferta ante el buen desempeño de la demanda, tanto interna como externa. En efecto, mientras algunos países optaron por dejar revaluar su moneda (Brasil, Paraguay y, en cierta medida, Uruguay), otros aplicaron medidas tales como acuerdos de precios, subsidios a productos y servicios de consumo popular (Argentina desde 2006 y Uruguay en el último año) y restricciones cuantitativas y aumento de derechos a la exportación (Argentina), de modo de evitar una mayor apreciación real de sus respectivas monedas.

En relación con la política de competitividad y manejo del tipo de cambio, se distinguen situaciones bien diferenciadas. Por un lado, aquellos países que a partir del establecimiento de regímenes de libre flotación permitieron apreciar sus monedas al ritmo de sus superávits globales de balanza de pagos, a lo sumo interviniendo de manera puntual de modo de morigerar esa apreciación (Brasil, Paraguay y Uruguay). Concomitantemente, y de modo de compensar las pérdidas de competitividad por la vía precio implícitas en el atraso cambiario, algunos de ellos han comenzado a articular y poner en funcionamiento algunas políticas de competitividad (exenciones impositivas, disponibilidad de crédito) enfocadas a mejorar la productividad de sus sectores productivos a través de la inversión e innovación (Brasil y, en menor medida, Paraguay). Por otro lado, Argentina ha convertido su tipo de cambio *competitivo* en el estandarte y principalísima herramienta de su política de competitividad; interviene constantemente el mercado cambiario a través de operaciones de mercado abierto de modo de contrapesar las tendencias a la apreciación implícitas en su abultado superávit comercial. Al mismo tiempo, el establecimiento de tipos de cambio *múltiples* a partir de las distintas alícuotas que representan los derechos a la exportación ha per-

mitido, si bien en un sentido limitado, sesgar el movimiento del capital hacia determinados sectores y actividades productivas.

En relación con las condiciones de los sectores asalariados, los principales resultados, en términos generales, han estado asociados al incremento de la masa salarial tanto por la significativa creación de puestos de trabajo como por la mejora en el poder adquisitivo de los salarios (con la excepción de Paraguay). Al mismo tiempo, se pusieron en marcha distintos tipos de planes y programas de modo de mejorar la situación de los desempleados, las clases pasivas y las capas de la población en situación de mayor riesgo. A ese respecto, se establecieron programas de transferencia de ingresos hacia las familias (Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desempleados en Argentina; PANES en Uruguay; Fome Zero y Bolsa Familia en Brasil), se mejoraron la cantidad de beneficiarios y los montos erogados a través del sistema previsional (Argentina, Brasil y Uruguay) y se otorgaron determinados subsidios a los productores de bienes y servicios de consumo popular de modo de asegurar precios accesibles a la población de menores ingresos.

Por el lado del sector externo, desde 2003 a la fecha se ha asistido al desplazamiento de la restricción externa, el principal límite histórico al crecimiento sostenido de los países de la región. A este respecto se verifican estrategias diversas. Por el lado de Argentina, los buenos resultados se corresponden con los saldos positivos obtenidos a través del comercio de bienes, producto de la existencia de términos de intercambio históricamente elevados y del aprovechamiento de las ganancias de competitividad-precio logradas a partir de la devaluación del peso y mantenidas a través de las constantes intervenciones en el mercado de divisas. Por el lado de Brasil, si bien también se han obtenido excelentes superávits de la balanza comercial, la principal estrategia de financiamiento del balance de pagos por el gobierno ha estado en la captación de inversiones externas, fundamentalmente en cartera, para lo cual se han asegurado importantes *spreads* a través del mantenimiento de la tasa

de interés local muy por encima de la tasa de interés internacional, al tiempo que se conseguía el *grado de inversión*.

Por su parte, en Paraguay se ha ido por una estrategia de diversificación de las fuentes de financiamiento, mediante el uso de la asistencia brindada por los organismos financieros internacionales (FMI, BID, BM), a través de la atracción de inversiones externas, aprovechando los ingresos generados por las exportaciones de servicios energéticos de las represas binacionales de Itaipú y Yaciretá y por medio de la obtención de transferencias corrientes con origen en las remesas enviadas por los ciudadanos paraguayos en el exterior. Por último, Uruguay ha financiado su déficit estructural de cuenta corriente a través del ingreso de inversión externa directa y en cartera y por medio de sustantivas emisiones de bonos soberanos en el exterior.

Más allá de estas estrategias nacionales diferenciadas, se advierten comportamientos y características comunes en cuanto a la relación con el sector externo. En primer lugar, el conjunto de los países de la región se ha visto beneficiado por las buenas condiciones presentes en los mercados internacionales —el hoy menguante *viento de cola*—, tanto desde el punto de vista de los precios y el dinamismo de la demanda de sus principales productos de exportación —básicamente, *commodities* agrícolas e industriales— como de las bajas tasas de interés y la buena disponibilidad de financiamiento externo. También se advierte una política común de reducción de los pasivos públicos externos a través de cancelaciones anticipadas de deuda con los organismos financieros internacionales (en ciertos casos, hasta coordinadas temporalmente), cambios en la composición de los bonos soberanos (en búsqueda de una mayor proporción de deuda nominada en moneda local y alargamiento de su madurez) y el lanzamiento de programas de renegociación de deuda (que implicaron quitas sustantivas o mejora en los plazos de maduración). Un último rasgo común como resultado del conjunto de estrategias y prácticas reseñadas ha sido el fortísimo incremento



de las reservas internacionales, que ha dotado de una mayor robustez a los esquemas macroeconómicos de los países del Mercosur.

Como se ha destacado en los puntos 1.1 a 1.4 de la presente sección, durante los últimos años los países del Mercosur han presentado interesantes tasas de crecimiento del producto —en promedio, visiblemente mayores que las de las décadas previas— con mejoras sustanciales en las condiciones de vida de la población de menores ingresos en general y de la clase trabajadora en particular —se revirtió la tendencia verificada en los últimos años de la década de los noventa y primeros años de la actual—. No obstante ello, son muchos y variados los problemas que aún aquejan a la región de modo de hacer sostenibles no solo las condiciones de crecimiento sino también de calidad de vida de la población.

En primer lugar, los países del Mercosur en términos generales continúan presentando una estructura productiva, pero sobre todo comercial, concentrada en torno a productos primarios, manufacturas basadas en recursos naturales y ciertos *commodities* industriales que además se asientan sobre las gamas más bajas del producto. Estas actividades y sus productos comparten las características de bajo valor agregado, escaso contenido de tecnología, cambio técnico asociado a procesos y baja intensidad en la demanda de trabajo (sobre todo calificado). Son hartos conocidos los problemas de este tipo de especialización productiva: gran volatilidad de precios (y por tanto de los ingresos por exportación), dependencia de factores climáticos (sequías, inun-

daciones), competencia por precios, menores requerimientos de trabajo y, en orden a su escasa calificación promedio, retribución de la fuerza de trabajo con salarios modestos.

En segundo lugar, más allá de la mejora en las condiciones generales de funcionamiento del mercado de trabajo, sigue predominando una gran informalidad y precariedad en las condiciones de contratación y ejecución del proceso de trabajo, lo que a su vez es una condición para el funcionamiento *competitivo* de gran parte de los sectores productivos más intensivos en el uso de trabajo en la región.

En tercer lugar, se ha producido en los últimos años una ralentización del ritmo de creación de nuevos puestos de trabajo y una paralización de las mejoras en el poder adquisitivo de los salarios; al mismo tiempo, es esperable que este proceso se profundice a partir del contagio de la crisis mundial por la vía comercial y financiera, lo que redundará seguramente en menores tasas de crecimiento promedio en la región.

En cuarto lugar, más allá de la mejora relativa de los últimos años, los países del Mercosur continúan mostrando una pésima distribución del ingreso, con una gran mayoría de la población que solo recibe una pequeña parte del ingreso nacional total y una minoría que accede a una gran porción de esta en virtud de la estructura productiva antes descrita, de la concentración de la propiedad y la producción en una cantidad acotada de agentes económicos y del predominio de prácticas rentísticas y monopólicas.

Ámbito	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
<b>Balance fiscal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Responsabilidad fiscal.</li> <li>▸ Derechos de exportación.</li> <li>▸ Moratoria y reestructuración de deuda.</li> <li>▸ Recaudación por mejora de actividad.</li> <li>▸ Control del gasto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Responsabilidad fiscal.</li> <li>▸ Recaudación por mejora de actividad.</li> <li>▸ Reforma tributaria con énfasis en gravámenes al sector financiero.</li> <li>▸ Control del gasto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Responsabilidad fiscal.</li> <li>▸ Recaudación por mejora de actividad.</li> <li>▸ Reforma tributaria.</li> <li>▸ Control del gasto.</li> <li>▸ Saneamiento de empresas estatales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Responsabilidad fiscal.</li> <li>▸ Recaudación por mejora de actividad.</li> <li>▸ Control del gasto.</li> </ul>
<b>Inflación y política monetaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Mix de políticas ortodoxas y heterodoxas.</li> <li>▸ Control de la tasa de interés y los agregados monetarios.</li> <li>▸ Política de esterilización.</li> <li>▸ Acuerdos de precios.</li> <li>▸ Restricciones y derechos a la exportación.</li> <li>▸ Política de subsidios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Aplicación de políticas ortodoxas.</li> <li>▸ Política de metas de inflación.</li> <li>▸ Control de la tasa de interés y los agregados monetarios.</li> <li>▸ Control de inflación vía apreciación del real.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Aplicación de políticas ortodoxas.</li> <li>▸ Política de metas de inflación.</li> <li>▸ Control de la tasa de interés y los agregados monetarios.</li> <li>▸ Control de inflación vía apreciación del guaraní.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Énfasis en políticas ortodoxas.</li> <li>▸ Política de rangos meta de inflación.</li> <li>▸ Control de la tasa de interés y los agregados monetarios.</li> <li>▸ Control de inflación vía apreciación del peso uruguayo.</li> <li>▸ Aplicación de medidas heterodoxas puntuales.</li> </ul>
<b>Competitividad y política cambiaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Énfasis en mantenimiento de tipo de cambio competitivo.</li> <li>▸ Tipo de cambio múltiple vía derechos de exportación.</li> <li>▸ Flotación administrada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Régimen de libre flotación con intervenciones puntuales.</li> <li>▸ Apreciación del real.</li> <li>▸ Aplicación de políticas de competitividad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Régimen de libre flotación con intervenciones puntuales.</li> <li>▸ Apreciación del guaraní.</li> <li>▸ Aplicación de políticas de competitividad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Régimen de libre flotación con intervenciones puntuales.</li> <li>▸ Apreciación del peso uruguayo.</li> </ul>
<b>Política social y de ingresos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Mejora de los niveles de empleo.</li> <li>▸ Salarios crecientes.</li> <li>▸ Mejora en el gasto y las transferencias sociales.</li> <li>▸ Subsidios en servicios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Mejora de los niveles de empleo.</li> <li>▸ Salarios crecientes.</li> <li>▸ Énfasis en gasto y transferencias sociales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Mejora de los niveles de empleo.</li> <li>▸ Pérdidas en el poder adquisitivo de los salarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Mejora de los niveles de empleo.</li> <li>▸ Salarios crecientes.</li> <li>▸ Mejora de las transferencias sociales.</li> </ul>
<b>Financiamiento del sector externo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Énfasis en superávit comercial.</li> <li>▸ Política de desendeudamiento y cambio en composición de deuda.</li> <li>▸ Aprovechamiento de viento de cola.</li> <li>▸ Acumulación de reservas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Énfasis en captación de inversión externa.</li> <li>▸ Política de desendeudamiento.</li> <li>▸ Aprovechamiento de viento de cola.</li> <li>▸ Acumulación de reservas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Diversificación de canales de financiamiento (asistencia financiera, remesas, inversión extranjera).</li> <li>▸ Aprovechamiento de viento de cola.</li> <li>▸ Acumulación de reservas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Énfasis en captación de inversión y endeudamiento externos.</li> <li>▸ Política de desendeudamiento.</li> <li>▸ Renegociación y cambio en composición de deuda.</li> <li>▸ Aprovechamiento de viento de cola.</li> <li>▸ Acumulación de reservas.</li> </ul>

# 2.

## El Mercosur como plataforma para la reestructuración productiva

Los países del Mercosur continúan afectados por problemas de competitividad relacionados centralmente con el tipo de especialización productiva (y exportadora). Los factores de orden macro, meso y microeconómico que han afectado la competitividad general de la economía han operado en un vínculo causal de doble vía con el patrón de especialización. Los recurrentes períodos de apreciación de la moneda doméstica han sesgado relativamente a favor de las actividades basadas en ventajas comparativas o no transables; a su vez, la especialización exportadora en *commodities*, en tanto genera ingresos externos fluctuantes, ha sido fuente de volatilidad e inestabilidad macroeconómicas. En esta situación se combinan una fuerte heterogeneidad estructural (inter e intrasectorial), escasas economías de red, empobrecimiento de las calificaciones técnico-laborales y, como síntesis, condiciones persistentes para una distribución regresiva del ingreso. La competitividad internacional se circunscribe a firmas o segmentos productivos específicos y se traslada débilmente a la cadena productiva en cuestión.

La resolución progresiva de estos problemas de especialización supone la posibilidad de que se desarrolle una trayectoria de los sectores/segmentos/actividades y, obviamente, empresas hacia mayores contenidos de aprendizaje (innovación y escalamiento) y de complementación (encadenamientos). Podrá esperarse, entonces, la ocurrencia de un proceso de expansión y diversificación de las exportaciones, de avance en la sustitución de importaciones de bienes de mayor complejidad tecnológica y simultáneamente de expansión del mercado interno a través de la absorción de recursos ociosos, distribución de los incrementos de productividad y, como consecuencia, ingresos altos sustentables. Una trayectoria sistemática de competitividad supone sesgar la estructura productiva hacia actividades caracterizadas por recursos calificados y capacidad de calificación de recursos, salarios elevados y salarios reales crecientes, progreso tecnológico significativo, rentas de innovación, calidad y alta gama, diferenciación de productos y predominio de competitividad-*no precio*.

El hecho de que estas actividades estén caracterizadas por diversas y numerosas fallas de mercado justifica y requiere la implementación de políticas de competitividad que vayan más allá de los incentivos establecidos por una *buena* macro y que a la vez no se reduzcan a negociaciones y acciones para la apertura de mercados externos (entendiendo a estas otras dos como políticas necesarias). El Mercosur aparece como un ámbito donde estos efectos podrían maximizarse, ya que en teoría los beneficios esperados del proceso de integración regional implican la generación y diversificación de un nuevo perfil de exportaciones y de exportadores, en el marco de estrategias de complementación productiva e intercambios de tipo intraindustrial, con ventajas potenciales en términos de desarrollo tecnológico y calificación de recursos. Para impulsar esta nueva racionalidad, además de desarrollar acciones de cooperación monetaria y financiera, se requiere la profundización del proceso de coordinación de políticas en un área hasta ahora desatendida: la adopción de instrumentos de políticas microeconómicas compatibles o convergentes con el propósito de desarrollar complementariedades estratégicas.

