
NAFTA y MERCOSUR
Procesos de apertura económica y trabajo

Enrique de la Garza Toledo y Carlos Salas
(Compiladores)

Enrique Arceo
Carlos Salas
Enrique de la Garza Toledo
Jorge Carrillo
Héctor Palomino
Marcio Pochmann
Laís Abramo
Marta Rangel

Colección Grupos de Trabajo de CLACSO

Grupo de Trabajo

Trabajo, sujetos y organizaciones laborales

Coordinador: Enrique de la Garza Toledo

Secretario Ejecutivo de CLACSO: Atilio A. Boron

Area Académica de CLACSO

Coordinador: Emilio H. Taddei

Asistentes del Programa Grupos de Trabajo: Rodolfo Gómez
Miguel A. Djanikian

Producción Editorial: Area de Difusión de CLACSO

Coordinador: Jorge A. Fraga

Arte y Diagramación: Miguel A. Santángelo

Edición: Florencia Enghel

Logística y Distribución: Marcelo F. Rodriguez
Sebastian Amenta

Impresión: Gráficas y Servicios S.R.L.

Primera edición: "NAFTA Y MERCOSUR.

Procesos de apertura económica y trabajo"

(Buenos Aires: CLACSO, septiembre de 2003)

Imagen de tapa: Cortesía de Dani Yaco. Fotografía publicada en la sección "Televisores" -Ushuaia, Tierra del Fuego, Argentina, 1997- de su libro "Extinción. Últimas imágenes del trabajo en la Argentina".

337
NAF
NAFTA y Mercosur :procesos de apertura económica y trabajo / compilado por Enrique de la Garza Toledo y Carlos Salas.- 1ª.ed.- Buenos Aires :Clacso, 2003. 248 p.; 23x16 cm.- (Grupos de trabajo)

ISBN 950-9231-89-4

I.Garza Toledo, Enrique de la, comp. II.Salas, Carlos, comp. - 1. Mercosur-Economía Regional 2. NAFTA-Economía Regional



**Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales**



**Agencia Sueca de
Desarrollo Internacional**

CLACSO

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Av. Callao 875, piso 3° C1023AAB Ciudad de Buenos Aires, Argentina
Tel.: (54-11) 4811-6588 / 4814-2301 - Fax: (54-11) 4812-8459
e-mail: clacso@clacso.edu.ar - <http://www.clacso.org>

ISBN 950-9231-89-4

© *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

NAFTA y MERCOSUR
Procesos de apertura económica y trabajo

Enrique de la Garza Toledo y Carlos Salas
(Compiladores)

INDICE

Presentación

9

Enrique Arceo

El ALCA y su probable impacto en el mercado de trabajo en América Latina

13

Carlos Salas

Integración económica, empleo y salarios en México

55

Enrique de la Garza Toledo

NAFTA, manufactura y trabajo

77

Jorge Carrillo

Evolución industrial y pérdida de ventajas en las maquiladoras de México

123

Héctor Palomino

Los efectos de la apertura comercial sobre las relaciones laborales en Argentina

137

Marcio Pochmann

Efeitos da internacionalizacao do capital no mundo do trabalho no Brasil

185

Laís Abramo y Marta Rangel

Negociación colectiva y equidad de género en el contexto del MERCOSUR

215

Presentación

El libro que ahora ponemos a disposición de los estudiosos y público en general es resultado del seminario realizado en Guadalajara-México desde el 21 al 23 de noviembre de 2001 por el Grupo de Trabajo de CLACSO de Trabajo, Sujetos y Organizaciones Laborales. La trayectoria de estos seminarios ha implicado abordar temas diversos relacionados con lo laboral considerados de importancia actual por académicos, actores sociales y políticos. En esta ocasión se trata de analizar las consecuencias laborales de dos procesos de apertura económica fundamentales para América Latina: el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés), y el MERCOSUR.

Los tratados de libre comercio no surgieron con el neoliberalismo en América Latina. Sin embargo, una nueva generación de tratados que se iniciaron con el NAFTA contrastan con aquellos del período de sustitución de importaciones. Estos nuevos tratados inspiran y promueven la doctrina liberal del comercio internacional, por la cual un país debe especializarse en la producción de aquellos bienes en los que tiene ventajas comparativas e importar aquellos productos en los que no es competitivo. Por otro lado, este tipo de tratados fue concebido esencialmente para el libre flujo de mercancías y capitales y no para la libre circulación de fuerza de trabajo, y para eliminar barreras arancelarias y no arancelarias. Es decir, no se prevén fondos compensatorios multinacionales para sectores o países deprimidos, sino que se espera que el efecto de la “mano invisible” del mercado lleve a todos los países participantes a elevar su productividad e iguale sus salarios y el bienestar de la población. El caso del NAFTA es particularmente importante, porque se trata posiblemente de la forma más acabada de los tratados de li-

bre comercio de segunda generación en América Latina, o sea, los que corresponden al período neoliberal. Este tratado entró en vigencia en enero de 1994. Casi diez años de existencia del mismo son suficientes para evaluar sus consecuencias. En el presente libro estas consecuencias se analizan en tres dimensiones. En primer lugar, se analiza el mercado de trabajo, especialmente los salarios y el empleo en México. Luego, el sector manufacturero mexicano, que ha sido el que más creció con el NAFTA. Por último se analiza la maquila, que fue el sector más dinámico durante casi toda la década del noventa. A casi diez años de la existencia del NAFTA, la economía mexicana se encuentra en crisis; particularmente el sector manufacturero, que desde fines del 2000 presenta tasas negativas de crecimiento, y más específicamente aún la maquila, el “sector estrella” del libre comercio de América del Norte. Esta crisis está relacionada con el crecimiento lento de la economía de Estados Unidos, principal destinatario de las manufacturas mexicanas exportadas, y con la competencia de países como China y regiones como Centroamérica, que cuentan con bajos salarios. Pero también tiene que ver con los posibles límites de los modelos de producción establecidos en México a partir de los procesos de apertura económica. Estos modelos pueden sintetizarse en dos variantes: la taylorista-fordista y la toyotista-precario: formas productivas que parecieran superadas, siguen arraigadas en nuestros países en base a los bajos salarios y la abundante mano de obra poco calificada. Los dos modelos, a pesar de sus diferencias, se enfrentan a límites semejantes: los límites físicos y sociales para aumentar la intensificación del trabajo se combinan con formas peculiares de resistencia de los trabajadores a la explotación a través de la rotación externa y voluntaria del personal. Esto impide, en el caso del toyotismo precario, el cierre del círculo virtuoso entre identidad empresaria-involucramiento-participación de los trabajadores y crecimiento de la productividad. Además, en la manufactura, y en especial en la maquila, esto contribuye a la conformación de una crisis de productividad como así también a la persistencia de estos modelos de producción dominantes en México, implementados a partir de los procesos de apertura basados en la intensificación del trabajo y el bajo salario. Los procesos de apertura en México no se han traducido en una difusión amplia de la alta tecnología, sino en modelos productivos que utilizan tecnologías intermedias en su sentido tanto duro como organizacional. Y esto porque la elevación de la productividad en sentido neoclásico, diferente del concepto marxista de productividad, al menos por períodos cortos de tiempo, puede lograrse introduciendo tecnología moderna o bien aprovechando los bajos salarios con intensificación del trabajo, como es el caso de México. Este efecto perverso de la apertura ha vuelto a los modelos productivos dominantes muy sensibles a los aumentos salariales reales, contribuyendo a su decadencia o estancamiento. Dicho de otra manera, la apertura económica en México, en particular la entrada en operación del NAFTA, contribuyó por un tiempo a incrementar la inversión productiva en la manufactura, a elevar sus exportaciones y el empleo en este sector. Pero al mismo tiempo, por el tipo de modelos productivos relacionados con dicha apertura, también sirvió pa-

ra mantener los salarios muy bajos, crear empleos en su mayoría de bajas calificaciones, y la formación de una nueva clase obrera nómada que renuncia frecuentemente a su empleo y oscila entre los trabajos formales y los informales, entre la gran empresa y el autoempleo, entre la manufactura y los servicios, entre el territorio mexicano y el de Estados Unidos. Por las características ya señaladas, el NAFTA es una anticipación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Por ello creemos pertinente iniciar este el libro con un análisis de prospectiva de lo efectos perjudiciales que puede implicar para las sociedades latinoamericanas la firma del ALCA que promueve el gobierno de Estados Unidos.

La segunda parte del presente volumen está dedicada a una experiencia diferente a la del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el MERCOSUR, tratado firmado por los países del cono sur. Se trata de un tratado en el que las desigualdades entre países, a pesar de existir, no resultan tan dramáticas como en el caso del NAFTA, y que considera aspectos de las relaciones económicas y sociales no contemplados por este último. ¿Es el MERCOSUR un modelo de tratado alternativo al tipo NAFTA para América Latina? Este es uno de los temas tratados en los ensayos de la segunda parte del libro. Y finalmente, ¿permitirá el MERCOSUR resistir la nueva ofensiva neoliberal simbolizada por la iniciativa del ALCA?

Estos interrogantes resultan palpitantes en los momentos actuales para nuestra región, particularmente para los trabajadores y sus organizaciones. Esperamos que el presente libro contribuya a la discusión seria acerca de diagnósticos y alternativas de procesos de apertura como los señalados.