## 2.1. Integración productiva regional: propósitos y condiciones

La integración económica es una fuente potencial de beneficios comunes para los países asociados a un bloque regional. El aprovechamiento de las economías de escala, estáticas y dinámicas, que emergen de la ampliación del mercado es el principal mecanismo inductor de tales beneficios. La maximización de estas ganancias potenciales se asienta en la especialización de los países según sus ventajas relativas complementarias (efectos estáticos) y en la diversificación de los países hacia segmentos productivos novedosos, viabilizada por ganancias acumulativas de eficiencia basadas en la división del trabajo y la mayor escala productiva (ventajas dinámicas). Sin embargo, no hay certeza sobre la dinámica de apropiación de tales resultados por cada uno

de los socios, y en determinadas condiciones puede generarse un problema distributivo dentro del bloque.

El aprovechamiento de las economías de escala y el desarrollo de las economías de aglomeración suponen una lógica de concentración que puede llevar a la relocalización de ciertas actividades productivas de algún/os país/es hacia otro/s. Estos problemas pueden ser aún más graves si la especialización relativa de cada país no es neutral en términos del ingreso agregado y su dinámica y si predominan asimetrías estructurales o regulatorias. Estos problemas pueden ser tratados con medidas meramente compensatorias (*ex post*), o bien con acciones tendientes a minimizar la propia generación de tales asimetrías distributivas (*ex ante*). Cuanto más cierta sea la perspectiva de desigualdades y más importante el carácter de estas, menos eficaces y más resistidos serán los instrumentos de compensación y más necesaria una estrategia regional de igualación o aproximación de capacidades competitivas.

El propósito principal de la integración productiva debería consistir en el desarrollo conjunto de nuevas ventajas competitivas. Además de procurar ganancias de eficiencia en actividades ya instaladas, la estrategia de integración regional debería promover, en todos los países asociados, la diversificación productiva hacia segmentos de mayor valor agregado y una mejor inserción en las cadenas internacionales de valor. Este cometido requiere el cumplimiento de dos condiciones necesarias: que los incentivos de escala sean efectivos y que se dé un entorno de prácticas y políticas que favorezca y aliente la cooperación interempresarial. Solo en este contexto la especialización de los diversos países socios en líneas de producción similares y complementarias resultaría una respuesta racional y maximizadora de los agentes productivos frente a las nuevas condiciones de competencia instaladas por el mercado ampliado.

La efectividad del incentivo de escala a nivel regional depende fundamentalmente de la percepción de certidumbre que haya sobre

esta regla. Para que los agentes económicos adopten decisiones racionales de reducción del *mix* de producción, de especialización en determinadas gamas, de la correspondiente adopción de innovaciones de proceso o producto y eventualmente de relocalización intraregional de capacidades productivas, la señal de vigencia del mercado regional ampliado debe estar rodeada de condiciones de certidumbre a largo plazo. Vigentes los incentivos de escala y disponibles los eslabones productivos, las posibilidades de que se concreten acciones de cooperación interempresarial o se conformen alianzas estratégicas dependen de la existencia de una coordinación adecuada. En principio, pueden señalarse tres mecanismos de coordinación alternativos: el mercado, la empresa internacional y las políticas regionales.

El mercado es un mecanismo privado de tipo descentralizado que en las condiciones habituales de información imperfecta y costos de transacción elevados incurre en serias fallas de coordinación y no genera incentivos suficientes para la cooperación entre agentes independientes.<sup>14</sup> Una empresa internacional<sup>15</sup> constituye un mecanismo privado internalizado en la propia entidad. Dado un espacio de libre comercio regional, este tipo de empresa puede especializar sus filiales (cambio estructural en los países sede) y complementar su oferta en términos intrafirma (nuevo comercio entre los países sede). La ecuación de beneficios privados emergente del patrón de comercio intrafirma no necesariamente se corresponde con la ecuación de beneficios sociales esperada de la integración productiva y el comercio intrazona. Un esquema jerárquico de tipo centro-radios basado en el comando de una red de vínculos con otras empresas independientes radicadas en otro/s país/es —dependientes de la primera para definir su estrategia de producción— puede ser una variante del caso anterior. Aquí, la capacidad diferencial de la empresa centro para apropiarse de las

rentas generadas en la cadena puede inhibir los efectos esperados de beneficios conjuntos y equitativos para los países miembros.

En la medida en que en un caso el mercado puede coordinar imperfectamente las estrategias productivas de carácter regional de los agentes independientes y dejar subutilizadas las oportunidades potenciales de complementación productiva a escala regional, y que en otro caso la especialización entre filiales de una empresa internacional (o dentro de una red jerarquizada de empresas) puede no maximizar los beneficios potenciales de la complementación entre los países sede, se hace necesaria la instrumentación de un mecanismo público de coordinación. Esto supone el establecimiento de políticas productivas coordinadas o comunes y plantea la responsabilidad plena del esquema de integración para ofrecer un entorno eficaz para la cooperación interempresarial como un necesario bien público regional. Del mismo modo, este mecanismo público de coordinación debe gestionar y minimizar las asimetrías existentes, tanto las originadas en factores estructurales propios de los países socios como aquellas instaladas por sus políticas e intervenciones regulatorias.

El patrón de distribución de los beneficios potenciales entre los socios de un esquema de integración es incierto toda vez que las capacidades competitivas acumuladas en el punto de partida por cada uno de ellos sean diferentes, y porque una vez en marcha el proceso la dinámica de especialización relativa puede generar nuevas asimetrías. Por esta razón, más allá de los incentivos generales establecidos por las condiciones del mercado ampliado, los países, preventiva o reactivamente, tienden a aplicar sus propias políticas de estímulo para aprovechar el mercado regional y tratan de maximizar su porción relativa en las ganancias del bloque, aun a costa de violar el principio de igualdad de condiciones de com-

14 Más aún, tiende a excluir a los agentes de menor capacidad financiera.

15 Al efecto, bastaría con que se trate de una empresa con sendas filiales en dos países socios.

petencia. Europa, por ejemplo, enfrentó este dilema reglamentando las ayudas estatales nacionales y transfiriendo parte de la política promocional y las políticas redistributivas al ámbito comunitario.

## 2.2. Integración productiva en el Mercosur: problemas y debilidades

Ciertamente, estas iniciativas requieren un proceso de profundización normativa, lo que supone la articulación de tres vías de acción: limpiar el campo de juego de las excepciones introducidas unilateralmente, internalizar las normas acordadas y avanzar en los compromisos de coordinación de políticas sucesivamente establecidos y postergados. Además, la consecución de los efectos económicos esperados de un proceso virtuoso de integración requiere el desarrollo de políticas estructurales específicas a nivel regional. En el caso del Mercosur, la debilidad del proceso de complementación productiva se corresponde con la ausencia o el pobre cumplimiento de las condiciones necesarias para su desarrollo. Los incentivos potenciales de escala han sido neutralizados por las violaciones unilaterales a la política comercial de intrazona y extrazona previamente acordada y por la aplicación discriminatoria de incentivos a la producción y al comercio. A su vez, habida cuenta de la ineficacia exhibida por los incentivos *de mercado*, llaman la atención los escasos esfuerzos puestos en la coordinación de políticas estructurales.

El Mercosur se caracteriza por significativas asimetrías estructurales: hay enormes diferencias en la talla económica y poblacional de los países miembros y una amplia divergencia en los niveles de su ingreso per cápita y en el grado de diversificación de su estructura productiva. Se trata de economías con muy diferentes grados de apertura al comercio internacional y niveles y características de su interdependencia con el mercado regional. Al mismo tiempo, algunas de estas asimetrías estructurales (tamaño económico y capacidad financiera,

fundamentalmente) están en la base de las asimetrías de política observadas; si bien las políticas de promoción aplicadas por los países socios están en general basadas en enfoques e instrumentos similares, la escala de los recursos disponibles y ejecutados hace una diferencia significativa a favor de Brasil. Lo que aparece como un juego en el que todos participan igualmente (sea cumpliendo, sea violando las mismas reglas) es en realidad la reproducción permanente de poderes de intervención diferenciales.

El tratamiento de las asimetrías estructurales y regulatorias existentes en el Mercosur no fue internalizado ni institucionalizado en el diseño y la normativa originales, más allá de la introducción de excepciones relativamente menores y temporarias en el proceso de desgravación de los flujos de comercio intrazona. Tampoco se adoptaron posteriormente políticas comunes o consensuadas que tuvieran como objetivo enfrentar los efectos de este tipo de asimetrías. En esta dinámica, el Mercosur terminó desplegando una trayectoria en la que las asimetrías de política tendieron a reproducir y profundizar las brechas estructurales. Los efectos distributivos de las asimetrías han jugado un papel importante en la dinámica de conformación y en las negociaciones del bloque regional, y sin duda constituyen una de las explicaciones principales de su sinuosa trayectoria normativa.

Para enfrentar sus consecuencias, los países miembros han ido adoptando, generalmente de modo unilateral, medidas de protección a través de la implementación de barreras no arancelarias, generando una importante fragmentación del mercado y un retroceso en el proceso de integración económica regional. Como consecuencia, el Mercosur desarrolló una lógica de negociación fuertemente conflictiva, según la cual lo acordado en materia de política comercial iba siendo progresivamente comprometido por la ausencia de coordinación en los otros planos; se reinstalaban barreras y se deterioraba la posibilidad de formular y establecer políticas comunes. La introducción reactiva y unilateral de restriccio-

nes de acceso a los respectivos mercados nacionales, la violación sistemática de acuerdos previos y las demoras en la internalización de las normas terminaron provocando dos graves consecuencias para el proceso de integración: I) la ausencia de una señal clara sobre el tamaño efectivo del mercado regional, y II) el agravamiento de los problemas distributivos entre los países socios.

No debería llamar la atención que, como consecuencia, la mayor parte del comercio intraregional se explique principalmente por la existencia de ventajas comparativas complementarias, regímenes especiales temporarios (y de poca densidad de eslabonamientos) o estrategias específicas en algunos sectores con predominio de las empresas transnacionales; así, los procesos teóricamente más *virtuosos* se han concentrado en pocos actores y el comercio intraindustrial ha resultado esencialmente un comercio intrafirma. En las condiciones en que fue concebido y regulado, el espacio regional fue relativa y ventajosamente aprovechado por la trama de filiales de empresas transnacionales, que en el punto de partida estaban en mejor posición para organizar sus estructuras corporativas de acuerdo con la situación de libre comercio regional. En la medida en que las pymes han accedido apenas marginalmente a las ventajas de la especialización regional, los beneficios potenciales de la complementación intraindustrial se han distribuido de modo desigual y más bien en términos regresivos.

### 2.3. Energía e inversiones intrarregionales: ¿nuevos ejes vertebradores?

El Mercosur está tratando de avanzar en la formalización de un acuerdo sobre complementación energética regional que incluiría no solo a los estados partes —Venezuela incluida— sino también a Chile y Bolivia. En principio, se procura avanzar en la integración física y normativa de los respectivos sistemas nacionales de producción, transporte, distribución y comercialización de energía. Por el momento,

esta agenda —al igual que las otras iniciativas para mejorar la situación de la infraestructura en la región— está pensada como un instrumento de abastecimientos complementarios más que de articulación regional de las cadenas productivas vinculadas. Por otra parte, a pesar de su potencialidad, la discusión sobre la cooperación energética no ha transcurrido por un camino sereno. El conflicto entre autonomía nacional e integración sigue latente y las desconfianzas en la región han puesto escollos a la diagramación de proyectos.

Como parte de un proceso más general de inversiones de países emergentes en el exterior, algunos flujos de capital originados en Brasil, México y Chile constituyen una parte creciente de la IED recibida por los países latinoamericanos en los últimos años. El proceso de internacionalización de empresas regionales es particularmente activo en el territorio del Mercosur, donde se han registrado inversiones cruzadas con origen y destino en los diferentes países socios. De todas maneras, el ritmo y la intensidad de estos flujos están fundamentalmente marcados por el ingreso de firmas y capitales brasileños a Argentina, y en menor medida a Paraguay y Uruguay. En el caso de Argentina, la IED proveniente de sus socios regionales —en particular de Brasil y mayormente destinada a la compra de firmas domésticas— ha pasado a ser una fracción mayoritaria entre todas las fuentes externas en el período posdevaluación y *default*.

El fenómeno de internacionalización de las empresas brasileñas aparece como uno de los ejes novedosos de la integración regional; como tal, puede convertirse en un factor dinamizador del Mercosur y en un componente importante de los procesos de reestructuración y complementación productivas. Por el momento, las principales operaciones de expansión a nivel regional han sido protagonizadas por un conjunto reducido de grandes grupos empresarios concentrados en sectores industriales maduros y consolidados, tales como minerales, metales, textiles, siderurgia y cemento; asimismo, se han registrado algunos flujos en los sectores de cosméticos, alimentos, autopartes

y *software* encabezados por empresas de menor porte. La internacionalización de las firmas brasileñas se asienta en su tamaño, su solidez empresarial y gerencial y su acceso a financiamiento internacional de bajo costo; estos atributos fueron favorecidos por la valorización del real, la altísima liquidez internacional y la disposición del BNDES a participar en el financiamiento de las operaciones internacionales.

La potencialidad de este proceso como inductor de una mayor integración productiva entre los países del Mercosur depende de la evolución de un conjunto de factores. En primer lugar, del ritmo y la intensidad de la regionalización de los capitales del Mercosur: se dan condiciones para que la expansión de las empresas brasileñas se mantenga e incluso se diversifique sectorialmente; al mismo tiempo, no hay indicios de que este proceso se esté replicando activamente en los otros países socios. En segundo lugar, de la especialización sectorial y de las estrategias predominantes en los inversores: hasta aquí, la mayor parte de las operaciones se ha concentrado en sectores relativamente poco transables o exportadores de *commodities* al mercado mundial; correspondientemente, las estrategias se han concentrado en el aprovechamiento de recursos naturales o en la explotación del mercado interno del país receptor. Desde el punto de vista de su contribución a la generación de ventajas competitivas dinámicas para el conjunto de los países miembros, el fenómeno de las translatinas del Mercosur presenta todavía más incógnitas y dudas que indicios firmes.

La potencialidad del proceso de regionalización de los capitales Mercosur como factor dinamizador del proceso de integración está también asociada a las posibilidades de integrarse en las cadenas globales de valor. Teóricamente, la participación en ellas abre oportunidades para que las pymes se integren en forma exitosa en la economía mundial y accedan a recursos esenciales para su desarrollo, como financiación, tecnología y capacidad de gestión. Sin embargo, para que estos beneficios puedan materializarse es clave el modo en el cual las pymes se insertan. Si bien las

cadenas de valor no son homogéneas y las posibilidades de apropiación de la renta de las diferentes actividades varían de una a otra, están coordinadas por grandes empresas que controlan los márgenes de sus distintos eslabones. Por un lado, no resulta fácil para las pymes integrarse y concretar su rentabilidad; por otro, una especialización en mercados competitivos y en actividades de bajo valor agregado puede conducir incluso a un crecimiento *empobrecedor*.

El proceso de internacionalización de una pyme suele estar afectado por el débil desarrollo de sus canales de comercialización, por su insuficiente conocimiento del mercado externo y por lo tanto por sus dificultades de acceso a potenciales clientes o proveedores. Al mismo tiempo, su débil poder de mercado y de *lobbying* les impide recurrir a prácticas de cartelización u otras acciones defensivas habituales en el mundo de la gran empresa. Su integración en *clusters* o en redes empresarias de carácter horizontal o en las que predomine una distribución no asimétrica de las rentas generadas internamente resulta una estrategia idónea para enfrentar las amenazas y aprovechar las oportunidades del escenario competitivo. Sin embargo, una estrategia de esta naturaleza difícilmente pueda consolidarse en ausencia de mecanismos de coordinación eficaces. En cualquier caso, las políticas y los instrumentos correspondientes deberían promover acciones para la especialización y complementación en productos finales, para el desarrollo conjunto de nuevos productos y adaptaciones, para asociarse en la explotación de nichos específicos, para constituir alianzas de exportación y para maximizar las relaciones de aprovisionamiento en sistemas internacionales de producción.

## 2.4. Para jerarquizar la dimensión productiva en el Mercosur

La unión aduanera del Mercosur ha transitado desde hace varios años por una fase de reactivación de los intercambios comerciales, y al mismo tiempo de continua rispeidez en las nego-



ciaciones y de conflicto e incertidumbre sobre las prioridades de su construcción institucional. El renovado ímpetu comercial se fue dando de la mano de la recuperación del nivel de actividad en todos los países socios después de una prolongada fase de crisis o estancamiento, según los casos. Sin embargo, la bonanza económica no ha traído argumentos suficientes, ni ahora ni en anteriores etapas de crecimiento, para que los socios definan y alcancen acuerdos estratégicos sobre las agendas de construcción interna y de relacionamiento externo del bloque. Más aún, en la propia trayectoria económica del proceso de integración, en la que ha predominado escasa voluntad de coordinación de políticas, pueden encontrarse razones para explicar una parte importante de esa divergencia. En el caso del Mercosur resulta paradójico que gobiernos con definiciones y agendas políticas, sociales y económicas relativamente afines, en países con problemas y necesidades similares, no hayan podido hacer efectiva su retórica prointegración.

En realidad, la propia constitución del Mercosur como una unión aduanera está en cuestión. Aun cuando se haya acordado en algún momento la estructura del *arancel externo común* (AEC) y se haya establecido el correspondiente cronograma de implementación, su adopción plena se ha ido postergando sucesivamente; de hecho, incluso ha habido retrocesos y en la actualidad hay menos posiciones arancelarias con tarifas comunes que las registradas algunos años atrás. Por un lado, algunos estatutos necesarios para la vigencia efectiva del AEC —la unificación de los códigos aduaneros y la armonización de otros procedimientos en frontera, por ejemplo— todavía no han sido puestos en funcionamiento, por lo que, más allá de que rija el mismo arancel en todos los socios, no hay libre circulación de los bienes importados en el mercado regional. Por otro, los países han ido practicando algunos desvíos sobre los niveles acordados, justificados por vía de excepciones temporarias que se consolidan en la misma medida en que el cronograma original se va abandonando. En los hechos, la situación actual del Mercosur se asemeja a un área de libre comercio que con-

serva, de todas maneras, múltiples y variadas restricciones en los intercambios intrazona; de este modo, no aparecen incentivos fuertes para desarrollar procesos de inversión que viabilicen el cambio estructural requerido.

Las dificultades y la escasa voluntad para establecer una política comercial externa común expresan esencialmente la falta de consenso de los países miembros sobre la orientación de la estructura productiva regional y sobre las líneas principales de inserción en la economía internacional. La debilidad del proceso de coordinación de políticas en general es el resultado de la ausencia de un acuerdo estratégico sobre la proyección del bloque de países asociados y sobre la posición específica de cada uno de ellos. Ciertamente, cuando los niveles de interdependencia económica son relativamente bajos, la demanda de coordinación por motivos *defensivos* —es decir, por precaución frente a la eventual trasmisión de ciclos o de inestabilidad— tiende a ser menor; en estos casos es necesario impulsar una oferta de coordinación que instale o promueva entre los agentes económicos los incentivos para cooperar y desarrollar la trama de encadenamientos y complementariedades productivos que permitan aprovechar los beneficios potenciales de la ampliación del mercado. Pero la posibilidad de esta oferta depende de la existencia de una visión estratégica compartida, del desarrollo de una matriz de intereses comunes y de un liderazgo claro y eficaz.

Precisamente, la relativa intensidad y el carácter asimétrico de la interdependencia entre los países socios han sido señalados como una de las debilidades estructurales para la conformación de uniones aduaneras en esta parte del continente. El tipo de interdependencia existente implica no solo una baja demanda de coordinación, sino también diferentes demandas nacionales; así, las economías más pequeñas o menos desarrolladas requieren algunos instrumentos que hagan efectivo el acceso al mercado de sus socios más grandes, y a la vez otros que las compensen o preserven de su menor capacidad competitiva. Las asimetrías de tamaño, desarrollo y diversificación

productiva han complicado la definición de una estructura arancelaria común al bloque, tal que compatibilice los diferentes requerimientos de los países miembros. En la medida en que la estructura de protección tendió a ser definida en función de las economías más diversificadas, la escasa o nula implementación de políticas activas de acompañamiento que promovieran el desarrollo de eslabones productivos en los países menores llevó a que las demandas de estos fueran gestionadas por la vía de excepciones que desnaturalizan el proyecto de unión aduanera. Esta dinámica revela la ausencia —por decisión o incapacidad— de conducción y liderazgo en el proceso de integración y, como consecuencia, el predominio de acciones no cooperativas.

La modificación de esta lógica en el caso del Mercosur requiere colocar firmemente tres cuestiones de índole general en un nuevo punto de partida. En primer lugar, es fundamental que la consideración de la problemática de la integración productiva se inscriba dentro del objetivo general de tratamiento y reducción de las asimetrías existentes entre los países miembros. En segundo lugar, es necesario jerarquizar la dimensión del desarrollo productivo y la integración productiva regional dentro del modelo y la estructura institucionales. En tercer lugar, es importante tomar en cuenta que la progresiva resolución de los problemas de acceso al mercado regional contribuirá a la profundización de las acciones que se planteen para avanzar en el proceso de integración productiva.

En los últimos tiempos se ha formado un consenso relativamente amplio dentro del Mercosur acerca de la necesidad de dar respuesta a los problemas planteados por la existencia de múltiples asimetrías estructurales y regulatorias. Después de una década y media de funcionamiento del esquema regional es evidente que los países, las regiones, los sectores y las empresas de menor desarrollo relativo han sido los menos beneficiados (a veces los más perjudicados) por el proceso de integración. La ausencia de políticas explícitas a nivel regional para nivelar o compensar aquellas des-

igualdades y la formulación a nivel nacional de políticas no cooperativas han profundizado las asimetrías de origen y han agudizado los problemas distributivos, y con ello la conflictividad dentro del bloque. La integración productiva constituye una de las respuestas posibles a esta problemática.

Las cuestiones sobre desarrollo productivo en general e integración productiva en particular han sido poco jerarquizadas hasta ahora en la estructura institucional del Mercosur. En cierto sentido, predominó la hipótesis de que la liberalización del comercio y la integración de los mercados nacionales constituirían un estímulo suficiente para una reorganización virtuosa de la estructura productiva regional; de hecho, las cuestiones conceptuales sobre este tema quedaron circunscritas a instancias de carácter consultivo y el tratamiento de las cuestiones operativas permanece fragmentado en ámbitos de carácter sectorial de segundo nivel. Una reformulación conceptual que incorpore la integración productiva como un eje dinamizador del Mercosur requiere la constitución de una instancia especializada y con vocación y capacidad de decisión para orientar ese proceso.

La integración productiva a nivel regional se basa fundamentalmente en la posibilidad de establecer y consolidar mecanismos estables de cooperación interempresarial. La constitución de vínculos permanentes de intercambio y abastecimiento, de redes de empresas, de cadenas de clientes y proveedores, de *clusters* horizontales, de consorcios de exportación o de intercambio tecnológico y de alianzas estratégicas de diversa índole requiere principalmente certidumbre sobre las condiciones de acceso al mercado regional. En la medida en que en el Mercosur se establezcan las reglas de acceso y de circulación de bienes y servicios y se vaya reduciendo el alcance de las restricciones al comercio interno, se podrá avanzar más rápidamente en la instalación de procesos de complementación productiva entre empresas de los diferentes países, y en particular en la incorporación activa de los países y las empresas de menor tamaño a esta tendencia.

La toma de conciencia sobre la importancia de la integración productiva como mecanismo para promover la convergencia estructural de las economías, y por lo tanto para evitar la reproducción de las desigualdades competitivas entre los países miembros y las empresas es un requisito para instalar el tema como un punto decisivo en la agenda del Mercosur y para otorgarle un lugar central en su esquema institucional, en principio de nivel equivalente a la Comisión de Comercio.<sup>16</sup> A su vez, la jerarquización conceptual e institucional de la problemática de la complementación productiva entre los países socios permitirá tratar los temas de acceso a mercados dentro de una racionalidad más amplia y vinculada a la búsqueda de una distribución equitativa de los beneficios de la integración, lo que disminuirá relativamente los niveles de conflicto que esta cuestión ha asumido.

Si bien el avance en estos planos constituye una condición necesaria, no debe perderse de vista que tanto en los países como a nivel del propio Mercosur existe un conjunto de ámbitos, iniciativas y políticas que ya están en marcha y que pueden ser incorporados y potenciados dentro de una estrategia explícita de integración productiva. La instalación de niveles y mecanismos de coordinación eficaces entre estas instancias e instrumentos puede contribuir a conformar una masa crítica inicial que facilite a futuro el desarrollo de acciones en profundidad. En este sentido, la incorporación de niveles progresivos de coordinación dentro del esquema institucional del Mercosur y entre los países miembros puede constituir una primera plataforma de provisión de los bienes públicos regionales necesarios para darle mayor cohesión al proceso.

Todos los países del Mercosur han desarrollado instituciones, programas y políticas de promoción del desempeño y de mejoramiento

o fortalecimiento de la competitividad de sus empresas, con particular atención al segmento de micro, pequeñas y medianas empresas, que resultan las más afectadas por las fallas de mercado predominantes. Entre otras acciones significativas, destacan las iniciativas tendientes a fomentar la asociatividad entre aquellas, a integrarlas en *clusters* y redes de cooperación y a desarrollarlas como proveedores de grandes firmas. Se trataría de incorporar a estos instrumentos una dimensión y una vocación regional, de modo de premiar o promover aquellas iniciativas que avancen en la integración de redes de empresas o cadenas de abastecimiento entre los países miembros. En la medida en que el desarrollo de estas instituciones nacionales y su potencia promocional resulta muy desigual, es necesario instalar un mecanismo de coordinación que asegure que todos los países socios, en particular los más pequeños, participen de los beneficios potenciales.

La internacionalización de empresas y su expansión y localización en diferentes países del esquema pueden constituir un poderoso mecanismo de desarrollo de cadenas productivas regionales. Hasta ahora en el Mercosur este proceso ha sido protagonizado casi exclusivamente por grandes empresas y mayormente de extrazona; más recientemente ha ido emergiendo una tendencia a la regionalización de firmas y capitales de los países miembros, principalmente de los más grandes. Se trataría de promover y ampliar los alcances de este proceso, trabajando en dos direcciones: por un lado, fomentando la incorporación de proveedores de y en todos los países socios para maximizar los efectos de encadenamiento; por otro lado, promoviendo y facilitando la regionalización de empresas medianas y pequeñas para maximizar los efectos de difusión.

Dentro de la propia institucionalidad y los programas en ejecución del Mercosur, hay varias

<sup>16</sup> A mediados de 2008 (dic. 12/08), se aprobó el Programa de Integración Productiva del Mercosur (PIPM) y se estableció su coordinación por el Grupo de Integración Productiva del Mercosur (GIP), creado al efecto bajo la dependencia del GMC y que será integrado por representantes de los países socios. De acuerdo con su formulación, el PIPM pondrá énfasis en la integración de las cadenas productivas de las pymes.

instancias y acciones que deberían ser integradas o, al menos, coordinadas en la perspectiva de una mayor complementación productiva.<sup>17</sup> De un lado, están las iniciativas tendientes a mejorar la vinculación física y facilitar el comercio a través de la reducción de los costos de transacción, tales como los programas de desarrollo de infraestructura y de promoción de la integración fronteriza. De otro, las iniciativas explícitamente dirigidas a promover asociaciones productivas y a compensar las asimetrías, tales como los Foros de Competitividad y el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM). Se trataría de fortalecer progresivamente en estos programas un componente de desarrollo productivo, y en particular la promoción de emprendimientos

de complementación productiva basados en la asociación de empresas de diferentes países del Mercosur, con una presencia obligatoria de alguno de los países más pequeños. En paralelo con el desarrollo de estos esfuerzos de coordinación y de aprovechamiento de programas e iniciativas ya existentes, en los ámbitos público y privado, a nivel nacional y regional, se debería discutir la integración de un fondo regional específicamente dirigido a promover el desarrollo de nuevas capacidades y la integración productiva, que tenga como beneficiarias a las pequeñas y medianas empresas y como objetivo su integración en cadenas productivas regionales destinadas al abastecimiento tanto intra como extrazona.

---

17 Entre las iniciativas ya presentadas, cabe señalar las siguientes:

Pauta de Integración Productiva, propuesta generada en el ámbito del SGT 7 y presentada al GMC con el propósito de crear una oferta de bienes públicos específicos.

Foro de Madera y Muebles, creado en el ámbito del SGT 7 para la discusión y el desarrollo de acciones en la cadena respectiva.

Proyectos de Integración Productiva, movilizados por la CRPM en el ámbito del SGT 7 y propuestos para asociarse al programa de desarrollo de proveedores de Petrobras para ampliar las vinculaciones regionales en la cadena automotriz y para desarrollar una cadena de proveedores en la industria del turismo.