Enrique de la Garza Toledo
México, agosto de 2003

El ALCA y su impacto sobre el mercado de trabajo

Enrique Arceo*

El objetivo del presente trabajo es analizar la probable incidencia de la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) sobre el mercado laboral de América Latina y el Caribe. En un primer apartado se examinarán muy brevemente el estado actual de las negociaciones y los rasgos más generales del tratado. A continuación se revisarán los efectos del proceso de liberalización comercial desarrollado en la región desde los años ochenta sobre el mercado de trabajo. El tratado sin duda consolidará los rasgos del modelo de crecimiento predominante. Sin embargo, el ALCA no reviste un carácter unilateral, y los efectos ya producidos por la apertura económica podrían ser alterados como consecuencia del libre acceso al mercado norteamericano y del conjunto de disposiciones que incorpora el tratado en materia de acceso a los mercados. Se analiza pues, en tercer término, el impacto global que es dable esperar del ALCA en cuanto a los flujos comerciales, las modalidades de desarrollo y el mercado de trabajo. Finalmente se hace referencia a los posibles resultados de las normas específicamente referidas al trabajo que estarían incluidas en el tratado o en los documentos complementarios del mismo.

ELALCA: antecedentes y contenido

El ALCA tiene como antecedentes inmediatos el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá en 1988, y la firma en 1992 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) entre México, Canadá y Estados Unidos.

* Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, investigador en el Instituto de Estudios sobre Estado y Participación (IDEP) de la CTA, investigador invitado de la FLACSO, miembro del consejo de redacción de *Realidad Económica*.

Este último, que incorpora las disposiciones del primero, entró en vigor en 1994, año en que se realizó en Miami, Estados Unidos, una cumbre de los presidentes de treinta y cuatro países de América -la totalidad de los integrantes de la OEA, de la que se encuentra excluida Cuba- para decidir la constitución del ALCA.

Los trabajos preparatorios del tratado tuvieron lugar, hasta el momento, a través de siete reuniones de ministros de Economía y Finanzas. Estas reuniones se realizaron en Denver (Estados Unidos) en 1995, Cartagena (Colombia) en 1996, Belo Horizonte (Brasil) en 1997, San José (Costa Rica) en 1998, Toronto (Canadá) en 1999, Buenos Aires (Argentina) en abril de 2001, y Quito (Ecuador) en noviembre de 2002. Las características generales del proceso de negociación y los objetivos a alcanzar en cada etapa fueron establecidos en tres Cumbres de los Presidentes: Miami 1994, Santiago de Chile 1998, y Québec 2001.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo acordado por los presidentes en la Primera Cumbre de las Américas, los ministros de Economía y Comercio constituyeron en sus tres primeras reuniones grupos de trabajo referentes a doce áreas temáticas. La tarea de estos grupos de trabajo fue recopilar información sobre las prácticas y medidas vigentes en cada uno de los países, hacer un inventario de las áreas de convergencia y divergencia, estimular cuando correspondiese la comprensión de las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en relación con el área, y hacer recomendaciones específicas para llevar a cabo las negociaciones. Su actividad contó con el apoyo técnico de un Comité Tripartito constituido por la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL).

En la reunión de San José de Costa Rica de marzo de 1998 los ministros de Economía y Finanzas informaron que los grupos de trabajo habían avanzado en su tarea lo suficiente como para permitir el comienzo de la negociación, y a fin de llevar adelante la misma se constituyó un Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) a cargo de los viceministros, los cuales deben reunirse las veces que sean necesarias, y como mínimo una vez cada dieciocho meses. El papel central del CNC es conducir las negociaciones del ALCA, asegurar que se progrese en todas las áreas y grupos de negociación, y abordar los asuntos no resueltos por éstos.

Los principios fundamentales que orientan la negociación son los siguientes:

- a) las decisiones se adoptan por consenso;
- b) el ALCA será congruente con las reglas y disciplinas de la OMC;
- c) el ALCA deberá incorporar mejoras respecto de las reglas y disciplinas de la OMC cuando ello sea posible y apropiado;
- d) las negociaciones se iniciarán simultáneamente en todas las áreas temáticas, y el inicio, la conducción y el resultado de las negociaciones del ALCA

deberán tratarse como partes de un compromiso único (*single undertaking*) que incluya los derechos y obligaciones mutuamente acordadas;

e) el ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales en la medida en que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones de éste;

f) los países podrán negociar y aceptar las obligaciones del ALCA individualmente o como miembros de un grupo de integración subregional que negocie como una unidad; g) los derechos y obligaciones del ALCA deberán ser comunes a todos los países, pero en la negociación de las distintas áreas temáticas se podrán incluir medidas tales como períodos más largos o diferenciales para el cumplimiento de las obligaciones con el fin de facilitar el ajuste de las economías más pequeñas y sobre la base de un análisis caso por caso;

h) todos los países deben asegurar que sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos estén conformes con las obligaciones del acuerdo del ALCA.

Los grupos de negociación prepararon para las reuniones de Buenos Aires y Quito sucesivos borradores con el texto de los aspectos generales e institucionales sobre los que existe consenso, consignando entre corchetes los desacuerdos subsistentes. Una nueva versión de los capítulos deberá ser presentada en la próxima reunión, a realizarse a fines de 2003. En Quito se estableció asimismo que, a fin de cumplir con los plazos previstos -conclusión de las negociaciones en enero de 2005 y entrada en vigor del tratado a más tardar en diciembre del mismo año-, los grupos de negociación deberán proceder al intercambio de ofertas iniciales entre el 15 de diciembre de 2002 y el 15 de febrero de 2003, que la revisión de las ofertas y la remisión de solicitudes para su mejora deberá tener lugar entre el 16 de febrero y el 15 de junio de 2003, y que los países deben iniciar el proceso para la presentación de las ofertas revisadas a partir del 15 de julio de 2003.

La etapa en que se encuentran las negociaciones, y la presencia en la segunda versión borrador de los aspectos generales e institucionales de una gran cantidad de corchetes, algunos referentes a cuestiones puramente formales y otros a disidencias de fondo, tornan difícil pronosticar cuál será, en caso de llegarse a suscribir, el contenido final exacto del tratado.

Sin embargo, Estados Unidos y Canadá han manifestado que el NAFTA es un piso para las negociaciones. Las normas de éste sirvieron en muchos casos de modelo para los acuerdos concluidos en el marco de la OMC, creada en 1995. En las actuales circunstancias, las prioridades exteriores de Estados Unidos en materia económica son la constitución del ALCA y los resultados de la nueva ronda de negociaciones dentro de la OMC lanzada en Doha. Ambas iniciativas están estrechamente relacionadas. El gobierno de Estados Unidos pretende avanzar en algunas áreas respecto a la normativa de la OMC y del NAFTA a fin de utilizar las disposiciones del ALCA como referentes para la nueva ronda de negociaciones

en la OMC. No es pues sorprendente que los temas abordados en el borrador del ALCA y la redacción básica de cada uno de los capítulos sean idénticos a los del NAFTA con la incorporación de algunas disposiciones provenientes de la OMC y propuestas de los gobiernos de Estados Unidos y de Canadá que avanzan marcadamente respecto a éstas.

Esto significa que en lo esencial la posición norteamericana ha sido aceptada por los países latinoamericanos, algunos de los cuales, por otra parte, se plantean como estrategia una entrada directa en el NAFTA. Es altamente probable entonces que en caso de concretarse el ALCA tenga como contenido mínimo las disposiciones del NAFTA más aquellas de la OMC que implican un avance sobre las mismas en materia de libertad de acceso a los mercados. Por lo tanto, el examen del NAFTA aparece en las presentes circunstancias como la forma más razonable de realizar una primera aproximación al contenido del ALCA y a sus probables consecuencias sobre el mercado laboral.

En cuanto a los alcances de este tratado, que asimilaremos en adelante con el ALCA, es imprescindible efectuar dos precisiones particularmente relevantes: no se limita a establecer la libre circulación de las mercancías, y supone una integración de los mercados sin integración política ni libertad de circulación de la mano de obra.

Un área de libre comercio está destinada, en principio, a asegurar la circulación sin aranceles de las mercancías de los países que la integran, los cuales conservan la plenitud de sus derechos en materia arancelaria respecto a terceros países. En el caso del NAFTA y del ALCA, el objetivo del tratado es también otorgar total seguridad a las inversiones, y posibilitar la libre circulación del capital y su acceso al conjunto de los mercados en igualdad de condiciones con los capitales locales.

Esta diferencia es fundamental. Un tratado de libre comercio en sentido estricto afecta la política arancelaria y las regulaciones relacionadas con el intercambio comercial. El establecimiento del libre acceso a los mercados sobre la base del principio de trato nacional para las mercancías y los capitales y el principio de seguridad total para la inversión afecta en cambio al conjunto de las políticas estatales.