Política externa, sindicalismo  
e participação social:  
experiências recentes no Brasil

RENATO MARTINS





O diálogo com as organizações da sociedade civil, a busca de consensos e a solução negociada dos conflitos constituem um dos traços marcantes do Governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. No Brasil, a democracia participativa é um princípio constitucional. Ela tem o papel de complementar a democracia representativa e propiciar os meios para o desenvolvimento de uma cidadania ativa. Os principais canais institucionais de realização

do diálogo social são as Audiências Públicas<sup>1</sup>, as Conferências Nacionais<sup>2</sup> e os Conselhos de Políticas Públicas<sup>3</sup>. Dos mais de cinco mil municípios brasileiros, são raros os que não possuem ao menos um Conselho de Política Pública. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) é diretamente ligado à Presidência da República e se reúne para discutir grandes temas nacionais. Em 2007, o CDES levou ao conhecimento do presidente

- 
- 1 Audiências Públicas são instrumentos de participação social, convocadas por qualquer um dos poderes da União, para debater questões que afetam os cidadãos. As Audiências Públicas permitem conhecer as mais variadas opiniões sobre o tema em deliberação. Elas conferem legitimidade e transparências às decisões políticas e legais. O Supremo Tribunal Federal realizou, em 2008, duas Audiências sobre temas de grande repercussão nacional: o uso de células-tronco embrionárias para pesquisa, e a demarcação da área indígena Raposa Serra do Sol, no estado de Roraima. Organizações da sociedade civil participam ativamente das Audiências Públicas.
  - 2 Conferências Nacionais são espaços de participação social convocadas pelo poder executivo para formular políticas públicas para áreas diversas, como saúde, juventude, meio ambiente, cidades, mulheres etc. Participam das Conferências delegados e delegadas representantes da sociedade civil e governos, de forma proporcional. As Conferências se realizam em âmbito municipal, estadual e nacional, com recursos da União e presididas, normalmente, pelo ministério da área correlata. Em 2007, foram realizadas seis conferências: 3ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar, 2ª Conferência Nacional de Política para as Mulheres, 13ª Conferência Nacional da Saúde, 3ª Conferência Nacional das Cidades, 7ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e 6ª Conferência Nacional da Assistência Social.
  - 3 Os Conselhos são espaços de participação social legalmente constituídos e contam com a representação paritária de segmentos da sociedade e do governo. Nesses espaços são deliberadas questões relacionadas às Políticas Públicas e Defesa de Direitos. Apenas neste governo foram criados 31 conselhos de um total de 95. Dos 32 conselhos que, na sua composição, têm maior representatividade da sociedade civil, 18 foram constituídos na gestão do presidente Lula.

Lula as Cartas de Concertação, a Agenda Nacional de Desenvolvimento e os Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento, contendo diretrizes e metas a serem alcançadas. Desde o início do governo Lula, já foram realizadas mais de 50 Conferências Nacionais, em nível municipal, estadual e federal, das quais participaram cerca de três milhões de pessoas. Trata-se de uma relação democrática entre Estado e sociedade que foi retomada e ampliada neste governo. A Secretaria-Geral da Presidência da República é o órgão responsável por articular as relações com as organizações sociais.<sup>4</sup>

Experiências de participação social também se desenvolvem no campo da política externa e um exemplo disso é a incorporação dos movimentos sociais brasileiros nas negociações internacionais. Na ONU, a participação das organizações sociais e sindicais foi decisiva na definição e no lançamento da Ação Global Contra a Fome a Pobreza, iniciativa apresentada pelo governo Lula no início do primeiro mandato, com o apoio do Chile, da França e da Espanha. Da Ação Global surgiu a discussão sobre a criação dos novos mecanismos financeiros para o desenvolvimento. Há um *déficit* de 50 bilhões de dólares anuais para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, contando apenas com a ajuda tradicional. O primeiro resultado da Ação Global foi a criação da UNITAID – Fundo solidário para a compra de medicamentos contra doenças infecto-contagiosas (AIDS, malária e tuberculose) que atingem os países mais pobres. Outros mecanismos estão em discussão, como a loteria solidária ou a taxação dos fluxos financeiros internacionais. Em 2008, em Brasília, o presidente da Central Única dos Trabalhadores (CUT) representou as organizações da sociedade civil na abertura da primeira reunião que o Conselho da UNITAID realizou fora de Genebra. Em face da crise internacional, a dis-

cussão sobre os novos mecanismos financeiros é ainda mais necessária e atual.

Nas reuniões de negociação comercial da OMC representantes da sociedade civil têm sido incorporados como membros da delegação oficial do governo brasileiro. Isto permite que setores antes não incluídos nas negociações, como as grandes organizações de trabalhadores rurais e da agricultura familiar, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF), acompanhem as discussões, acessem informações, realizem intercâmbios com organizações similares e apresentem sugestões. O Ministério do Desenvolvimento Agrário tem realizado reuniões com lideranças nacionais dessas organizações, que assim podem monitorar a evolução das negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC) e no Mercosul e incluir as reivindicações dos trabalhadores da agricultura familiar nas negociações internacionais.

Em algumas viagens ao exterior, o presidente Lula abre espaço em sua agenda de Estado para se reunir com representantes da sociedade civil de outros países. O mais recente encontro deste tipo, sempre articulado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, aconteceu na viagem do presidente Lula à Holanda, em 2008. Representantes das organizações da sociedade civil e do movimento sindical de entidades de cooperação internacional, especificamente da ICCO, Oxfam-Novib e FNV discutiram com o presidente Lula a continuidade de programas sociais desenvolvidos no Brasil em parceria com organizações como a CUT, a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase) e o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase). Em outras ocasiões, membros da sociedade civil brasileira são incorporados à delegação presidencial em missões internacionais.

4 As atribuições da Secretaria-Geral da Presidência da República são definidas por decreto presidencial que estabelece: «Compete à Secretaria-Geral da Presidência da República assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente *no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo (...)*».



Também foi um marco na relação do governo com a sociedade civil a realização, em março de 2007, do primeiro Encontro de Política Externa, Diálogo Social e Participação Cidadã. Articulado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, o Encontro teve por objetivo discutir os principais temas da política externa do governo Lula. O ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, fez uma exposição das diretrizes da política externa brasileira e um balanço dos resultados alcançados no pri-

meiro mandato. Os debates mostraram que, como já ocorre em outras áreas de governo, a política externa também pode ser enriquecida pelas contribuições dos movimentos e das organizações sociais. Novas reuniões estão programadas com o objetivo de dar continuidade às discussões. Participaram do Encontro representantes de organizações e movimentos sociais. O quadro abaixo permite visualizar alguns temas debatidos e as propostas emanadas da sociedade civil.

<b>Tema</b>	<b>Recomendações</b>
Integração Sul-Americana	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Priorizar a integração política.</li> <li>▶ Promover a integração da infra-estrutura.</li> <li>▶ Definir e implementar modelos regionais de desenvolvimento.</li> </ul>
Cooperação Sul-Sul	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Incorporar organizações sociais e governos subnacionais na formulação e execução de projetos de cooperação.</li> </ul>
Haiti	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Providenciar imediata retirada das tropas.</li> <li>▶ Ampliar a ajuda social e econômica ao Haiti.</li> </ul>
OMC e negociações comerciais	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Iniciar a discussão sobre as cláusulas sociais com os países do G 20.</li> <li>▶ Recusar os termos das negociações de NAMA.</li> <li>▶ Proteger a capacidade industrial nas negociações comerciais.</li> <li>▶ Elevar tarifas dos setores de vestuário e calçados.</li> <li>▶ Proteger a agricultura familiar e a segurança alimentar.</li> </ul>
Educação	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Combater a entrada da educação nas negociações de serviços na OMC.</li> <li>▶ Agilizar o debate no Congresso Nacional contra a presença do capital estrangeiro na educação brasileira.</li> </ul>
Itaipu	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Iniciar diálogo com o governo paraguaio sobre Itaipu e sobre a situação dos brasileiros no Paraguai.</li> </ul>
China e Índia	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Endurecer as negociações para evitar transferências dos empregos para Índia e China.</li> </ul>
Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Incorporar as organizações sociais e o movimento sindical nas reuniões de Cúpula da CPLP.</li> </ul>
UNASUL	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Incorporar as organizações sociais e o movimento sindical nas reuniões da UNASUL.</li> </ul>
Povos Indígenas	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Apoiar a realização da consulta nacional sobre a Declaração dos Povos Indígenas da OEA</li> <li>▶ Convidar o Relator Especial dos Povos Indígenas da ONU a visitar o Brasil.</li> <li>▶ Celebrar acordo no Mercosul sobre circulação dos povos indígenas entre os Estados Partes com base na Convenção 69 da OIT.</li> </ul>
Biocombustível	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Estabelecer regras para a entrada de capital estrangeiro no setor sucroalcooleiro.</li> </ul>
Mercosul	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Criar espaço institucional de participação da sociedade civil no Mercosul.</li> <li>▶ Liberar o acesso aos documentos técnicos de alto nível sobre as negociações.</li> </ul>
Combate ao Racismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Incorporar as contribuições da sociedade civil sobre a Conferência Mundial de Durban contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância.</li> </ul>
Fórum Social Mundial	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Apoiar a realização do FSM Amazônico de 2009 em Belém do Pará.</li> <li>▶ Constituir grupo de alto nível do governo para seguimento do FSM e discussão com a sociedade civil.</li> </ul>
Meio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Acompanhar e implementar a Agenda 21</li> </ul>

Como se observa, diferentes temas atraem a atenção das organizações sociais. O primeiro Encontro de Política Externa mostrou que as organizações sociais podem contribuir na formulação e implementação da política internacional, da mesma forma como têm enriquecido com sugestões outras políticas públicas nacionais.

Com a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores foram realizados, em 2007, reuniões com lideranças das mais representativas organizações da sociedade civil brasileira. Participaram dos encontros dirigentes nacionais de organizações de direitos humanos, sindicatos de trabalhadores, associações de pequenos e médios empresários, mulheres, educadores, igrejas e pastorais sociais, povos indígenas, agricultura familiar, universidades, e grupos de combate ao racismo e à discriminação sexual, entre outros. Esses encontros tiveram por objetivo discutir a incorporação das organizações da sociedade civil nos projetos de cooperação técnica desenvolvidos pelo Brasil. No Fórum Social Mundial de Nairobi, em 2007, se verificou o interesse que programas sociais como o Bolsa Família, o ProJovem, o ProUNI, o Energia para Todos, o Pronaf e a Construção de Cisternas despertam entre as organizações sociais africanas. Isto também ocorre na América Central e Caribe, nos países da Comunidade Andina de Nações, no Mercosul, e nos países da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Já existem organizações sociais que participam da cooperação brasileira, como o Viva Rio, por exemplo, que desenvolve programas contra a violência no Haiti. Esta participação pode ser ainda maior e há entendimentos entre a Secretaria-Geral da Presidência da República e o Ministério das Relações Exteriores para ampliá-la.

Na América do Sul, considerando a prioridade que o Mercosul e a integração sul-americana representam para o governo brasileiro, a par-

ticipação é ainda maior. Ela está prevista na União de Nações Sul-Americanas (Unasul), cujo tratado constitutivo foi assinado em maio de 2008 pelos presidentes dos doze países membros. A Unasul tem por objetivo promover a cooperação econômica e comercial; desenvolver a integração energética e o desenvolvimento da infra-estrutura; estimular a integração industrial e produtiva; apoiar a integração financeira; fortalecer a diversidade cultural; promover o intercâmbio de informações e de experiências em matéria de defesa e de segurança pública. O artigo 18 do Tratado da Unasul, sobre Participação Cidadã, estabelece que:

*«Será promovida a participação plena da cidadania no processo de integração e união sul-americanas, por meio do diálogo e da interação ampla, democrática, transparente, pluralista, diversa e independente com os diversos atores sociais, estabelecendo canais efetivos de informação, consulta e seguimento nas diferentes instâncias da Unasul. Os Estados Membros e os órgãos da Unasul gerarão mecanismos e espaços inovadores que incentivem a discussão dos diferentes temas, garantindo que as propostas que tenham sido apresentadas pela cidadania recebam adequada consideração e resposta».*

No Mercosul, onde o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES) é o principal espaço institucional de representação de trabalhadores, empresários e do «terceiro setor», também tem havido avanços importantes. O fato mais recente foi a assinatura pelo presidente Lula, em 2008, do decreto que institui, do lado brasileiro, o Conselho do Mercosul Social, previsto no Programa Mercosul Social e Participativo da Presidência Pro Tempore brasileira. Essa iniciativa marca um novo capítulo nas relações entre o governo e a sociedade civil no campo da integração regional. Trata-se de um reconhecimento de que a sociedade civil brasileira está cada vez mais madura, organizada e engajada.<sup>5</sup>

5 O Decreto estabelece: «Art. 1º Fica instituído, no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores, o Programa Mercosul Social e Participativo, com o objetivo de promover a interlocução entre o Governo

Com a criação do Conselho, as organizações sociais e sindicais brasileiras passam a contar com um espaço regular e permanente de discussão com o governo sobre as políticas para o Mercosul. O Conselho vai fortalecer o papel do Foro Consultivo Econômico e Social, das Reuniões Especializadas, dos Subgrupos de Trabalho e demais instâncias que promovem o diálogo social ou têm um papel direto ou indireto de representação da sociedade civil. Ele se reunirá quatro vezes ao ano, sempre antecedendo as reuniões do Grupo Mercado Comum e do Conselho Mercado Comum, e será coordenado pelos ministros das Relações Exteriores e da Secretaria-Geral da Presidência da República. Responsáveis políticos de outros ministérios serão convidados para aportar informações e debater com os representantes da sociedade civil as políticas negociadas no Mercosul.

A evolução da participação social no Mercosul passou por diferentes etapas. O Tratado de Assunção (1991) não estabeleceu nenhum tipo de participação social. Somente em 1994, com a assinatura do Protocolo Adicional de Ouro Preto, foram criadas a Comissão Parlamentar Conjunta e o Foro Consultivo Econômico e Social. O primeiro, como órgão de representação dos Parlamentos dos Estados

Partes; o segundo, como órgão de representação dos setores econômicos e sociais. O movimento sindical regional, organizado na Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul, teve um papel fundamental na criação do FCES. Estes órgãos constituem o que se pode chamar de primeira geração dos instrumentos de participação social no Mercosul, e foram criados em um contexto político e econômico no qual a tônica da integração ainda era predominantemente comercial.

À uma segunda geração de mecanismos de participação social correspondem o Conselho Brasileiro do Mercosul Social (instituído pelo governo Lula em 2008); os Encontros com o Mercosul (organizados pela Secretaria-Geral da Presidência da República do Brasil, desde 2004); o Programa Somos Mercosul (lançado pela Presidência Pro Tempore Uruguiaia, em 2005) e as Reuniões Especializadas que adotam práticas de diálogo social, como a Reunião Especializada de Mulheres (REM) e a Reunião Especializada de Agricultura Familiar (REAF). A Cúpula Social e o Parlamento do Mercosul também correspondem a esta geração dos novos mecanismos de participação social do Mercosul. Ela visa superar o *déficit* de participação social, enquanto o Parlamento se destina à superação do *déficit* de participação política.

---

Federal e as organizações da sociedade civil sobre as políticas públicas para o Mercado Comum do Sul – Mercosul. Art. 2º O Programa Mercosul Social e Participativo tem as seguintes finalidades: I - divulgar as políticas, prioridades, propostas em negociação e outras iniciativas do Governo brasileiro relacionadas ao Mercosul; II - fomentar discussões no campo político, social, cultural, econômico, financeiro e comercial que envolvam aspectos relacionados ao Mercosul; III - encaminhar propostas e sugestões que lograrem consenso, no âmbito das discussões realizadas com as organizações da sociedade civil, ao Conselho do Mercado Comum e ao Grupo do Mercado Comum do Mercosul. Art. 3º O Programa Mercosul Social e Participativo será coordenado pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República e pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores ou pelos substitutos por eles designados para esse fim. § 1º Participarão do Programa Mercosul Social e Participativo os órgãos e as entidades da administração pública federal, de acordo com suas competências, e as organizações da sociedade civil convidadas, nos termos e na forma definidos em portaria conjunta da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores. § 2º Fica permitida a requisição de informações, bem como a realização de estudos por parte dos órgãos e entidades da administração pública federal para o desenvolvimento do Programa Mercosul Social e Participativo. § 3º Poderão ser requisitados, na forma da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, servidores dos órgãos e entidades da administração pública federal para o cumprimento das disposições deste Decreto. Art. 4º Na execução do disposto neste Decreto, o Programa Mercosul Social e Participativo contará com recursos orçamentários e financeiros consignados no orçamento da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores. Art. 5º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. Brasília, 6 de outubro de 2008; 187º da Independência e 120º da República. LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA».

## Tabaré Vazquez

Presidente da República Oriental do Uruguai.

Montevidéo, 9 de dezembro de 2005.

*«El especial momento político que está viviendo el MERCOSUR amerita, hoy más que nunca, que avancemos también en la integración cultural y en la integración de los ciudadanos de la región. Esta dimensión de la integración requiere de construcción de subjetividades e identidades supranacionales que, respetando las diversas realidades nacionales, comiencen a interactuar con actores sociales emergentes de la región».*

*«Agendar de una vez y para siempre la perspectiva cultural de la integración permitirá comenzar a recorrer un camino de revalorización y reconocimiento mutuo de nuestros pueblos. Proceso que, más temprano que tarde, culminará indefectiblemente en la configuración de una ciudadanía regional que genere la legitimidad necesaria para el buen funcionamiento de la nueva institucionalidad del MERCOSUR».*

*«Es tiempo de socializar la responsabilidad que los gobiernos y los gobernantes hemos asumido en materia de integración. Queremos que los ciudadanos uruguayos compartan con su Gobierno la responsabilidad de la Presidencia Pro Tempore. SOMOS MERCOSUR si todos asumimos el compromiso de fortalecer el bloque y si apostamos a la solución colectiva de nuestros problemas. Atrás deberán quedar intereses corporativos o rivalidades secundarias que hoy están latentes en las sociedades de nuestros países».*

*«Es tiempo de avanzar en la construcción del MERCOSUR ciudadano, ya que será ese el espacio democrático donde trabajosamente seguiremos construyendo nuestros acuerdos. Debemos asumir que todos SOMOS MERCOSUR y que de todos nosotros depende el éxito de este formidable proyecto político».*

Os instrumentos de participação social de primeira e segunda geração se complementam. A principal diferença entre eles reside no fato de que os primeiros foram criados quando a integração comercial predominava sobre a integração política, econômica e social; e os segundos correspondem ao atual estágio do Mercosul, em que os governos estão empenhados numa integração mais profunda, focalizada na integração produtiva e no desenvolvimento social. O ingresso da Venezuela, a criação do Parlamento do Mercosul, a implementação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), a elaboração do Plano Estratégico de Integração Produtiva, e a criação do Instituto de Formação do Mercosul são iniciativas importantes da etapa atual da integração que a diferenciam do modelo predominantemente comercial dos anos noventa.

Nos últimos anos a agenda da integração tem de fato incorporado temas que estavam ausentes das discussões do Mercosul, como o combate às assimetrias, a integração política e o aperfeiçoamento institucional. A partici-

pação social também mereceu atenção dos governos. Em sucessivas reuniões presidenciais, especialmente, em Montevidéo (dezembro de 2005), Córdoba (julho de 2006), Rio de Janeiro (janeiro de 2007) e Tucumán (julho de 2008), os presidentes dos Estados Partes expressaram a vontade de ampliar os espaços de participação social no Mercosul. Ao Foro Consultivo Econômico e Social foi garantido o acesso em todas as reuniões do Mercosul, e as Cúpulas Sociais do Mercosul foram reconhecidas e passaram a ter o apoio institucional das presidências pro tempore.

A participação social e sindical pode se ampliar ainda mais na América do Sul, quer em razão da consolidação da democracia na região, quer em função do avanço da integração sul-americana. A criação da Unasul, do Banco do Sul e do Conselho de Segurança do Sul são iniciativas que não prescindem de maior participação social para se legitimar. Do lado das organizações da sociedade civil, há mobilização e acúmulo de experiências para que esta participação se efetive.

As várias edições do Fórum Social Mundial (FSM) revelam que as organizações sociais estão preparadas para discutir os mais variados temas da agenda internacional. Articuladas em redes horizontais, com grande poder de mobilização e capacidade de identificação de temas globais, elas têm influenciado na posição dos Estados e dos organismos multilaterais. O FSM está formando as novas gerações de militantes sociopolíticos. Este novo internacionalismo, fortemente identificado com os ideais da democracia participativa, é sinal de vigor, engajamento e amadurecimento da cidadania. Algumas das mais importantes centrais sindicais da América Latina se engajaram ao processo do FSM. No princípio, esta participação foi menor. Houve Federações Internacionais que enviaram representantes a Davos e deixaram de participar das primeiras edições do FSM em Porto Alegre. Posteriormente isso mudou. A Confederação Sindical dos Trabalhadores e Trabalhadoras das Américas (CSA) e a Confederação Sindical Internacional (CSI) se engajaram nas edições recentes, promoveram conferências e participaram de debates, não só sobre temas sindicais, como também de outras temáticas sociais.

Há tempos os movimentos sociais e sindicais latino-americanos têm desenvolvido parcerias inovadoras. A criação da Aliança Social Continental (ASC), em Belo Horizonte, em maio de 1997, é um exemplo. Com a ASC as organizações sociais e sindicais se articularam para combater a Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e para propor um projeto alternativo de integração com base na promoção dos direitos sociais, trabalhistas e ambientais ameaçados pela globalização. Este foi um período de resistência às políticas neoliberais, e a criação da Aliança Social Continental representou uma das primeiras tentativas de síntese das lutas sociais pós-ditaduras e pós-guerra fria.<sup>6</sup>

Mesclando as contribuições do Sindicalismo sociopolítico defendido pela Organização Regional Interamericana de Trabalhadores (ORIT) e a cultura política de movimentos sociais como Chiapas ou Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a Aliança se destacou como síntese de múltiplas culturas políticas, oriundas de distintos países das Américas e de diferentes setores sociais. Participaram da criação da ASC organizações de mulheres, trabalhadores rurais, povos indígenas, grupos de defesa dos direitos humanos, parlamentares de partidos de esquerda, organizações de ambientalistas, igrejas progressistas, estudantes, sindicalistas e grupos pacifistas, entre outros. A ASC combinou a luta contra a Alca à formulação de uma plataforma alternativa de integração do continente americano. Esta experiência sobrevive e tem como um dos resultados a realização das Cúpulas dos Povos.

Passados dez anos a realidade da América Latina é distinta. Nem sempre nossos países estão no mesmo compasso histórico, por isso não é simples falar de América Latina como um todo. O Chile, por exemplo, iniciou a transição para a democracia política somente depois de completar a passagem para o neoliberalismo, enquanto o Brasil seguiu trajetória inversa, e primeiro concluiu a transição para a democracia para depois iniciar a transição tardia para o neoliberalismo. Este descompasso ajuda a compreender as diferenças de comportamentos dos atores sociais. No Chile predominou uma estratégia de trégua e negociação sindical (a chamada *Concertación Social*), enquanto no Brasil prevaleceu a lógica do confronto (o chamado Novo Sindicalismo). O descompasso entre países tão próximos é um alerta para análises que tendem a subestimar as escolhas dos atores políticos e sociais e as diferenças entres os países latino-americanos.

<sup>6</sup> O papel da Organização Regional Interamericana de Trabalhadores (ORIT), atual Confederação Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras das Américas (CSA) e da Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS) foi decisivo para superar resistências às alianças entre o sindicalismo e as organizações sociais. Sem o seu apoio ou o de centrais como a Confederação do Trabalho do Canadá (CLC), a Central Única dos Trabalhadores do Brasil (CUT) e a AFL-CIO dos Estados Unidos, dificilmente a Aliança Social Continental teria surgido. Posteriormente outras centrais do Cone Sul, da América Andina, da América Central e do Caribe se somaram à iniciativa.

Feita esta ressalva, constata-se que a América Latina está dividida, no que diz respeito às diferentes estratégias de inserção internacional, entre os países que optaram pelos Tratados de Livre Comércio com os Estados Unidos (TLCs) e os países que escolheram o caminho da integração regional.

A experiência europeia mostra que não se alcança a integração por uma via linear, sem avanços e recuos. Para os países latino-americanos que fizeram esta escolha, a integração regional pressupõe a reconstrução dos Estados Nacionais e passa pela consolidação das instituições democráticas, a retomada do crescimento econômico e o resgate da dívida social. A integração sul-americana requer o aprofundamento da integração econômica, financeira e comercial, o acesso a mercados, o fim das barreiras à livre circulação de bens, mercadorias e serviços, e a realização de pesados investimentos em infra-estrutura de portos, aeroportos, rodovias, ferrovias e energia. Esta agenda não prescinde da contraparte política e social, cujos pilares são a consolidação do Parlamento, a participação das organizações sociais e sindicais e a definição de políticas sociais nas áreas de educação, saúde, distribuição da renda e coesão social.

Para os países que optaram pelos TLCs, o alinhamento com os EUA pressupõe o aprofundamento do padrão de desenvolvimento hegemônico nos anos noventa, com os seus desdobramentos políticos, econômicos e sociais conhecidos. Seria ingênuo subestimar a capacidade política dos defensores dessa estratégia, especialmente as elites intelectuais, políticas, econômicas e culturais que no passado recente estiveram na linha de frente da globalização na América Latina. Em face dos avanços da integração regional e dos benefícios econômicos, comerciais e sociais para os Estados Partes, os ataques desferidos por esses setores ao Mercosul são indiretos, velados, e normalmente falam em «flexibilizar as regras da integração». Outras vezes, porém,

são ataques abertos, como fez recentemente o governador do estado de São Paulo, ao afirmar que «o Mercosul precisa mudar; está fadado ao fracasso».<sup>7</sup>

Este confronto reproduz no plano regional a disputa nacional que opõe os atuais governantes de esquerda e centro-esquerda aos antigos governos de centro e centro-direita. Enquanto a consolidação, a ampliação e o aprofundamento da integração regional são defendidos pelos primeiros; a flexibilização das regras, o fim da união aduaneira e a realização de relações prioritárias com os EUA e a Europa são apoiados pelos segundos. O movimento sindical e as organizações sociais não são alheios a esta disputa e sempre assumiram posições políticas.

Três fatos marcantes ocorreram no início do governo Lula e contribuíram para definir não só os rumos da recente política externa brasileira, como também explicam a importância da participação social nos temas internacionais.

O primeiro foi a condenação da guerra ao Iraque. O governo Lula discordou dos motivos alegados para a invasão e ponderou que, mesmo que os motivos fossem reais, não haviam se esgotado os meios para uma solução pacífica para o suposto problema dos armamentos no Iraque. A invasão resultou de uma ação unilateral, sem o aval da Organização das Nações Unidas (ONU) e carente de respaldo no direito internacional.

O segundo fato se refere às negociações da Alca. Nas primeiras semanas de governo, o Brasil deveria apresentar uma proposta de liberalização financeira e comercial prevista nos acordos que vinham sendo negociados na Alca, a chamada «oferta brasileira». Dadas as assimetrias entre os países envolvidos, a Alca representava uma ameaça para as políticas pretendidas pelo governo recém eleito. O formato das negociações era desfavorável para o Brasil. Apesar de imensas pressões internas

7 Jornal do Brasil, 4 de setembro de 2008.

e externas, o governo brasileiro lutou por mudanças nas regras da Alca, que nunca foram aceitas pelos Estados Unidos, o que levou finalmente ao congelamento das negociações.

O terceiro, finalmente, diz respeito à iniciativa diplomática de constituição do grupo de amigos da Venezuela, também em 2004. Esta ação foi decisiva para conter a tentativa de golpe militar e preservar a democracia na Venezuela. Ela permitiu, um ano depois, a realização do referendo revogatório nos termos estabelecidos na Constituição e no direito do povo venezuelano.

As respostas dadas pelo governo serviram para balizar o curso da política externa soberana e independente que vem sendo imple-

mentada pelo Ministério das Relações Exteriores. Alguns pontos da agenda externa em 2007 demonstram como aqueles princípios se traduziram em ações concretas ao longo desses anos.

O Mercosul e a integração da América do Sul são duas linhas de ação de muita importância que, combinadas entre si, constituem objetos centrais de preocupação do governo nos dois mandatos. Isto tem conseqüências práticas. No plano político, um dos resultados mais visíveis foi a criação da Unasul, que em pouco tempo confirmou a sua importância ao demonstrar um papel decisivo para a saída negociada da crise boliviana. Considerada o elo mais fraco da democracia latino-americana, a Bolívia passou por um teste de resistência das

## Mensagem presidencial ao Congresso Nacional, 2008

### *Política Exterior*

O fortalecimento da integração sul-americana permanece como objetivo prioritário da atuação externa brasileira. Continuou intenso o intercâmbio de visitas bilaterais entre os mandatários sul-americanos, com a conclusão de inúmeros acordos e medidas concretas de aproximação. Em 2007, o Presidente da República visitou Argentina, Bolívia, Chile, Equador, Guiana, Paraguai, Uruguai e Venezuela. Visitaram o Brasil os Presidentes da Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela.

O Mercosul constitui um dos alicerces do projeto de integração regional. Em janeiro, o Brasil sediou a 32ª Reunião do Conselho do Mercado Comum do Mercosul, quando houve a inauguração das instalações da Comunidade Sul-Americana de Nações/ União das Nações Sul-Americanas ( Unasul), no Rio de Janeiro. O Parlamento do Mercosul, que teve sua sessão inaugural em maio de 2007, aumentará a segurança jurídica do processo de integração. Tiveram início, em 2007, as atividades do Instituto Social do Mercosul, do Observatório da Democracia do Mercosul e do Instituto Mercosul Formação. O Conselho do Mercosul aprovou, em junho de 2007, decisão sobre «Pagamentos em Moedas Locais», visando criar mecanismos de integração financeira no Bloco que estimulem o comércio e reduzam os

custos das transações entre os Estados Partes. O Banco Central estima o início das operações dessa nova sistemática em abril de 2008, inicialmente entre o Brasil e a Argentina.

No combate às assimetrias no âmbito do Mercosul, destaca-se a aprovação dos 16 primeiros projetos do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem). Esse Fundo tem como objetivo beneficiar as economias menores e as regiões menos desenvolvidas dos Estados Partes, com montante fixado em US\$ 100 milhões anuais. O Brasil, que aporta 70% do orçamento total do mecanismo, efetuou o depósito integral de suas contribuições relativas aos anos de 2006 e 2007. A assinatura da ata fundacional do Banco do Sul, em Buenos Aires, em 9 de dezembro de 2007, permite garantir a alocação de recursos financeiros em projetos que beneficiem a América do Sul, como alternativa a financiamentos de instituições de fora da região. Também foi negociada a incorporação do Brasil como membro pleno especial da Corporação Andina de Fomento (CAF), possibilitando ao País participar da gestão e da decisão quanto à concessão de financiamentos por essa Instituição.