Los estados deben abstenerse de toda política que pueda reducir la rentabilidad de una inversión externa y revisar el papel del sector público en materia de educación, salud, cultura o actividades estratégicas en la medida que implique la exclusión de estos mercados del capital de los restantes países del área; modificar la política de compras del sector público si la misma está orientada por consideraciones relativas al desarrollo de las empresas de capital nacional, la creación de tecnología en el ámbito local, etc.; cambiar la regulación del sector financiero a fin de eliminar cualquier trato diferencial respecto a los capitales de los

otros países del área o cualquier impedimento a su libre movilidad; eliminar la exigencia del carácter nacional de las empresas en áreas de frontera o en ciertas actividades consideradas estratégicas; suprimir cualquier sujeción de la aprobación de una inversión al cumplimiento de metas en materia de creación de empleo, inversión, contenido nacional de la producción, exportaciones, etc.; suprimir la exigencia de determinado título o habilitación emanada de autoridad nacional en el caso de las profesiones y posibilitar la libre prestación de servicios a sus residentes por parte de empresas de los restantes miembros no radicadas en el país, lo cual incluye a la educación y la salud; así como asegurar a sus residentes la posibilidad que operen con bancos y seguros del exterior en el marco de una irrestricta libertad para las transferencias financieras dentro del área.

La incorporación de estos principios implica la revisión del conjunto de las políticas de cada uno de los estados miembros y una sustancial reducción de los ámbitos sometidos a la decisión de sus instituciones, quedando asegurada la preeminencia del tratado sobre cualquier disposición local mediante el sometimiento de los estados a un juicio arbitral frente a cualquier reclamo de un nacional o una empresa de las otras partes¹.

Las características del ALCA explican que su contenido esté referido a las normas aplicables al comercio de bienes en general y a algunos sectores en especial, como la agricultura, y a la regulación de diversos aspectos del tráfico comercial, tales como reglas de origen, procedimiento aduanero, medidas anti-*dumping*, cuotas compensatorias y barreras técnicas al comercio, pero también que incluya una detallada normativa sobre el libre acceso a los mercados de servicios incluido el financiero, las contrataciones por parte del sector público, las políticas en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado, la entrada temporal de personas de negocios, la regulación del ejercicio de las actividades profesionales, y la protección de las inversiones y de la propiedad intelectual².

Pese a la amplitud de sus objetivos, el ALCA presenta, en tanto que área de libre comercio, marcadas diferencias con otros tipos de acuerdos regionales. Basta para comprenderlo con remitirse a dos acuerdos que tienen marcadas diferencias entre sí, pero se distinguen claramente de una simple área de libre circulación de las mercancías y los capitales: la Unión Europea y el MERCOSUR.

La Unión Europea, resultado de un proceso iniciado en 1957 con el Tratado de Roma, descansa en la libre circulación de mercancías, capitales y mano de obra y en una moneda y una política aduanera común, pero también en la constitución de un Estado supranacional. El Poder Ejecutivo está representado por la Comisión y el Consejo de Ministros. El Poder Legislativo por el Parlamento Europeo, elegido a través del voto universal, y el Poder Judicial por la Corte de Justicia Europea.

El gobierno de la Unión tiene a su cargo las acciones que por su envergadura y efectos pueden ser encaradas mejor de una forma comunitaria. Su política comercial está basada en principios uniformes en lo que concierne a la modificación de las tarifas, la conclusión de acuerdos tarifarios y comerciales, la política de exportaciones y las medidas de defensa comercial en caso de *dumping* o subvenciones. Puede en consecuencia tomar decisiones que deben ser aplicadas por los estados miembros, y dispone de un presupuesto destinado a implementar la política agraria común y a ayudar a las regiones y a los países más atrasados. El mercado común se inscribe en un proyecto de integración política que, a través de pasos sucesivos, tiende a culminar en la constitución de un Estado federal.

El MERCOSUR, por su parte, tiene como objetivo asegurar la libre circulación de mercancías, capital y mano de obra, implementar una política aduanera común, y arribar gradualmente a una coordinación de las políticas macroeconómicas. Carece, a diferencia de la Unión Europea, de órganos supranacionales. La administración y ejecución del tratado es ejercida por dos órganos, el Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común.

El primero es el órgano superior, y tiene a su cargo la conducción política y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos convenidos respecto a la constitución del Mercado Común. Está integrado por los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los estados parte, y carece de las facultades ejecutivas con que cuenta el Consejo de Ministros en la Unión Europea. Se trata básicamente de un organismo intergubernamental.

La estructura administrativa del acuerdo es por consiguiente débil, y los estados se comprometen simplemente a coordinar posiciones en los foros económico-comerciales regionales e internacionales. Los instrumentos de defensa comercial permanecen en manos de sus estados miembros, y al carecer de un derecho común por sobre el de los estados no existe tampoco una corte de justicia, pero sí un procedimiento de solución de los diferendos. Según la declaración de propósitos, se trata, como diseño político, de una especie de confederación concebida como parte de un proceso tendiente a asegurar la integración de América Latina.

El objetivo del ALCA es en cambio establecer reglas multilaterales que aseguren la libre circulación de las mercancías y los capitales. No se inserta en un proyecto de integración, y su vocación es desaparecer cuando a través de la OMC se instrumente en escala mundial un acuerdo multilateral de características similares. Carece asimismo de un órgano político. La Comisión de Libre Comercio, integrada por representantes de cada parte a nivel de Secretaría de Estado o por las personas a quienes éstos designen, tiene como funciones centrales supervisar la puesta en práctica del tratado, vigilar su ulterior desarrollo, y resolver las controversias que pudieran surgir respecto a su interpretación o aplicación. Tampoco posee, por supuesto, una corte de justicia, aunque sí un sistema de solución de diferendos.

Por consiguiente, el ALCA, a diferencia de los otros dos acuerdos, carece de disposiciones como la libre circulación de la mano de obra, la coordinación de las políticas macroeconómicas y/o el apoyo a los estados de menor desarrollo relativo que posibiliten la paulatina homogenización de las condiciones económico-sociales imperantes en sus estados miembros, con el agravante de que las diferencias de ingreso per cápita son en el ALCA diez veces más elevadas que en el MERCOSUR y quince veces las existentes en la Unión Europea, y por lo tanto los efectos asimétricos de la apertura pueden ser sustancialmente mayores.

Cuadro 1

Unión Europea, MERCOSUR y ALCA
Diferencias en el ingreso per cápita entre los países de mayores y menores ingresos por habitante de cada región 1997 (en dólares* y coeficientes)

Unión Europea	Ingreso per cápita	MERCOSUR	Ingreso per cápita	ALCA	Ingreso per cápita
Austria	22.070	Argentina	10.300	Estados Unidos	29.010
Portugal	14.270	Paraguay	3.980	Haití	1.270
Ingreso más bajo respecto al más alto	1,5		2,6		22,8

* Dólares de 1997 a paridad de poder de compra.

Fuente: Instituto de la CTA a partir de datos del Banco Mundial.

El impacto de la apertura económica en la década del noventa

América Latina y el Caribe experimentaron desde mediados de la década del ochenta un fuerte proceso de apertura. Este fue en gran medida unilateral, ya que no resultó de acuerdos con los países centrales tendientes a una reducción recíproca de las barreras al comercio, salvo en el caso de la inserción de México en el NAFTA y de las concesiones otorgadas en el marco de la Ronda Uruguay. La apertura fue consecuencia, básicamente, del paulatino predominio de las políticas neoliberales y de las presiones de los organismos internacionales en el marco de la crisis de la deuda. El promedio simple de la protección aduanera pasó del 45% a mediados de la década del ochenta al 13% a fines de la década del noventa. Esto ha dado lugar a transformaciones que el ALCA sin duda profundizará.

Las exportaciones crecieron en volumen casi el 9,4 % anual entre 1990 y 1999, en especial bajo el impulso de México³. Este país, y en menor medida la República Dominicana y Centroamérica, han experimentado una fuerte diversificación de sus exportaciones industriales, sobre todo en el marco de la maqui-

la (procesamiento de productos importados para su reexportación). En el resto de los países la diversificación ha sido mucho menos importante, y continúan predominando las exportaciones de bienes primarios, las exportaciones industriales tradicionales, y las intensivas en recursos naturales.

Cuadro 2

Composición de las exportaciones de América Latina y el Caribe 1988 y 1998

	México (1)		Brasil		Sudamérica sin Brasil		Centroamérica		América Latina y el Caribe	
	1988	1998	1988	1998	1988	1998	1988	1998	1988	1998
Bienes primarios	42,9	10,0	18,8	19,6	44,0	40,4	63,8	41,7	35,5	22,9
Bienes industrializados	56,7	89,9	80,1	79,2	55,6	57,8	35,7	58,2	63,9	76,2
Tradicional	10,8	20,0	29,2	28,9	20,0	21,3	23,6	31,1	21,3	22,6
Alimentos, bebidas y tabaco	3,9	2,3	16,6	16,3	11,8	12,3	12,3	13,0	11,8	8,7
Intensivo en recursos naturales y elevadas economías de escala (2)	20,6	8,3	31,5	24,1	33,1	27,6	6,9	8,9	29,5	18,1
Duraderos de uso final (3)	10,2	24	8,7	10,7	0,8	5,1	0,2	1,1	5,4	14,2
Difusores de progreso técnico (4)	15,1	37,6	10,8	15,5	1,8	3,8	5,2	17	7,7	21,4
Otros bienes	0,3	0,1	0,8	1,2	0,4	1,8	0,5	0,1	0,5	0,9

(1) Desde 1992 México incluye maquila en los registros de bienes. Antes de esa fecha los registraba en el comercio de servicios. Por este motivo, los datos de 1988 y 1998 no son comparables.

(2) Comprende, entre otros, productos petroquímicos, papel, cemento y metales básicos.

(3) Comprende básicamente artículos electrodomésticos y vehículos y sus partes. Incluye actividades de ensamble de dichos productos.

(4) Comprende básicamente maquinaria, instrumentos y química fina. Incluye actividades de ensamble de dichos productos.

Fuente: CEPAL2000.

Este crecimiento de las exportaciones, casi cinco veces más elevado que el experimentado entre 1945 y 1980, estuvo sin embargo acompañado de un aumento aún mayor de las importaciones (11,1%), lo que ha llevado el déficit comercial a niveles similares a los de la década del setenta, mientras que el crecimiento económico ha sido acentuadamente más reducido que entre 1945 y 1980 (3,3 contra 5,5% anual acumulativo). Este aumento, relativamente débil en términos históricos, se vio favorecido durante la primera parte de la década del noventa por la existencia de capacidades productivas ociosas consecuencia del bajo nivel de actividad durante la década del ochenta, y por un abundante flujos externos de capitales, cayendo luego la tasa de crecimiento del 4,1% entre 1990 y 1994 al 2,8% entre 1994 y 2000.

Además, en el conjunto de la región las actividades más dinámicas no han sido las transables, sino transporte, comunicaciones, energía, servicios financieros y, en los períodos de auge, la construcción. La tasa de inversión ponderada de la región mantuvo niveles inferiores a los de la década del setenta, y la relación incremental capital- producto ha experimentado un profundo deterioro (6,6 contra 4,8 en la década del setenta), al que no son ajenas la distribución sectorial de la inversión y la muy alta ponderación en ella de la construcción, resultado de la edificación de locales y viviendas suntuosas para los sectores de altos ingresos. A su vez, la brecha de productividad respecto a los países industrializados no ha experimentado cambios notorios, y “de hecho, en un gran número de países y subsectores manufactureros, el cierre de la brecha de la productividad en relación con la economía norteamericana fue más rápido en los años setenta y ochenta que en los noventa” (CEPAL, 2000: 32).

El tipo de crecimiento inducido por la apertura ha tenido a su vez importantes efectos sobre la estructura industrial. La industria metalmecánica ha conservado o disminuido su importancia, salvo en Brasil, donde la apertura ha sido más tardía y moderada. Las industrias tradicionales, mano de obra intensivas y fundamentalmente orientadas al mercado interno, han disminuido fuertemente su peso relativo. Excepto en Chile, en el Cono Sur ha aumentado a su vez la importancia de la industria automotriz, sometida a un régimen especial que la substraer de la competencia externa, y fundamentalmente de las industrias procesadoras de recursos naturales: aceites vegetales, celulosa y papel, gas, petróleo, minería, etcétera. En México, en cambio, ha aumentado la importancia relativa de la industria automotriz, que es parte de las industrias de ensamble que se desarrollan en el marco de un patrón que se extiende también a algunos países del Caribe, y que engloba el armado de computadoras, equipos de video, vestimenta, etc., para el mercado norteamericano.

Cuadro 3

**Cambios en el peso relativo de los distintos sectores de industria
en el producto manufacturero 1979-1996**

Sectores	Argentina		Brasil		Chile		Colombia		México	
	1970	1996	1970	1996	1970	1996	1970	1996	1970	1996
I	15,6	13,1	18,8	22,8	14,9	10,2	10,7	10,5	13,3	13,9
II	9,9	12,1	9,9	8,7	7,7	2,0	2,9	6,5	5,5	10,8
III+IV	36,2	45,7	35,8	42,4	43,2	56,2	45,7	51,2	46,8	46,5
V	38,2	29	35,5	26,1	34,2	31,6	40,7	1,8	34,4	28,8

Sector I: industria metalmecánica, excluyendo automóviles (grupos 381,382, 383, y 385 de la CIU).

Sector II: industria automotriz (CIU 384)

Sector III + Sector IV: alimentos, bebidas y tabaco (CIU 311,313 y 314) más industrias procesadoras de recursos naturales (CIU 341, 351, 354, 355, 356, 371 y 372).

Sector V: industrias "tradicionales" mano de obra intensivas (321, 322, 323, 324, 331, 332, 342, 352, 361, 362, 369, 390).

Fuente: Cimoli y Katz 2001.

Pese a estas diferencias, la evolución industrial en la región tiene algunos rasgos comunes particularmente significativos: la ruptura de los eslabonamientos productivos; la desaparición masiva de empresas de capital nacional, sobre todo medianas, especialmente en las industrias ingeniería-intensivas, en las orientadas hacia el mercado interno de consumo masivo y en las productoras de maquinaria y bienes de capital; un notable proceso de extranjerización, consecuencia de la privatización de las empresas públicas, de una notoria ola de adquisiciones y fusiones, y en alguna medida de la creación de nuevos establecimientos. La participación de las empresas extranjeras en las ventas de las quinientas mayores empresas de América Latina pasó de 27,4% en 1990-1992 a 32,1% en 1994-1996 y a 43,7% en 1998-1999. Entre las cien mayores empresas manufactureras, su participación pasó respectivamente del 53,2% al 59,3% y 62,7%, y entre las doscientas mayores empresas exportadoras, del 29,2% en 1994-1996 al 43,2 en 1998-1999 (Katz y Stumpo, 2000).

Estos rasgos no deben considerarse asiladamente. Señalan los efectos de una apertura económica que revierte el proceso de construcción de un sistema industrial encarado previamente por la mayoría de los países latinoamericanos al abrigo de barreras protectoras. Esto compele, en algunos casos, a una especialización basada en los recursos naturales y en la producción de *commodities* tecnológicamente maduras, muy capital-intensivas, empleadoras de poca mano de obra y situadas en áreas del comercio internacional de escaso o nulo dinamismo; y en

otros casos, al desarrollo de producciones donde la ventaja reside en el escaso precio de la mano de obra, pero que son igualmente intensivas en el uso de capital y que generan muy escaso valor agregado, de manera que tasas muy altas de crecimiento de las exportaciones se traducen en tasas mediocres de elevación del producto. En uno y otro caso esta especialización es paralela a una fuerte destrucción del empleo en las industrias o segmentos de industrias afectados por la competencia externa y a una contracción de las actividades ligadas al consumo masivo. La retracción del campo de inversión por el incremento de la competencia externa y la reducción del mercado interno se traducen a su vez en tasas de inversión relativamente reducidas, sobre todo en maquinaria y equipo.

Los efectos simplificadores de la estructura económica resultantes de la apertura importadora han sido paliados en alguna medida por el rápido crecimiento del comercio en el marco de los acuerdos subregionales, sobre todo en el caso de la Comunidad Andina y el MERCOSUR, que ha duplicado en la última década su peso relativo.

Cuadro 4

Participación de las exportaciones intracomunitarias en el total de las exportaciones del MERCOSUR, el CARICOM, la Comunidad Andina y América Latina y el Caribe

	1990	2000
Comunidad Andina	4,2	9,0
MERCOSUR	8,9	20,5
Mercado Común Centroamericano	14,1	17,3
CARICOM	12,9	17,7
América Latina y el Caribe	13,7	19,3

Fuente: Ffrench-Davis 2001.

La importancia cuantitativa de este comercio es aún limitada, pero reviste características marcadamente diferentes al extra-regional, dado el peso sustancialmente menor de las exportaciones primarias y la importancia tres veces mayor que revisten las exportaciones de bienes duraderos de uso final y de bienes difusores de progreso técnico.

Cuadro 5

Exportaciones intra-regionales y extra-regionales sudamericanas en 1998

	Exportaciones intra-regionales sudamericanas	Exportaciones extra-regionales sudamericanas
Bienes primarios	15,5	38,8
Bienes industrializados	84,3	60,0
Tradicionales	26,4	23,7
Intensivo en recursos naturales y elevadas economías de escala	28,2	26,7
Duraderos de uso final	15,4	3,2
Difusores de progreso técnico	14,3	6,4
Otros bienes	0,2	1,2

Fuente: Ffrench-Davis, Ricardo 2001.

Estas dos estructuras de intercambio, la correspondiente a los acuerdos subregionales y la extra-regional, responden a modelos distintos de crecimiento.

Los acuerdos subregionales son la culminación necesaria del proceso de sustitución de importaciones, que, enfrentado a la estrechez de los mercados internos, obligó a recurrir a la integración regional para alcanzar adecuadas economías de escala y acceder posteriormente al mercado mundial. Se trata de un proceso de especialización inter-industrial a través del cual los países de la región procuran avanzar en la construcción de su sistema industrial en el marco de una especialización entre sistemas con grados similares de desarrollo que tienen por objeto incorporar los eslabonamientos industriales esenciales para lograr una dinámica endógena de crecimiento y cerrar de manera paulatina la brecha de productividad con los sistemas industriales de los países centrales.

El limitado peso relativo de los intercambios intra-regionales, y la gravitación que tienen dentro de los mismos las grandes empresas transnacionales, marcan los límites económicos, sociales y políticos que enfrentó el proceso de sustitución de importaciones e integración regional, pero también la influencia ejercida por políticas tendientes a imponer otro modelo de desarrollo durante las últimas décadas.