A integração da infra-estrutura física da América do Sul é requisito fundamental para que o continente possa inserir-se na economia mundial, além de gerar oportunidades de comércio intra-regional. Destaca-se a realização, em abril, da 1ª Cúpula Energética Sul-Americana, em Isla Margarita, Venezuela,

que decidiu avançar na elaboração de propostas de Diretrizes da Integração Energética, Plano de Ação e Tratado Energético sul-americanos, a serem apresentadas por ocasião da próxima Cúpula da Unasul. Também destaca-se o lançamento do Corredor Interoceânico Brasil-Chile-Bolívia, cujas obras deverão ser concluídas em 2008.

Em outubro de 2007, os embaixadores brasileiros na América do Sul, Ministros de Estado e os presidentes da Petrobras, Eletrobrás, Itaipu e BNDES analisaram a agenda de acordos bilaterais e multilaterais assinados desde o início do Governo e que se encontram em fase de implementação, tendo sido criado um Comitê Gestor de Acompanhamento de Compromissos relativos à integração sul-americana.

Ainda em 2007, foi negociado o Acordo de Livre Comércio Mercosul-Israel, o primeiro acordo da espécie extra-regional do Mercosul. Nessa mesma linha, também estão sendo negociados acordos de comércio preferencial com a União Aduaneira da África Meridional (Sacu) e o Conselho de Cooperação do Golfo (GCC). Além disso, foi realizada, em Pretória, reunião técnica Mercosul-Índia-Sacu, com vistas à negociação de acordo comercial trilateral.

Em julho de 2008, o Brasil assumirá a Presidência Pro Tempore do Mercosul e continuará apoiando medidas em benefício das regiões menos desenvolvidas do Bloco. Pretende-se, também, tratar das negociações do Acordo de Associação com a União Européia, do Convênio de Cooperação Econômica com a Rússia e de consultas internas sobre eventual interesse em negociações comerciais com a

Coréia do Sul. Deverá entrar em operação o «Banco de Medicamentos do Mercosul», que permitirá aos Estados Partes trocarem informações sobre preços e reduzir o custo de aquisição de medicamentos pelos Governos. A prioridade da cooperação técnica continuará sendo a América do Sul, com ênfase para Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai, países nos quais tem aumentado de modo significativo a demanda por projetos nos setores de agropecuária e saúde.

A ampliação das relações com os países da região da América Central e do Caribe tem sido constante, traduzindo-se pelo notável incremento nas transações comerciais, pelo desenvolvimento de grande número de projetos de cooperação técnica, pelo aumento dos investimentos brasileiros e pela intensa atividade de visitas políticas do mais alto nível. Destaca-se a instalação, em março de 2007, da Comissão Binacional entre o Brasil e o México.

Serão intensificadas, em 2008, as reuniões de consultas políticas com países da América Central, Caribe e México. O Presidente da República deverá realizar visitas ao Haiti, República Dominicana, Cuba e El Salvador. O Brasil participou ativamente, em 2007, de mecanismos de concertação, consulta e cooperação regionais, bem como de foros de diálogo birregionais. No âmbito do Grupo do Rio, foi dedicada especial atenção ao apoio à Guiana na organização da 19ª Cúpula, realizada em março, em Georgetown. Em maio de 2008, o Brasil participará da 5ª Cúpula América Latina e Caribe-União Européia, a realizar-se em Lima, Peru.»

instituições do Estado e até agora se saiu relativamente bem. A ação imediata da Unasul foi crucial para alcançar o desfecho negociado e pacífico do conflito. Sem o recurso à Organização dos Estados Americanos (OEA), sem a participação dos Estados Unidos, e sem ameaça militar se chegou a uma solução inédita e democrática.

No Mercosul estes avanços políticos, econômicos, sociais e culturais são ainda mais palpáveis. A criação do Focem, a inauguração do Parlamento, o funcionamento do Instituto de Formação, a adoção do sistema de pagamento em moeda local entre o Brasil e Argentina, e a criação do fundo para a pequena e média em-

presa confirmam que a agenda da integração já não é apenas comercial. Além de tudo o que já foi realizado na área econômica, existe um processo de integração política, social e cultural que corresponde a aspirações históricas dos povos da América do Sul. À vontade política de cooperação que se expressa nos acordos firmados entre os Estados deve ser somada a participação ativa das organizações que compõem a sociedade civil em cada país.

Não faltam diagnósticos sobre o Mercosul. Este texto não pretende identificar as propostas sobre reforma institucional, integração produtiva, desenvolvimento social ou outras que já foram feitas para melhorar a qualidade da



integração. Seria importante contar com essa sistematização, mas o que interessa no momento é discutir as condições políticas e alguns fatores institucionais que poderiam contribuir para o avanço do Mercosul. Também é fundamental que refletir sobre a maneira como o sindicalismo e as organizações sociais podem participar desse processo.

Todos reclamam, por exemplo, do *déficit* de comunicação e do tratamento que a grande imprensa dispensa ao Mercosul. Há medidas muito simples que já foram sugeridas pela Reunião Especializada de Comunicação Social (RECS) que poderiam ajudar a resolver o problema. A questão não está na falta de propostas, mas no porquê delas demorarem tanto para serem adotadas. É claro que há problemas muito mais complexos e urgentes do que a comunicação. De qualquer forma, a lentidão com que as decisões presidenciais se convertem em ações concretas indica que temos problemas no formato institucional do Mercosul. Mais cedo ou mais tarde ele terá que ser aperfeiçoado, para que o Mercosul se converta de fato num acordo supranacional.

Soluções duradouras não prescindem da participação social, e neste ponto voltamos às considerações do princípio do texto. Mecanismos de participação social pressupõem a existência de uma cidadania ativa. No Mercosul existem várias redes atuantes. Além da Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul e da Aliança Social Continental, podem ser mencionados o Programa Mercosul Social e Solidário (PMSS) e a Associação Latino-Americana de Organizações de Promoção ao Desenvolvimento (ALOP). Todas elas representam milhares de trabalhadores e cidadãos. Todas elas têm participado ativamente das Cúpulas Sociais do Mercosul e da iniciativa Somos Mercosul, fóruns que reúnem governos e sociedade civil, além de representantes do FCES, do Parlamento do Mercosul, de Mercocidades, das Reuniões Especializadas e da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul.

O denominador comum entre organizações sociais, governos e instituições tão distintas

é a defesa que todas fazem da integração regional. Considerando os resultados negativos dos últimos referendos sobre a Constituição da União Européia, não é de somenos importância contar com esta frente de atores sociais e governamentais para aproximar o Mercosul do cidadão comum. Todos estão convencidos que a integração econômica e comercial requer a integração política e social. Todos desejam aproximar o Mercosul dos nossos povos, e tornar os seus benefícios tangíveis para as populações locais. Todos compreendem que a afirmação de uma cultura de integração não pode se consolidar sem o funcionamento de mecanismos de participação social.

O sindicalismo tem um papel fundamental a desempenhar. Não só pelo acúmulo de experiências da Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul sobre os temas sociolaborais do Mercosul, como também por sua atuação na criação da Aliança Social Continental e do Foro Consultivo Econômico e Social. Vejamos novamente a experiência do sindicalismo brasileiro e chileno no momento da transição democrática. Ela sugere pistas que ajudam a entender alguns desafios atuais.

Como se sabe, Brasil e Chile chegaram à democracia política pela via da negociação. Este traço distingue a transição política brasileira e chilena da experiência argentina, por exemplo, que alcançou a democracia política pela via do colapso do Estado autoritário. Isto não significa que não existam diferenças importantes entre os dois países. Ao contrário, enquanto no Brasil a transição para a democracia antecedeu a transição para o neoliberalismo, no Chile se deu inverso, e a transição para o neoliberalismo antecedeu a transição para a democracia. Este descompasso histórico explica o comportamento diferenciado dos principais atores envolvidos na luta contra o Estado autoritário.

Nos dois países o movimento sindical participou ativamente do processo de mudança do regime. No Chile, o movimento sindical assumiu a busca do consenso como forma de alcançar as demandas centrais dos trabalha-

dores. Essa linha de atuação foi um reflexo, no plano sindical, da estratégia adotada pelas forças majoritárias das oposições moderadas (lideradas pelo Partido Socialista e pela Democracia Cristã) que aceitaram as regras da transição política definidas pela Constituição de 1980, num dos períodos mais repressivos do regime. A participação do sindicalismo na *Concertación Social* convinha ao governo Patricio Aylwin, aos empresários e aos setores majoritários da *Central Unitária de los Trabajadores*. Apesar do conflito de interesse entre empresários e trabalhadores, a *Concertación Social* tornou-se hegemônica e pôde revestir-se da roupagem ideológica da «construção do consenso», mesmo tendo frustrado a maior parte das expectativas que ela própria gerou.

A experiência chilena também mostra que o sindicalismo é incompatível com o paradigma neoliberal de desregulação do mercado de trabalho e a flexibilização dos direitos sociais que vigorou durante a ditadura. Numa economia do tipo neoliberal, os trabalhadores não são vistos como coletividade e as relações entre capital e trabalho tendem a ser organizadas como relações atomizadas entre patrões e indivíduos assalariados. Os conflitos inerentes a essas relações são considerados problemas privados, e não fazem parte da esfera pública ou do Direito. Nesse tipo de sociedade, o contrato e a negociação coletiva são empecilhos. A flexibilização da legislação trabalhista, a desoneração do custo da contratação, a demissão e a utilização da mão-de-obra em jornadas elásticas constituem um imperativo da competitividade e da eficácia empresarial. Em tal situação, os sindicatos têm grande dificuldade de articular o interesse coletivo dos trabalhadores e lutar pelo cumprimento dos direitos para defendê-lo.

No Brasil o sindicalismo ligado à Central Única dos Trabalhadores adotou o confronto como estratégia para a conquista de direitos eliminados pela ditadura. A linha de atuação do Novo Sindicalismo coincidia com a do Partido dos Trabalhadores (PT), que no essencial era uma postura de oposição à transição conservadora e à Nova República. Essa estratégia revelou-se incompatível com a conciliação

entre governo, trabalhadores e empresários, tendo a CUT repellido sucessivas propostas de pacto social durante o governo Sarney. A politização das reivindicações sociais foi um dos traços principais da emergência do Novo Sindicalismo. Ao mesmo tempo em que buscava a negociação direta com os empresários, fugindo da Justiça do Trabalho e do controle do Estado autoritário, o Novo Sindicalismo exigia do governo o reconhecimento de direitos políticos (liberdade de organização sindical), econômicos (mudanças da política salarial) e sociais (ampliação da cidadania), trazendo para a esfera pública temas que estavam excluídos da transição política.

O principal paradoxo do descompasso entre os dois países reside no fato de que, com a redemocratização, seria de se esperar que ocorressem mudanças na legislação relativa à organização sindical nos dois países, o que acabou não se concretizando. Isso não ocorreu no Brasil, ante a presença de um sindicalismo de confronto, nem no Chile, ante uma estratégia de consenso. Se é verdade que as relações entre sindicalismo e democracia não permaneceram estáticas, também é certo que elas não evoluíram no sentido da completa desobstrução dos entraves legais que limitam a autonomia sindical.

No Chile vigora o espírito da legislação remanescente do período autoritário. O código trabalhista desta época não foi completamente abolido. A legislação trabalhista da ditadura previa, entre outras restrições, a proibição da negociação coletiva por ramo de atividade econômica em nível nacional, regional ou local; o sindicato por empresa; a permissão de uma variada gama de regimes especiais de contrato em termos de extensão da jornada de trabalho, remunerações e indenizações em casos de demissão; a adoção de um sistema de previdência social baseado no princípio da capitalização individual dos trabalhadores, sem contribuição do empregador; e o direito de demissão sem justa causa. Parte dessas restrições foi mantida sob os governos democráticos. Em conseqüência, a realidade do mercado de trabalho no Chile é hoje uma das

mais duras na América Latina. A subcontratação, a flexibilização dos contratos e as terceirizações praticamente aboliram o papel do sindicato como articulador da identidade coletiva dos trabalhadores na negociação coletiva. A realidade social em que vive grande parte dos trabalhadores chilenos está divorciada do crescimento econômico dos últimos anos. Dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT) revelam que nunca houve tanta concentração da renda e tamanha desigualdade social no Chile como nos anos imediatamente posteriores à redemocratização.<sup>8</sup>

No Brasil as heranças da legislação corporativa tampouco foram inteiramente eliminadas e a transição para a democracia não resultou na passagem para um modelo de liberdade e autonomia sindical. É verdade que a Constituição de 1988 representou um avanço importante em relação ao reconhecimento de direitos sociais, econômicos e políticos. Em contraste com o que ocorreu no Chile, a nova Constituição rompeu com a relação tradicional entre Direito e Trabalho e instituiu a vinculação entre Cidadania e Direitos, lançando as bases jurídicas para a universalização dos direitos sociais. Ao mesmo tempo ela criou as condições para o surgimento dos Conselhos da sociedade civil como mecanismos de articulação das políticas públicas em várias áreas, com a função de deliberar sobre as políticas sociais, aumentando as chances de efetividade dos direitos sociais. Apesar desses avanços, a Constituição preservou os pilares básicos do corporativismo no sistema de organização sindical, mantendo o imposto sindical, o sindicato único por categoria profissional e base territorial, a estrutura confederativa e o poder normativo da justiça do trabalho. Com o desemprego crescente nas regiões metropolitanas e o inchaço do setor informal, que acompanhou a crise econômica dos anos noventa, a estrutura sindical oficial passou a representar um número decrescente de trabalhadores, debilitando a representatividade dos sindicatos. Isso explica o paradoxo

brasileiro: de um lado ocorreu a precarização dos direitos trabalhistas e de outro a universalização de direitos baseados na cidadania. O problema é que diante dessas mudanças, a CUT encontrou grande dificuldade para fazer a passagem de uma cultura corporativa para uma cultura cidadã.

É verdade que o sindicalismo que emergiu do autoritarismo nos dois países é muito distinto, seja pelo porte das duas economias, seja pelas diferenças na estrutura do mercado de trabalho brasileira e chilena. Ademais, em razão da forte repressão que se abateu sobre os sindicatos após golpe, a CUT chilena ressurgiu nas lutas democráticas com uma capacidade de mobilização muito inferior à da CUT brasileira. A despeito dessas diferenças, o fato é que nos dois países as duas Centrais perderam, após a redemocratização, a capacidade de iniciativa que demonstraram durante os anos de resistência democrática. Em ambos houve uma adaptação às normas que regem a organização sindical. No Brasil, isto foi um dos fatores que contribuiu para a preservação do modelo de organização sindical corporativista. No Chile, isto foi responsável pela ausência de reformas efetivas do código laboral. A persistência destas heranças constitui um problema para a plena democratização das relações de trabalho nos dois países.