La estructura extra-regional de intercambio muestra, en efecto, las consecuencias de un proyecto distinto, de inserción “pasiva” en la economía mundial, donde se entremezclan las consecuencias que revistió el modelo de crecimiento ha-

cia afuera predominante en el conjunto de la región hasta la década del treinta y las de la apertura unilateral implementada desde la década del ochenta. Se trata de un modelo basado en las ventajas comparativas estáticas y que carece, en virtud de la destrucción del sistema industrial o de los subsistemas previamente existentes, de capacidad para generar innovaciones, encontrándose además sujeto, en las actuales circunstancias, a bajos márgenes de rentabilidad. Las exportaciones sustentadas en los recursos naturales pierden rápidamente importancia en el comercio mundial, enfrentan serias restricciones por parte de los países centrales, y se hallan sometidas, en cuanto a la evolución de sus precios, a las rápidas innovaciones generadas por los países centrales para sustituirlas o industrializar su proceso productivo cuando su precio tiende a elevarse. Las *commodities* industriales siguen en cuanto a sus precios igual suerte que las materias primas, y lo característico de las operaciones de maquila es la transferencia “al consumidor”, por imperio de la competencia, de las ganancias resultantes de las reducciones de costos, sean éstas consecuencia de transformaciones tecnológicas, de reducciones en la remuneración de la mano de obra, o de una mayor intensidad en el proceso de trabajo.

Los resultados de estas modalidades de articulación extra-regional son una profundización de la brecha de ingresos respecto a los países centrales y un deterioro en las condiciones en que opera el mercado de trabajo. Los países de América Latina y el Caribe están crecientemente especializados, sobre todo en lo que hace al cono sur, en producciones ligadas a la explotación de recursos naturales y/o en industrias tecnológicamente maduras, intensivas en capital, y que emplean además mano de obra poco calificada, por lo cual las exportaciones generan pocos empleos y de escasa calificación, mientras que las importaciones destruyen actividades intensivas en el uso de mano de obra, incluidos segmentos de mano de obra altamente calificada, con el agravante de que muchos de estos países cuentan con niveles de ingreso per cápita y salarios que se sitúan, en términos internacionales, a un nivel medio. La destrucción de sus eslabonamientos industriales y el retroceso en su capacidad tecnológica les impiden insertarse, con el nivel de salarios vigente, en los segmentos dinámicos del comercio internacional, y sólo pueden desplazarse hacia producciones más intensivas en mano de obra mediante un sustancial deterioro en las condiciones de vida de los asalariados. En otros casos, en cambio, la especialización recae en los segmentos más intensivos en el uso de mano de obra no calificada de industrias dinámicas cuyo núcleo y control se encuentra en el exterior, y a las que se integran de manera totalmente subordinada. Estas producciones generan un escaso valor agregado en la economía local y son el resultado de inversiones altamente volátiles. No bien su impacto sobre el empleo se traduce en una elevación sostenida de los salarios, las inversiones tienden a desplazarse a áreas de menores salarios, generando la involución de regiones enteras (UNCTAD, 2001).

A ello se agrega que en ambos casos la producción se realiza crecientemente bajo el control de empresas extranjeras que asumen directamente la producción o establecen las condiciones de la misma, quedando a cargo de la sociedad madre el diseño del producto, la tecnología a emplear y la coordinación de la producción. Los empleos calificados ligados a estas funciones son por consiguiente generados en el país de origen de las empresas, y en la medida que los establecimientos tienden a estar insertos en una red que desarrolla un proceso de producción a escala mundial, los eslabonamientos que generan en la economía local son mínimos, lo cual limita radicalmente su impacto sobre el crecimiento y hace a éste extremadamente dependiente de decisiones de localización de la sociedad madre, destinadas a minimizar sus costos a escala planetaria en función de la ubicación de los diversos eslabones de su cadena productiva y de su estrategia competitiva, es decir, de factores en gran parte ajenos a la economía local.

No debe pues extrañar que este modelo de crecimiento haya estado asociado, en la década del noventa, a un bajo nivel de crecimiento, un fuerte aumento del desempleo urbano en los países no especializados en producciones mano de obra intensiva para el mercado mundial (Cuadro 6), un muy débil aumento de los salarios mínimos reales urbanos, que son aún un 30% inferiores a los imperantes en la década del ochenta, y muy significativas caídas de los salarios reales industriales. El promedio no ponderado de los diecisiete países incluidos en el Cuadro 7, que son aquellos para los cuales se dispone de datos comparables, presenta una caída anual de los salarios reales industriales del 1,5% acumulativo entre 1980 y 1999, imputable a las políticas de ajuste estructural impuestas tras la crisis de la deuda externa y a la apertura y desregulación que se implementa a partir de 1986. Esto implica que en 1999 los salarios reales industriales son un tercio menores que en 1980. Sólo hay un aumento en el 30% de los países. La evolución es más favorable si se considera exclusivamente la década del noventa. El 65% de los países presenta aumentos, pero el 30% de éstos sufre una caída a partir de 1994, y algunos de los países con un muy acelerado crecimiento de las exportaciones entre 1994 y 1999, como México, Nicaragua y Perú (Cuadro 11), sufren también en este período una disminución de los salarios industriales reales.

Cuadro 6
América Latina: desempleo abierto urbano 1990-2001
(tasas anuales medias)

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Argentina (a)	7,5	17,5	17,3	14,9	12,9	14,3	15,1	17,4
Bolivia (a)	7,2	3,6	4,0	4,3	4,1	7,5	7,5	8,5
Brasil (b)	4,3	4,6	5,4	5,7	7,6	7,8	7,1	6,2
Chile (c)	7,4	6,6	5,4	5,3	6,4	9,8	9,2	9,1
Colombia (d)	10,5	8,8	11,2	12,4	15,2	19,4	20,2	16,9
Costa Rica (a)	5,4	5,7	6,6	5,9	5,4	6,0	5,2	6,1
Ecuador (e)	6,1	7,7	10,4	9,3	7,0	10,9	9,7	7,9
El Salvador (a)	10,0	7,0	5,8	7,5	7,6	6,9	6,5	7,0
Honduras (a)	6,9	6,6	6,6	5,2	5,8	5,2		6,3
México (f)	2,8	6,2	5,5	3,7	3,2	2,5	2,2	2,4
Nicaragua (a)	7,6	16,9	16,0	14,3	13,2	10,7	9,8	11,3
Panamá (a)	20,0	16,4	16,9	15,4	15,6	13,6	15,3	17,0
Paraguay (g)	6,6	5,3	8,2	7,1	6,6	9,4	10,0	7,6
Perú (h)	8,3	7,9	7,9	8,4	8,2	8,3	7,0	9,2
R. Dominicana (i)		15,8	16,5	15,9	14,3	13,8	13,9	16,4
Uruguay (a)	9,2	10,8	12,3	11,6	10,2	11,8	13,6	15,3
Venezuela (a)	11,0	10,3	11,8	11,4	11,3	14,9	13,9	13,5
América Latina (j)	8,1	9,2	9,8	9,3	9,1	10,1	10,4	10,5
(k)	5,7	7,4	7,9	7,5	8,1	8,9	8,5	8,3

(a) Nacional urbano.

(b) Seis regiones metropolitanas.

(c) Total país.

(d) Siete áreas metropolitanas, promedio anual, desde 2000 trece áreas metropolitanas.

(e) Total país, desde 1999 incluye sólo Quito, Guayaquil y Cuenca.

(f) Treinta y nueve áreas urbanas.

(g) Asunción.

(h) Lima metropolitana, desde 1996 a 2000 corresponde a nacional urbano, 2001 a Lima metropolitana.

(i) Incluye desempleo oculto.

(j) Promedio simple.

(k) Promedio ponderado.

Fuente: OIT 2002a con base en información de las encuestas de hogares de los países.

Cuadro 7

**América Latina: salarios reales en la industria manufacturera
1980-1999 (índice 1990=100)**

	1980	1994	1997	1999	Crecimiento anual entre extremos
Argentina	133.3	102	100.1	100.9	-1.5%
Bolivia	115.3	110.5	117.4		0.1%
Brasil	103.4	117.3	137.4	135.3	1.4%
Colombia	87.1	106.3	112.2	114.2	1.4%
Costa Rica		114.2	117.9	124	2.4%
R. Dominicana	112.1	85.6			-1.9%
Ecuador	162.8	106.4	110.5		-2.3%
El Salvador	391.4	113.7		150.7	-4.9%
Guatemala*	162.8	116.7	120.9	120.7	-2.0%
Honduras	136.2	108.5	96.5		-2.0%
México	167.8	120.6	91.9	94.8	-3.0%
Nicaragua**		116.3	102.6	87.5	-1.7%
Panamá	167.8	106.7	109.6		-2.5%
Paraguay	97.7	93.2	98.4	96.4	-0.1%
Perú	290.7	131.4	123	122.4	-4.5%
Uruguay	90.3	110.9	102.7	106.9	0.9%
Venezuela***	175.4	85.8	68.1		-5.4%

*Guatemala, 1984 en vez de 1980.

**Nicaragua, 100=año 1991 en vez de 1990.

***Venezuela, 1996 en vez de 1997.

Fuente: OIT2002b.

Este proceso ha estado ligado a una elevación de la proporción de los trabajadores excluidos del régimen de la seguridad social, la cual ha sido particularmente relevante en el Cono Sur, excepto Uruguay. La expulsión a la informalidad es en estos países uno de los instrumentos fundamentales de reducción de los costos laborales y de sujeción de la mano de obra a condiciones de trabajo notoriamente degradadas.

Cuadro 8

***América Latina: asalariados que cotizan en la seguridad social sobre el total
1990-2000 (porcentajes)***

	1990	2001
Argentina	61,9	56,5
Brasil	74,0	68,4
Chile	79,9	62,8*
Colombia	62,6	66,1*
Costa Rica	78,5	77,0
Ecuador	55,1	42,2
México	58,5	66,4
Perú	53,6	48,9
Uruguay	82,6	96,7
Venezuela	70,6	69,9*
América Latina	66,6	65,3

Fuente: elaboración OIT2002a con base a información de encuestas de hogares y otras fuentes oficiales (serie revisada).

Los probables efectos del ALCA

El análisis de las consecuencias de la apertura unilateral y de las políticas de desregulación ligadas a la misma da lugar, en el mejor de los casos, a un marcado escepticismo en cuanto a su capacidad para impulsar una nueva etapa de crecimiento en la región con mayores niveles de equidad e integración social. Sin embargo, quienes favorecen su profundización hacen recaer estas consecuencias en la falta de una apertura correlativa por parte de los países centrales. El problema no residiría en el “modelo”, sino en insuficiencias en su implementación como consecuencia del proteccionismo subsistente en las economías más avanzadas y la falta de realización de reformas aún pendientes en la región. El ALCA sería, en esta perspectiva, un instrumento fundamental para captar todas las ventajas derivadas de las transformaciones sobrevenidas.

A fin de evaluar las eventuales consecuencias comerciales del tratado es necesario tener en cuenta sin embargo que la integración entre Canadá y Estados Unidos y los países de América Latina y el Caribe que entrarían al ALCA es ya muy significativa. Canadá y Estados Unidos importan de los veintisiete países⁴ el 13% de sus importaciones totales, mientras que estos países sólo tienen una participación del 5% en las exportaciones mundiales. Canadá y Estados Unidos les exportan a su vez el 18% de sus exportaciones totales, tres veces más que la par-

tipificación de estos países en las importaciones mundiales. La contrapartida de esta fuerte ligazón es, desde el punto de vista de los veintisiete países, la concentración en Estados Unidos y Canadá de alrededor del 50% de su comercio exterior. Estas cifras, aunadas a los niveles de protección arancelaria existentes en los veintisiete países y en el bloque Estados Unidos-Canadá², generan serias dudas sobre los reales incrementos en el volumen del comercio de los países de América Latina y el Caribe que pueden esperarse de la integración comercial.

Cuadro 9

*Niveles máximos y mínimos de protección arancelaria
Nación más favorecida en países americanos seleccionados para 1999
Porcentajes y parámetros estadísticos*

	Tasa arancelaria (a)		Promedio (b)	Desv. estándar (c)	Moda (e)
	Tasa mínima	Tasa máxima			
Argentina	0	33	13,5	6,6	5
Bolivia	0	10	9,7	1,3	10
Brasil	0	35	14,3	7	19
Chile	0	10	9,8	1,2	10
Colombia	0	35	11,6	6,3	5
Costa Rica	0	253	7,2	13,8	0
Ecuador	0	99	11,5	7,8	5
El Salvador	0	40	5,6	7,9	0
Guatemala	0	28	7,6	8,7	0
Honduras	0	70	7,8	8	1
México			16,2		
Nicaragua	0	195	10,9	7,5	5
Paraguay	0	30	11,4	6,8	5
Perú	12	68	13,7	4,8	12
Uruguay	0	10	4,1	4,1	0
Venezuela	0	35	12,0	6,1	5
Canadá	0	245	4,5	7,5	0
Estados Unidos	0	350	4,5	10,9	0
Promedio simple de los países, excepto Estados Unidos y Canadá			10,4		

(a) La tasa promedio y la desviación estándar están medidas en términos de porcentaje.

(b) La media aritmética del arancel vigente para la "nación más favorecida".

(c) La desviación estándar mide la dispersión "absoluta" de la distribución de los aranceles vigentes.

(d) La moda indica el arancel legal vigente aplicado con mayor frecuencia.

Fuente: Instituto de la CTA con base en datos de Dataintal.

La eliminación de los aranceles producirá en primer lugar un desplazamiento de importaciones de los veintisiete países desde otras áreas hacia Estados Unidos y Canadá, que pasarán a tener un acceso privilegiado a sus mercados. Los aranceles de los veintisiete países son relativamente elevados, razón por la cual el desvío del comercio será importante e incrementará su dependencia comercial de Estados Unidos. Este desvío del comercio, es decir, la sustitución de un proveedor por otro, puede afectar de manera importante las exportaciones de algunos países del área, puesto que entre las importaciones que serán desplazadas se encuentran las que ellos hacen a países vecinos, que son particularmente relevantes en el marco del MERCOSUR y el Pacto Andino. La desaparición de los aranceles va a dar lugar también a una importante creación de comercio a favor de Estados Unidos y Canadá, derivada de la desaparición, por el impacto de las importaciones, de gran número de industrias y del menor componente nacional en la producción de las subsistentes, y la desarticulación de gran parte de las complementariedades elaboradas con los países vecinos a través de diversos pactos subregionales. Existirán por lo tanto desvío y creación de comercio a favor del bloque Canadá-Estados Unidos, y ambos efectos serán importantes. Si la participación de las importaciones provenientes de Canadá y Estados Unidos pasan de su nivel actual al 70% del total de las importaciones de los veintisiete países, sólo el efecto desvío implicaría un incremento de las exportaciones de Canadá y Estados Unidos de 73.500 millones de dólares. En el caso de México, estas importaciones alcanzan el 78%.

No parece en cambio que el desvío y la creación del comercio a favor de los países de América Latina y el Caribe puedan ser significativos. En primer lugar, las tarifas de Estados Unidos y Canadá son menos de la mitad que las suyas. Por consiguiente, la ventaja que les otorga la reducción de aranceles respecto a los proveedores extra-ALCA es sustancialmente más reducida que la obtenida por Canadá y Estados Unidos.

Además, en aquellos productos que no son competitivos con los de sus productores los aranceles de Canadá y Estados Unidos son cero (Mittal, 2002), y el efecto de la creación de comercio por descenso de los precios y aumento de la demanda será simplemente nulo. En los restantes rubros, salvo excepciones, los aranceles son bajos (menos del 5%), y es improbable que su eliminación aumente notoriamente la capacidad competitiva de los veintisiete países.

La teoría económica indica que la máxima creación de comercio tiene lugar cuando la integración se realiza entre países que poseen a priori fuertes diferencias en los precios relativos, como consecuencia de los aranceles, y estructuras productivas similares. Se produce entonces un proceso de especialización con elevado crecimiento de los flujos comerciales. No es éste el caso en el ALCA. La mayoría de los países latinoamericanos se encuentran ya especializados en la producción de un reducido número de productos primarios, y el alto nivel relativo de

los aranceles latinoamericanos indica la falta de competitividad internacional en las restantes actividades, razón por la cual el efecto más importante del ALCA será una acentuada simplificación de su estructura productiva.

Cuadro 10

**Índice de concentración^x de las exportaciones totales
de los países de América seleccionados 1998**

República Dominicana*	0,79
Venezuela*	0,57
Honduras	0,44
Paraguay*	0,42
Granada*	0,38
Ecuador	0,35
Nicaragua	0,32
Trinidad y Tobago	0,32
Panamá	0,30
Chile	0,28
Haití*	0,27
Colombia	0,25
El Salvador	0,24
Guatemala	0,24
Perú	0,22
Bolivia	0,20
Costa Rica*	0,20
Barbados	0,18
Uruguay	0,17
Argentina	0,13
Canadá	0,13
México	0,11
Brasil	0,09
Estados Unidos	0,09

(x) El índice de concentración de las exportaciones es un índice de Hirschmann normalizado a fin de obtener valores comprendidos entre 0 y 1 (concentración máxima). Es la raíz cuadrada de la suma de la relación (elevada al cuadrado) entre el monto de las exportaciones de cada uno de los 239 productos correspondientes al nivel de tres cifras de la CIU (revisión 2) y el monto total de las exportaciones. El resultado es luego normalizado por la raíz cuadrada de 1 sobre 239.
(*) Año 1997.

Fuente: UNCTAD 2001.

Puede argüirse, por supuesto, que estos efectos son susceptibles de ser compensados por el surgimiento de nuevos flujos de exportación de productos no tradicionales en los que los países latinoamericanos cuenten con ventajas derivadas del bajo costo de su mano de obra. Ya México ha aprovechado esta ventaja, además de la proximidad, y países como Haití, Nicaragua o El Salvador, que sin necesidad del NAFTA han incrementado su comercio con los Estados Unidos aún

más que México, desempeñan también un papel similar de reservorios de mano de obra barata. Las cifras de las exportaciones de estos países parecen reducidas al comparárselas con las mexicanas. Pero el caso de México es excepcional, y su comercio externo, casi totalmente concentrado en el NAFTA, representa dos tercios de su producto. La relevancia del incremento de las ventas de estos países se hace manifiesta si se tiene en cuenta que las exportaciones de Honduras a Estados Unidos fueron en 1999 superiores a las de Argentina, y que la suma de las exportaciones de los países incluidos en el Cuadro 11, excepto México, son equivalentes a las que realiza Brasil, cuyo PBI es seis veces mayor, a los Estados Unidos.