De volta aos dias atuais e à questão da participação sindical no contexto do Mercosul e da integração sul-americana, que ensinamentos podemos tirar daquela experiência? O primeiro aspecto da dupla trajetória analisada mostra que para defender os interesses econômicos dos trabalhadores as centrais sindicais participaram de forma ativa das questões políticas nacionais. Com estratégias distintas, tanto a CUT Chile quanto a CUT Brasil atuaram decisivamente na transição política. Afirmaram a presença dos trabalhadores no cenário nacional e assumiram posições políticas num momento de mudanças cruciais.

<sup>8</sup> OIT *Chile: crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social*, Ginebra, 1998.

Em segundo lugar, destaca-se a importância das alianças entre os sindicatos e as organizações sociais na luta pelas transformações políticas e sociais. Ambas as experiências são muito ricas neste sentido. A *Concertación Social* e o Novo Sindicalismo trilharam caminhos diferentes quanto às táticas da luta sindical. Ambos, porém, buscaram não só o apoio da sociedade como tentaram estabelecer pontes e parcerias com os movimentos sociais. No Brasil, a luta pelas Diretas-Já foi o auge desse processo em que partidos da oposição, sindicatos, estudantes e a população em geral participaram de manifestações jamais vistas na história do país. No Chile, a campanha pelo «Não» no plebiscito sobre a continuidade de

Pinochet também se revestiu desse caráter cí-vico que envolveu amplos setores sociais.

É preciso renovar a energia política que animou o sindicalismo daqueles anos e, quem sabe, orientá-la em favor da integração sul-americana. Quem sabe existam atualmente as condições para a reconstrução de amplas alianças dos partidos, dos governos, das organizações sociais e sindicais em favor do Mercosul e da integração sul-americana. Tanto num caso como no outro os canais de participação estão sendo construídos. É preciso consolidá-los, e certamente o sindicalismo pode contribuir muito mais para isso.

Anexo  
Plataforma Laboral  
de las Américas





# Plataforma Laboral de las Américas

El movimiento sindical de las Américas, representado en la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT)<sup>1</sup>, el Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA), el Congreso Laboral Caribeño (CLC), la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), la Coordinadora Sindical de América Central y el Caribe (CSACC) y las Centrales sindicales de Canadá, México y Estados Unidos, pone a consideración de los pueblos de las Américas, la sociedad civil organizada, de los gobiernos y las instituciones internacionales, la Plataforma Laboral de las Américas, fruto de un proceso democrático de reflexión, debate y consulta entre diferentes perspectivas del movimiento sindical, investigadores/as y representantes de otros sectores sociales, en la búsqueda de contribuir a la elaboración de una propuesta de desarrollo alternativo para las Américas, expresión de la diversidad económica, social y cultural presente en nuestro continente y del aporte de los diferentes sectores sociales que la conforman.

## Plataforma Laboral de las Américas

*Nosotras y Nosotros, las trabajadoras y los trabajadores de las Américas y el Caribe, unidos como hermanos y hermanas en la ORIT, el Consejo Consultivo Laboral Andino, el Congreso Laboral Caribeño, la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, la Coordinadora Sindical de América Central y el Caribe, y las Centrales sindicales de Canadá, México y Estados Unidos, en nuestro nombre y en el de nuestros hijos e hijas, hacemos oír nuestras voces para reclamar un urgente cambio de rumbo.*

Decimos:

La globalización ha tenido costos muy altos para nuestros pueblos. No solo en las regiones marginadas sino también en los países en los que la globalización es percibida como un proceso exitoso. En las Américas, desde el

<sup>1</sup> En el momento de aprobación de la Plataforma Laboral de las Américas, la Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas-CSA aún no había sido fundada. Hoy la Plataforma Laboral es parte central de la estrategia de la CSA.

advenimiento del modelo neoliberal, todos los indicadores sociolaborales muestran un deterioro muy significativo: desocupación, precariedad laboral, deterioro de la calidad de vida, persistencia de la pobreza, crecimiento de la desigualdad social. La actitud depredadora del capital sobre los abundantes y desprotegidos recursos naturales, sobre el cuidado del medio ambiente, el insistente abaratamiento y precarización de la mano de obra, las desigualdades de género, clase, raza y etnias considerados como alicientes en la radicación de inversiones cuestionan seriamente la viabilidad sostenible de importantes regiones de las Américas. El grave déficit de trabajo decente está destruyendo los sistemas de seguridad social, volviendo meramente declarativos los derechos del trabajo, anulando toda posibilidad de diálogo social, y haciendo insuficiente el compromiso social de las empresas.

El Consenso de Washington y las políticas económicas neoliberales han demostrado el fracaso de la idea fundamentalista del «libre comercio».

Nosotros, los millones de trabajadoras y trabajadores forzados a la desocupación, empujados a la pobreza, hundidos en la precariedad y la flexibilidad, obligados a dejar nuestras tierras, exigimos abandonar las actuales políticas económicas neoliberales inspiradas en el fundamentalismo del «libre comercio». Es urgente adoptar políticas de desarrollo sostenible que pongan en el centro al empleo de calidad con justicia social y construir mecanismos de intervención que permitan incluir a todos los habitantes. Necesitamos nuevas políticas diseñadas desde una perspectiva de género, que tengan como objetivos principales fortalecer la democracia, ampliar los canales de participación de la sociedad en la toma de decisiones nacionales y regionales, reducir la desigualdad, generar empleo decente y trabajo digno<sup>2</sup> y adoptar políticas de desarrollo sostenible.

Es imprescindible fortalecer los procesos de integración subregional como respuesta a los Tratados de Libre Comercio que solo profundizan la brecha entre y dentro de los países empobrecidos y países ricos. Sabemos que los procesos de integración regional no se expresan de la misma forma en todo el continente. Entendemos que estos pueden ser instrumentos importantes en la medida que no encubran formas de dominación de unos países sobre otros, tal como acontece con los Tratados de Libre Comercio y de Inversiones.

Por ello proponemos esta Plataforma Laboral de las Américas como punto de partida para iniciar un nuevo rumbo histórico para todos nuestros pueblos y naciones, capaz de proyectarse a todos los hombres y mujeres del mundo.

### *1. Por un nuevo consenso Democrático con Soberanía popular y Perspectiva de Género*

*Sin democracia, perspectiva de género y derechos humanos en todas partes, no será posible abrir un nuevo rumbo en las Américas.*

Los pueblos y las naciones de las Américas necesitamos con urgencia un nuevo consenso fundado en los siguientes presupuestos:

- ▶ Fortalecimiento de la democracia y vigencia plena de todos los derechos humanos.
- ▶ Ampliación de los canales de participación de la sociedad en la toma de decisiones nacionales y supranacionales.
- ▶ Justicia Social.
- ▶ Perspectiva de género.
- ▶ No discriminación de clase, raza, etnia, religión y orientación sexual.
- ▶ Pleno Empleo como eje del desarrollo sostenible.

<sup>2</sup> La referencia a empleo decente y trabajo digno en toda la plataforma refiere a la existencia concreta de pleno empleo para todos y todas, hombres y mujeres de las Américas.



- ▀ Sociedades sin excluidos/as.
- ▀ Reconstrucción de la capacidad de los Estados para tomar medidas proactivas.

Reivindicamos y defendemos **la autodeterminación de los pueblos y de los Estados**, convencidos que un sistema multilateral en las Américas con instituciones abiertas a la participación real de la sociedad constituye el punto de partida para lograr la libertad y la justicia social.

La construcción de una sociedad de trabajo democrática debe incluir la perspectiva de género de forma permanente y transversal al conjunto de las políticas públicas. Esto significa entender que, tanto los aspectos de la producción como los de la reproducción y el cuidado de la vida, deben ser considerados en el proceso de superación de las desigualdades entre hombres y mujeres. Todas las instituciones y proyectos, todas las políticas, todas las leyes, tratados y decisiones, nacionales, subregionales y regionales, deben contener mecanismos que permitan incluir la perspectiva de género, garantizar la participación activa de las mujeres, respetar sus derechos como trabajadoras, considerar alguna forma especial de medición del trabajo no remunerado en el hogar, prevenir la violencia contra la mujer y garantizar los derechos sexuales y reproductivos.

Adoptar una perspectiva de género no debe significar meramente orientar programas hacia las mujeres, sino elaborar programas que incidan en las relaciones de género, impulsando a hombres y mujeres a producir cambios positivos en las estructuras para lograr posiciones equitativas entre mujeres y hombres. La condición de las mujeres solo podrá transformarse efectivamente si se impulsan los cambios a través de nuevas políticas sociales que modifiquen no sólo las estructuras económicas sino las estructuras de poder y autoridad para que a las mujeres se les reconozca su rol de agentes activos de los procesos sociales.

Es necesario reformar el sistema interamericano de toma de decisiones para que resulte

más eficaz y representativo de las necesidades reales y deseos de nuestros pueblos y para que pueda llevar adelante las propuestas que expresamos en esta Plataforma Laboral de las Américas.

Entre las medidas que consideramos necesarias, proponemos:

- a) Crear mecanismos y procedimientos de decisión y consulta tripartitos y multipartitos de carácter sociolaboral articulados con la OIT.
- b) Articulación del sistema interamericano con los procesos de integración subregionales sin afectar su autonomía.
- c) Establecer medidas de acción positiva que garanticen que al menos un tercio de los cargos representativos y consultivos sea desempeñado por mujeres.
- d) Fortalecimiento de la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo.
- e) Someter las decisiones supranacionales fundamentales a mecanismos de convalidación ciudadana y organizar un sistema de reclamos democráticos al que puedan apelar los ciudadanos.
- f) Inclusión de la perspectiva de género en el diseño de las políticas y presupuestos.
- g) Asegurar el financiamiento para la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos, a fin de garantizar su funcionamiento y la ejecución y seguimiento de sus decisiones y sentencias.
- h) Sancionar la Carta Social de las Américas articulándola con el sistema interamericano de derechos humanos, civiles y políticos, económicos, sociales y culturales vigente y sus mecanismos e instancias de protección.

## *2. Por una economía que impulse un desarrollo sostenible y ponga en el centro al empleo decente y al trabajo digno.*

Para resolver los problemas reales de los pueblos de las Américas hay que poner en mar-

cha una economía de nuevo enfoque que impulse un desarrollo sostenible y coloque en el centro al pleno empleo y trabajo digno, reconociendo un rol activo del Estado. El movimiento sindical de las Américas insta a los gobiernos a abandonar las políticas que sólo pretenden adecuar la demanda de trabajo, y adoptar una batería de políticas socioeconómicas coordinadas en dirección a la generación de empleo productivo y trabajo digno.

Las organizaciones de los trabajadores y las trabajadoras de las Américas sostenemos que una política activa para la generación de pleno empleo debe abordar simultáneamente las siguientes dimensiones:

- ▶ **Deuda externa.** La deuda no debe impedir la lucha contra la pobreza y debe simultáneamente favorecer el desarrollo sostenible. La Deuda Externa es, para la mayoría de nuestros países, uno de los obstáculos principales para eliminar la pobreza y generar un desarrollo sostenible. Hemos expuesto reiteradamente la ilegitimidad de gran parte de la deuda («deuda odiosa») y los obstáculos que impiden que los pueblos conozcan los orígenes y destinos de los préstamos. Esa deuda no debe ser pagada, porque también existe corresponsabilidad de los acreedores. Las deudas de los países más pobres con los más desarrollados y con las instituciones multilaterales de crédito deben ser anuladas. Los gobiernos deben priorizar la lucha contra la pobreza y el desarrollo de los países y las regiones.

Los Estados, como miembros accionistas del Banco Interamericano de Desarrollo, tienen la obligación de reformar dicha institución, requiriendo la aprobación de las legislaturas nacionales de los proyectos de esta institución crediticia en forma previa a ser considerados por el Consejo Directivo del BID. Los poderes legislativos nacionales deben también, tener facultades vinculantes para convocar audiencias sobre los proyectos propuestos y las políticas del BID, con capacidad de interpelar a los funcionarios de este organismo. El BID debe adoptar

una política de salvaguardia conforme a los estándares laborales de la OIT, aplicable a todos los proyectos y políticas, incluyendo acciones de seguimiento, los cuales también deben alcanzar al personal del propio Banco. Resulta imprescindible la intervención de los sindicatos nacionales en todas las fases de los proyectos de préstamos y financiamiento de tal forma de observar el impacto sociolaboral de los programas ejecutados, asegurando transparencia y participación en todo el proceso.

- ▶ **Conjunción de políticas.** Para que una política activa de generación de pleno empleo sea eficaz es 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 responsabilidad social con las tareas domésticas y reproductivas, de seguridad y previsión social, con el fin de orientarlas a la generación de trabajo digno. Los gobiernos deben desestimar las políticas orientadas exclusivamente a adecuar la demanda de trabajo y que consideran al desempleo como un problema temporal debido a dificultades de «empleabilidad».
- ▶ **Inversión y prioridades de la economía.** Las políticas económicas nacionales deben priorizar las inversiones productivas y las políticas públicas sociales universales que busquen eliminar las desigualdades existentes, desestimando la aplicación de medidas de ajuste estructural y monetario. Es necesario exigir a los inversionistas extranjeros el cumplimiento de los derechos laborales y someterse a la legislación y tribunales nacionales. Los Estados deben bregar por la reinversión de utilidades que garanticen el desarrollo genuino de la economía, penalizando el *dumping social* y la fuga de capitales.
- ▶ **Política fiscal y tributaria progresiva.** Es urgente diseñar nuevas políticas fiscales y tributarias progresivas volcadas hacia la mejora de la distribución de la renta, el

fortalecimiento del sector industrial, el incentivo a la innovación tecnológica y científica y su aplicación en los procesos productivos, el reforzamiento de la pequeña y micro empresa y de la agricultura familiar. Las políticas de responsabilidad fiscal, de estabilidad financiera y monetaria deben estar subordinadas a las metas sociales.

- ▶ **Complementación productiva.** La integración de las cadenas productivas debe impulsar el desarrollo de los aglomerados sectoriales existentes bajo el concepto de «complementación productiva» e inducir a aquellos sectores que estén en condiciones de consolidar polos de desarrollo por sus ventajas derivadas.
- ▶ **La promoción del desarrollo local** a través de la implementación de proyectos que asocien a los agentes económicos con énfasis en la economía solidaria, que tenga como centro al ser humano, una justa distribución de la riqueza, la democracia en la toma de decisiones y compromiso con el espacio territorial donde se desenvuelve.
- ▶ **Integración de infraestructuras.** Los Estados deberán asumir el compromiso continental de lograr una verdadera integración de infraestructuras del continente, destinada a promover el desarrollo sostenible, el pleno empleo y la comunicación de los pueblos, concretando con ese sentido los proyectos de infraestructura existentes y elaborando nuevos proyectos.
- ▶ **Políticas sectoriales.** Las políticas sectoriales constituyen un componente esencial para la construcción de un plan regional de desarrollo sostenible y complementación productiva. Deben ser objetivos prioritarios las acciones destinadas a la competitividad sistémica de los sectores tanto a escala nacional, subregional y continental, la elaboración de planes intersectoriales de industria, comercio, infraestructura y finanzas, y regímenes especiales para el fortalecimiento de microempresas y PyMES.
- ▶ **Agricultura familiar.** Los Estados, de acuerdo a las particularidades nacionales,

deberán atender las necesidades y el desarrollo de la agricultura familiar con políticas orientadas a garantizar el abastecimiento interno y la soberanía alimentaria. Los gobiernos deben apoyar una política agrícola que no degrade el ecosistema, garantice la alimentación de toda la población del continente y respete la interrelación de las comunidades con su medio ambiente.