Cuadro 11
*Exportaciones de algunos países de América Latina
a los Estados Unidos 1994-1999*
Millones de dólares y porcentaje de crecimiento total

	1994	1999	Incremento (%)
Haití	62.385	301.071	382,6
Nicaragua	176.646	495.156	175,6
El Salvador	633.303	1.604.949	153,4
Honduras	1.168.828	2.713.301	132,1
Perú	833.191	1.928.379	131,4
Costa Rica	1.774.458	3.967.813	123,6
México	49.468.384	109.720.581	121,8

Fuente: Instituto de la CTA en base a Dataintal.

Es simplemente una fantasía suponer que el conjunto de los veintisiete países pueda experimentar un fenómeno de crecimiento de las exportaciones similar al de México o al de estos países. Una gran parte de los mercados y de las mercancías que resultan competitivas en Estados Unidos en función del bajo costo de la mano de obra y la baja incidencia de los fletes ha sido ya ocupado durante el acentuado proceso de liberalización comercial ocurrido en las últimas dos décadas. La extensión del área de libre comercio implica ampliar el campo de competencia en estos mercados, con posibles desplazamientos, en algunos rubros, de los actuales exportadores por parte de otros de menores costos y una creación de comercio centrada, más que en la ampliación de la gama de productos exportados, en el incremento de la demanda susceptible de ser inducido por la caída en los precios.

A esto se agrega el hecho de que es altamente improbable un mayor acceso a los mercados de productos agrícolas de clima templado, los cuales están fuertemente protegidos.

Estados Unidos vio fuertemente reducida, durante la década del ochenta, su participación en el mercado internacional como consecuencia de las exportaciones agrícolas subsidiadas de la entonces CEE, y adoptó una doble estrategia para revertir la situación. Por una parte impulsó el desarrollo de la Ronda Uruguay del GATT, que terminó con resoluciones relativamente blandas: una reducción, a partir de promedios históricos muy elevados que disminuyeron fuertemente el alcance del acuerdo, de 20% en el valor de los subsidios internos y de 36% en los subsidios a la exportación en un plazo de seis años. Y por otro lado, la implementación desde 1985 de un cambio en las modalidades predominantes de los subsidios. Hasta ese año el Estado otorgaba préstamos a los productores que podían ser devueltos en efectivo o en especie. Si el precio de mercado era mayor al precio oficial -precio *loan*- los productores pagaban en efectivo; si era menor, en especie. El precio oficial se fijaba de manera de asegurar generosos ingresos a los productores, y su existencia, al eliminar la oferta a un precio menor, elevaba el precio interno, que a su vez repercutía sobre el mercado internacional. Este mecanismo deterioraba la posición de Estados Unidos en el mercado mundial a medida que como consecuencia del incremento de la competencia perdía su control sobre los precios internacionales, por lo cual se pasa, en el marco del *Food Security Act*, a un nuevo sistema. Los precios *loan* son rebajados al nivel de los precios internacionales, lo cual arrastra a los precios de mercado, y se otorga a los productores un subsidio directo vinculado a un precio objetivo (*target*) que permite a los productores obtener un ingreso satisfactorio. El monto de este subsidio equivale a la diferencia entre el precio *target* y el precio de mercado o el precio *loan*, según cuál sea más elevado, y es cubierto con fondos públicos. Esto permite la igualación de los precios internos con los internacionales, y el otorgamiento del subsidio queda condicionado a la obligación por parte de los productores de cumplir determinadas metas en cuanto a la composición de la producción y la reducción del área cultivada. Esto posibilita de manera simultánea el control de la oferta.

Finalmente, en 1996, en el marco de precios externos favorables, este sistema es modificado por el *Fair Act*, que otorga a los productores la facultad de disponer libremente de la superficie a cambio de la renuncia a percibir las subvenciones directas, cuyo monto se independizaría de la evolución de la diferencia entre el precio *target* y el precio *loan* o de mercado y se reduciría paulatinamente hasta desaparecer en un plazo de seis años. Pero mientras que la liberalización se hace efectiva, sucesivas reformas elevan, ante las presiones derivadas de la caída en los precios, el monto de las subvenciones, que alcanzan en el año 2001 a 28 mil millones, representando más del 40% de los ingresos netos de los productores.

Este panorama es nuevamente modificado por el *Farm Bill* de 2002, que según diversas estimaciones supone un aumento en los subsidios de entre el 40% y el 80%, con lo cual su monto por productor superará a los otorgados por la Unión Europea. Los productores reciben el precio de mercado o el precio *loan*, según les convenga, más un pago directo por tonelada que es independiente de la producción del año en curso y no está sujeto a una obligación de reducción del área cultivada. Si el ingreso por unidad de producto no alcanza al precio *target*, recibe un ingreso adicional hasta completar ese precio. Se trata de una combinación del régimen de 1996 con el inmediatamente anterior, y una de sus consecuencias probables es un aumento de la producción y de las exportaciones que tenderá a disminuir los precios internacionales.

El mecanismo de subsidio a los productores utilizado predominantemente por Estados Unidos explica que los subsidios a las exportaciones tengan para este país una escasa importancia. Pero además de los subsidios directos y los préstamos, emplea una compleja batería auxiliar de mecanismos promocionales, tales como seguros a las cosechas, créditos preferenciales, créditos a largo plazo y tasas preferenciales a las exportaciones, programas internacionales de ayuda alimenticia, etcétera. En total, adicionando los diversos mecanismos se llega a un total, para 1998, de 46.960 millones de dólares, equivalente a 19 mil dólares por agricultor *full-time* (Nogués, Sanguinetti, Sturzenegger, 2001:37).

La posición de Estados Unidos en las negociaciones del ALCA parte de este contexto y se centra en la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas en el hemisferio; el establecimiento de normas tendientes a impedir la entrada de exportaciones subsidiadas provenientes de terceros países; la adopción en la OMC de una política común frente a la Unión Europea para alcanzar acuerdos en el mismo sentido; la exclusión entre los subsidios a la exportación de los créditos a las exportaciones, las garantías a los créditos a la exportación o los programas de seguros o de ayuda alimenticia (es decir, de las formas específicas que revisten en Estados Unidos los subsidios al comercio exterior)⁶; y el reconocimiento por los países del ALCA de que los programas de subsidios a los productores sólo podrán ser reducidos, en la medida que distorsionen el comercio internacional, en el marco de negociaciones multilaterales a realizarse en la OMC. A esto se agrega una larga y detallada enumeración de medidas cuyo objeto es eliminar cualquier monopolio estatal en el comercio de exportación, prohibir los instrumentos tendientes a lograr una estabilización de los precios internacionales y excluir la imposición de gravámenes que penalicen la exportación de materias primas con relación a la exportación de productos elaborados.

Se trata de una posición cuyo eje es por una parte la conformación de un frente común contra la Unión Europea en pos de una liberalización global y paulatina del mercado de productos agropecuarios, sin que Estados Unidos renuncie en el ínterin a ninguno de los mecanismos centrales de apoyo a sus productores, lo que

en los hechos cierra su mercado a la eventual competencia de América Latina y en especial de Argentina y Brasil en aquellos rubros agrícolas en que es un gran productor. Esta posición ha sido recientemente ratificada por el Congreso de EE.UU. al otorgar al presidente Bush el *fast track* (la capacidad de negociar tratados internacionales que podrán ser aprobados o rechazados por el Congreso, pero no enmendados) sujeto a la condición, en materia agrícola, de “preservar los programas que brindan soporte a la familia agrícola y las comunidades rurales sin distorsionar el comercio” (Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002 -Trade Act 2002- División B, Título XXI, Sección 2102, b,10,A,IV), es decir, de mantener su política de sostén a los productores, ya que Estados Unidos considera que la misma no afecta el comercio, y de “prever razonables períodos de ajuste para los productos de los Estados Unidos sensitivos a las importaciones, manteniendo estrechas consultas con el Congreso sobre tales productos antes de iniciar negociaciones para la reducción de tarifas” (Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002 -Trade Act 2002- División B, Título XXI, Sección 2102, b,10,A,II). Entre los productos sensitivos a las importaciones se encuentran entre otros el azúcar, los cítricos, la carne, el trigo duro, múltiples tipos de quesos, etcétera.

Cabe subrayar por último que la legislación *anti-dumping* de Estados Unidos opera como un efectivo reaseguro frente a cualquier incremento no deseado de sus importaciones.

El principio fundamental del NAFTA, que Estados Unidos procura reproducir en el ALCA, es, en materia de cuotas *anti-dumping* y compensatorias, que cada país se reserva el derecho de aplicar sus disposiciones jurídicas –incluidos, además de las leyes pertinentes, los antecedentes legislativos, las reglamentaciones, la práctica administrativa y los precedentes judiciales- y conserva el derecho el derecho de cambiar o reformar sus disposiciones jurídicas siempre que dicha reforma sea compatible con el GATT y con la finalidad del tratado. Las únicas salvedades son que la parte a la cual se aplique una reforma de la legislación en materia de cuotas *anti-dumping* y compensatorias puede solicitar que la reforma se someta a un panel binacional, y que cada una de las partes se obliga a reemplazar la revisión judicial interna de las resoluciones definitivas sobre *anti-dumping* y cuotas compensatorias por la revisión que lleve a cabo un panel binacional, el cual deberá dictaminar si esa resolución estuvo de conformidad con las disposiciones jurídicas en materia de *anti-dumping* y cuotas compensatorias de la parte importadora.