- ▶ **Redistribución de la renta.** Debido a la alta desigualdad social generada en las Américas se debe implantar ya y sostener en el tiempo una estrategia de redistribución de la renta a favor del Trabajo mediante políticas de pleno empleo y protección universal de los/las desocupados/as, de salario mínimo y crecimiento salarial, y reforma tributaria, de servicios públicos y de reducción de la jornada laboral.
- ▶ **Fondos Continentales.** Se deben crear Fondos Estructurales, destinados a las regiones menos favorecidas y elevar la competitividad de los Estados en base a la complementación productiva, teniendo como eje rector la promoción del trabajo digno y la reconversión económica. Los países desarrollados tienen una responsabilidad ineludible en lo que refiere a la eliminación de las asimetrías entre nuestras naciones. Los bloques subregionales deben crear Fondos de Inversión en proyectos productivos y programas sociales. Se deben crear **Fondos Sociales universales**, destinados a erradicar el hambre y la pobreza; **Fondos de Capacitación**, orientados a garantizar a cada trabajador y trabajadora de las Américas el ejercicio de sus potencialidades y sus habilidades necesarias para acceder a un empleo digno y mantenerlas actualizadas y **Fondos de Salud Pública**, para erradicar el VIH/SIDA y otras endemias continentales. Los Fondos serán financiados por impuestos en el ámbito de las Américas de carácter progresivo y naturaleza sostenible.
- ▶ **Rol activo del Estado.** En el área de políticas macroeconómicas, el endeudamiento y la liberalización financiera han genera-

do como consecuencia la limitación en la capacidad gubernamental para conducir nuestras economías. Los capitales especulativos y la fuga de capitales han impactado negativamente en el desarrollo económico, empobreciendo a nuestra población y a los propios Estados. Concluimos que nuestros Estados deben retomar el control y poder sobre el mercado. En general, deben reconstruir su capacidad de generar ingresos para satisfacer las necesidades sociales. Esto significa, entre otras cosas, tomar medidas activas colectivas para evitar prácticas fiscales que lleven a la evasión impositiva y que castigue las prácticas de elusión a través de los denominados paraísos fiscales. La OEA tiene un papel predominante en esta área.

- ▶ **Privatizaciones.** Los organismos interamericanos deben solicitar a los Estados miembros la revisión de las privatizaciones. Los gobiernos evaluarán el impacto económico y social, la conformación de oligopolios y monopolios privados y eventuales actos de corrupción con el fin de tomar las medidas correctivas que resulten necesarias. Los Estados deben instruir al BID y otros organismos financieros multilaterales para que conduzcan un análisis meticuloso del impacto social de los proyectos de privatización en los que están involucrados y consideren que las inversiones productivas en infraestructura no sean computadas como gastos corrientes para fines de cálculo del superávit primario.
- ▶ **Acceso al conocimiento.** En las Américas se debe garantizar el acceso al conocimiento desarrollado en la ciencia y la tecnología en todas las áreas que afecten a la vida, la biodiversidad y los conocimientos tradicionales de nuestros pueblos. En esta materia se debe facilitar los procesos de transferencia y acceso a la tecnología por parte de los países menos desarrollados. Los países más ricos debieran compensar adecuadamente las pérdidas socioeconómicas que implican el empleo de migrantes de alta capacitación en los llamados procesos de «fuga de cerebros».
- ▶ **Grandes empresas y empresas multinacionales.** Las empresas deben asumir su responsabilidad social y compromiso con el desarrollo integral de la sociedad, ajustando obligatoriamente su actuación a las Directrices sobre Empresas Multinacionales de la OCDE, el Global Compact de las Naciones Unidas, la Declaración Tripartita la OIT sobre Empresas Multinacionales, y los Acuerdos Marco Internacionales en vigencia, recurriendo activamente al diálogo social tripartito y multipartito a nivel nacional e internacional, y organizando sus relaciones laborales sobre la base de la negociación colectiva, nacional y supranacional y garantizando la responsabilidad social de sus empresas satélites y contratistas.
- ▶ **Pequeñas y Micro Empresas.** Estas empresas son el núcleo del empleo intensivo de mano de obra. Los Estados Nacionales y los órganos subregionales con capacidad decisoria deben tomar medidas de apoyo al desarrollo y durabilidad de las pequeñas y micro empresas, reduciendo la carga fiscal y facilitando el financiamiento. Con la misma orientación los Estados, de acuerdo a las particularidades nacionales, deben atender las necesidades y el desarrollo de la agricultura familiar.
- ▶ **Empleo para Mujeres.** Deben ponerse en marcha programas específicos para las mujeres buscando un mejor acceso al mercado de trabajo y medidas para promover la igualdad de oportunidades y trato, en especial en lo que se refiere a salarios, condiciones y derechos laborales, responsabilidades familiares y políticas públicas de cuidado infantil.
- ▶ **Empleo para Jóvenes.** Deben ponerse en marcha programas de Empleo Juvenil que garanticen y contemplen todos los derechos para las y los jóvenes, con particular atención a los Convenios de OIT 138 de Edad Mínima para el Empleo y 182 sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil. Estas políticas deben asegurar la eliminación de prácticas de rotación laboral juvenil, precarización de las relaciones laborales

y/o sustitución de adultos por jóvenes en los puestos de trabajo existentes. Estas medidas específicas deben propender a la inserción en el mundo de trabajo de las nuevas generaciones, asegurar las oportunidades de calificación social y profesional de los y las jóvenes, y la participación social para el ejercicio de los derechos humanos, políticos, sociales y sindicales.

- ▶ **Eliminación del trabajo infantil.** Implementar políticas de Estado en el ámbito interamericano para la eliminación de todas las formas de explotación infantil, con un abordaje de carácter integral que garantice la asistencia de los niños y las niñas al sistema escolar público y gratuito desde la edad preescolar, garantizando el pleno empleo para los adultos del núcleo familiar.
- ▶ **Educación y Formación Profesional.** Los Estados deben garantizar el acceso y permanencia de la educación pública, gratuita, de calidad para el ejercicio pleno de la ciudadanía. Ampliar los programas de educación y de formación profesional, diseñados desde una perspectiva de género e inclusión de los y las jóvenes, buscando la formación permanente y continua y la adquisición de las calificaciones para insertarse en el mundo del trabajo.

### 3. *Promoción y cumplimiento los derechos sociolaborales*

- ▶ **Empleo formal.** Es urgente producir un aumento sustancial de la formalidad laboral. Para ello los gobiernos deben impulsar una política activa de fiscalización, el pleno respeto y mejoramiento a las legislaciones laborales nacionales.
- ▶ **Inspección del trabajo.** Los Estados deben fortalecer todos los mecanismos de Inspección y sanción laboral para que los empleadores cumplan efectivamente las leyes laborales. A corto plazo todos los Estados en las Américas deben comprometerse a adoptar y vigilar el cumplimiento por parte de las empresas de las normas básicas del trabajo de la OIT.
- ▶ **Justicia Laboral.** En muchos países, los tribunales laborales retardan la aplicación de la justicia para resolver sobre los conflictos laborales violando los derechos individuales y colectivos de los y las trabajadores/as. Las instancias de justicia laboral se politizan y actúan sin objetividad favoreciendo los intereses de los empleadores. Los Estados de las Américas deben garantizar que las instancias que deben resolver asuntos laborales respeten y apliquen el principio de justicia pronta y cumplida en beneficio de los derechos de los trabajadores y trabajadoras.
- ▶ **Universalidad y Solidaridad de la seguridad social.** La seguridad social, como Derecho Humano, es responsabilidad ineludible del Estado. Las Américas enfrentan una situación de extrema gravedad debido a la exclusión de decenas de millones de trabajadores de todo el sistema de salud y seguridad social, y consecuentemente su creciente desfinanciamiento. Es urgente fortalecerlos, recuperando los principios de universalidad y solidaridad de las prestaciones, en especial en la niñez y la vejez, la progresión hacia la integralidad de las mismas y un financiamiento sustentable con justicia social, desterrando los modelos de seguridad social fundados en el lucro privado.
- ▶ **Sindicalización y negociación colectiva.** Para que esta propuesta de un paradigma productivo con justicia social para las Américas signifique una mejora real de las condiciones de vida de los trabajadores y trabajadoras y una profundización de la democracia, es indispensable que se promuevan los derechos sindicales y se instalen los mecanismos de negociación colectiva en todos los niveles. Las organizaciones de trabajadoras y trabajadores deben ser protagonistas en el diseño e implementación de estos mecanismos.
- ▶ **Equilibrar familia y trabajo.** Los países de las Américas deben realizar un serio esfuerzo para equilibrar las necesidades familiares y laborales de los trabajadores y trabajadoras, para que el trabajo sea

compatible con las familias y el cuidado de los niños, enfermos, discapacitados y ancianos. Para ello, los gobiernos e instituciones regionales y subregionales deben promover activamente la atención del problema en tres ámbitos principales:

- a) en la empresa, evaluando la reducción de la jornada de trabajo sin disminución de salario para que se asuma como una responsabilidad social de la empresa el derecho de las y los trabajadoras /es de atender a sus familias;
- b) en la sociedad fortaleciendo los sistemas públicos accesibles a todos y todas para apoyar el cuidado de los niños, enfermos, discapacitados y ancianos;
- c) en la cultura de los varones, para valorar socialmente el trabajo reproductivo y distribuirlo entre varones y mujeres con un sentido de igualdad.

▀ **Discriminación.** Para garantizar la igualdad de oportunidades y trato en el trabajo deben crearse ámbitos tripartitos subregionales que tengan como misión promover las políticas públicas antidiscriminatorias y realizar un estricto seguimiento de las mismas, en especial la situación de la discriminación por género, raza, orientación sexual, origen nacional y cultural. Se deben proteger los derechos de los/as trabajadores/as sexuales e impedir su trato discriminatorio. Las políticas de igualdad de oportunidades y de trato deben ser coordinadas, contemplar medidas de acción positiva y establecer indicadores que permitan rendir cuenta periódicamente de los avances o retrocesos en las brechas por discriminación. Las Américas deben establecer medidas específicas de protección y preservación de las culturas y los derechos de los pueblos indígenas.

▀ **Libertad de circulación de los trabajadores.** Uno de los principios del movimiento sindical de las Américas es la eliminación de las restricciones que impiden la libre circulación de las personas. En las Américas decenas de millones de trabajadores y trabajadoras y sus familiares, se ven obli-

gados a migrar empujados por la pobreza y las enormes asimetrías socio-económicas del Continente. Por eso consideramos que la primera obligación de los gobiernos es desarrollar las políticas necesarias para garantizar efectivamente la libertad de no emigrar de nuestros trabajadores y trabajadoras. Para los trabajadores que han migrado y sus familiares, cualquiera sea su situación migratoria, es necesario garantizar en todo el Continente, el piso de derechos que garantizan la Convención Internacional Sobre la Protección de Todos los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familiares y los Convenios 97 y 143 de la OIT sobre Trabajadores Migrantes y reconocer el principio de no repatriación cuando se hayan violado sus derechos. Finalmente las Américas deben articular los sistemas de pensiones de tal forma que al desarraigo que genera la migración no sea agravado con la pérdida de sus aportes, establecer un sistema de validación de las certificaciones profesionales y títulos de educación formal que impida la subutilización de recursos humanos, respetando la calificación profesional y laboral alcanzada en su país de origen. Las Américas deben crear mecanismos continentales para eliminar los abusos de la intermediación financiera con las remesas de los y las trabajadoras/es migrantes. Asimismo, se debe reconocer el principio de no repatriación contemplado en Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familiares para las víctimas de terrorismo, tráfico y trata (smuggling & trafficking), explotación sexual y laboral, accidentes de trabajo y represión por actividad sindical.

#### *4. Garantizar una sociedad sin excluidos*

Las Américas se encuentran en la actualidad frente a enormes desafíos para encarar una nueva orientación de las políticas económicas y sociolaborales. Sin lugar a dudas, deberán implementar una reforma de su sistema de protección social, que al haber sido diseñado en función del sector formal del empleo, ex-

cluye de sus beneficios a la mayor parte de la población. Es prácticamente imposible imaginar una política social sustentable, sin mejorar las tasas de empleo, de formalidad, y los niveles de ingresos de las familias. Pero también es éticamente insostenible y políticamente peligroso para el fortalecimiento del sistema democrático, esperar a la creación de los nuevos puestos de trabajo sobre la variable de la recuperación de la economía, para poner en marcha esas medidas. Mientras la economía no genere trabajos genuinos, los Estados nacionales deberán asegurar la protección social a todas y todos las y los trabajadoras/es, sean éstos formales, informales o desocupados.

Es fundamental la articulación de políticas de protección social universal con políticas de generación de empleo, trabajo e ingresos, evitando la cristalización de una sociedad dividida entre quienes tienen trabajo y quienes son asistidos, como forma de combate efectivo contra la pobreza.

### *5. Haciendo realidad la Plataforma Laboral de las Américas*

Para que esta Plataforma Laboral de las Américas se haga realidad año a año se establecerán mecanismos e instancias de seguimiento

regional y subregional, fundado en el diálogo social y la activa participación de la sociedad civil. Estos mecanismos e instancias se orientarán con metas de corto, mediano y largo plazo, que construyan políticas de Estado que ponga al pleno empleo y trabajo digno en el centro del desarrollo sostenible del continente.

Para ayudar a estos objetivos se elaborarán indicadores regionales y subregionales básicos, con especificaciones nacionales y perspectiva de género:

- ▶ Desigualdad.
- ▶ Pobreza.
- ▶ Desocupación.
- ▶ Empleo informal.
- ▶ Igualdad de género.
- ▶ Trabajo Infantil.
- ▶ Índice de desarrollo de género (PNUD).

Cada año las instancias creadas para el seguimiento de la Plataforma Laboral de las Américas deberán reunirse e informar a nuestros pueblos y naciones la situación de las metas propuestas cumplidas y las medidas necesarias para implementarlas.





A N A L I S I S Y P R O P U E S T A S  
O T R O S T Í T U L O S

ERNESTO MURRO

Seguridad Social en América Latina  
y Conosur: mitos, desafíos, estrategias  
y propuestas desde una visión sindical

ÁLVARO CORONEL

Evaluación y Perspectivas de la  
Acción Sindical en el Mercosur