Esta normativa tiene implicancias importantes. Las medidas *anti-dumping* aplicadas sobre la base de la legislación norteamericana constituyen un importante obstáculo a numerosas exportaciones de productos latinoamericanos, y en este aspecto el tratado se limita a ratificar la preeminencia de la ley nacional, con la única garantía de que ella no podrá tornarse aún más estricta, y que las resoluciones podrán ser revisadas por un panel binacional que verificará su adecuación a la legislación nacional y a las prácticas administrativas normales. Se trata de un

punto que ha sido severamente impugnado por diversos países latinoamericanos que en materia de subvenciones y medidas *anti-dumping* pretenden avanzar en una normativa consensuada que ponga coto a la utilización por parte de Estados Unidos de su legislación *anti-dumping* como instrumento de protección⁷.

En los casos *anti-dumping*, al igual que los de subvenciones y derechos compensatorios, intervienen en ese país la Administración de Comercio Internacional del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, encargada de determinar si existe o no *dumping* y establecer el margen de éste (es decir, el monto por el cual el valor normal excede el precio de exportación de la mercancía en cuestión), y la Comisión de Comercio Internacional, que debe investigar si la rama de producción afectada está sufriendo un daño importante o se encuentra en peligro de sufrirlo. Ambos organismos gozan de un amplio margen de discrecionalidad en la determinación del margen de *dumping* y la importancia del daño. En un reciente análisis de las decisiones en materia de *dumping* del Departamento de Comercio de los Estados Unidos entre el 1 de enero de 1995 y fines de 1998, se llegó a la conclusión de que de las cinco diferentes metodologías de cálculo usadas por el Departamento de Comercio para medir el *dumping* sólo una tiene alguna relevancia para detectar discriminaciones de precios que distorsionan el mercado, y sólo dos de las ciento siete determinaciones afirmativas de *dumping* revisadas en este estudio reposan exclusivamente en esta metodología (Lindsey, 1999).

La Comisión de Comercio Internacional ha considerado, por su parte, que existía un daño importante en casos como el del acero laminado en caliente brasileño, que tenía una participación del 1,5% en el mercado de estos productos⁸.

Este conjunto de factores indica una marcada asimetría en cuanto a los resultados esperables de la liberalización comercial. Las importaciones de América Latina y el Caribe provenientes de Estados Unidos experimentarán un alza considerable, no sólo como consecuencia del desplazamiento de otros proveedores, sino también de una acentuada desindustrialización y de la ruptura de las complementariedades laboriosamente estructuradas en los acuerdos subregionales, que perderán relevancia fáctica en caso de aprobación del tratado. No es en cambio esperable que el conjunto de sus exportaciones tenga un crecimiento susceptible de compensar el efecto sobre el mercado de trabajo del aumento de las importaciones y de impulsar un cambio cualitativo, respecto a la década del noventa, en cuanto a las consecuencias de la apertura.

Es más, los veintisiete países son, en conjunto, deficitarios respecto al bloque Estados Unidos-Canadá, e incluso México experimenta con Estados Unidos un déficit en su intercambio de manufacturas. En 1998, al igual que en 1995, sólo cinco países de los veintisiete tenían un excedente comercial con el bloque Estados Unidos-Canadá, y es de prever una notoria profundización de este desequilibrio y una situación aún peor en el balance en cuenta corriente. Para Estado Unidos el ALCA tiene una importancia indudable, no sólo porque controlaría un blo-

que que excedería a la Unión Europea y Japón considerados en conjunto, sino también porque América Latina y el Caribe constituyen una región tradicionalmente superavitaria para su comercio de mercancías, crónicamente deficitario con el resto del mundo, y porque el ALCAle abriría un campo excepcionalmente amplio para sus inversiones y operaciones en el sector de servicios y financiero. Esto no sólo mejoraría aún más su balance comercial en materia de servicios, sino que llevaría también a un notorio incremento de las remesas de utilidades, contracara de una mayor desnacionalización de las economías latinoamericanas, y el creciente desequilibrio en cuenta corriente de los países latinoamericanos se traducirá inevitablemente en fuertes presiones destinadas a restringir el consumo y el gasto público social, ya sea de manera directa o a través de devaluaciones, con el consiguiente deterioro en las remuneraciones de los trabajadores.

Cuadro 12

*Situación comercial de los países seleccionados
con respecto al bloque EE.UU.-Canadá*

*Relación en porcentaje entre importaciones de EE.UU. y Canadá
y exportaciones a EE.UU. y Canadá* 1970-1998*

	1970	1985	1990	1995	1998
Guyana	71,0	69,5	142,4	66,9	59,7
Venezuela	65,5	51,8	30,8	52,4	71,6
Nicaragua	121,0	200,0	120,3	119,0	85,1
México	195,1	66,9	106,2	80,9	91,1
Ecuador	150,0	36,9	47,1	73,0	99,2
Guatemala	123,8	118,8	144,1	243,3	102,9
Costa Rica	118,6	106,1	118,0	100,7	116,7
Trinidad y Tobago	42,6	50,7	52,4	86,7	117,1
Colombia	155,3	134,0	70,7	163,9	117,8
El Salvador	131,4	98,0	270,7	155,3	123,3
Perú	64,7	41,8	108,3	195,3	141,0
Brasil	137,9	48,8	66,5	137,5	156,9
Surinam	78,2	187,9	359,3	241,3	162,0
Chile	199,4	74,9	103,4	164,7	170,7
Honduras	101,1	76,4	82,6	119,7	195,3
Bolivia	70,3	153,7	88,1	107,9	211,6
Belice	433,3	152,3	193,8	224,2	237,1
Haití	104,0	315,1	217,7	2721,7	238,6
Jamaica	132,5	184,2	230,3	171,5	241,5
Uruguay	175,0	42,6	79,5	211,2	261,1
Argentina	284,2	67,2	50,6	248,5	279,3
República Dominicana	90,1	84,3	171,7	206,3	375,0
Panamá	205,6	233,5	358,8	430,5	438,8
Granada	0,0	2100,0	1900,0	842,9	533,3
Bahamas	285,3	38,5	175,8	444,9	588,4
Barbados	390,9	150,5	811,8	765,2	809,8
Paraguay	188,9	900,0	366,7	804,4	2271,4

*Cifra mayor a 100 expresa una situación deficitaria.

Fuente: elaboración Instituto de Estudios de la CTA sobre la base de UNCTAD 2001.

Estos efectos no son sorprendentes. El ALCA se inscribe en un proyecto hegemónico de Estados Unidos en el cual el libre comercio juega un rol esencial en cuanto al fortalecimiento de su dominación económica. El Congreso de ese país no deja dudas sobre los propósitos perseguidos a través de la política comercial: “la seguridad nacional de los Estados Unidos depende de su seguridad económica, la cual, a su vez, está sustentada en un vibrante y creciente base industrial. La expansión del comercio exterior ha sido el motor del crecimiento económico. Los acuerdos comerciales maximizan las oportunidades para los sectores críticos y los bloques estructurantes de la economía de los Estados Unidos, tales como tecnologías de la información, telecomunicaciones y otras tecnologías líderes, industrias básicas, equipos de capital, equipo médico, agricultura, servicios, tecnología ambiental y propiedad intelectual. El comercio creará nuevas oportunidades para los Estados Unidos y preservará el poder sin paralelo de los Estados Unidos en los asuntos económicos, políticos y militares” (Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002, División B, Título XXI, Sección 2101, b,11).

La meta es reforzar la división jerárquica del trabajo a nivel mundial -ésta ha sido históricamente la función del libre cambio- preservando así la superioridad de la economía hegemónica en los sectores líderes, y fortalecer a través de ello la influencia política y militar “sin paralelo” de Estados Unidos. El texto tiene la virtud de dejar de lado la retórica en torno a la convergencia en los niveles de desarrollo, la máxima eficiencia en la asignación de recursos a nivel mundial, etc., y centrar la cuestión en aquello que está realmente en juego: el desarrollo desigual a favor de la potencia hegemónica y el fortalecimiento de su poder.

Los países latinoamericanos pueden ambicionar una política más generosa de Estados Unidos y los restantes países centrales en materia de apertura, pero en el límite ello llevaría, en el mejor de los casos, a una economía-mundo donde los países centrales tendrían un fuerte déficit en su cuenta corriente y los países periféricos un excedente de magnitud similar, siendo compensado el desequilibrio por salidas de capitales de estos últimos hacia los centrales. Los saldos de balanza en cuenta corriente son en definitiva compensados por entradas o salidas de ahorro. El resultado sería probablemente una reducción de la participación de los salarios en el centro y una mayor concentración de la riqueza en el mismo: un patrón de crecimiento en los países periféricos no muy distintos al seguido en América Latina y el Caribe en la década del noventa, aunque con mayores tasas de crecimiento de las exportaciones y un incremento en la brecha tecnológica y en los niveles de ingreso per cápita entre el centro y la periferia. No se trata, en términos globales, de un modelo muy distinto al impuesto por Estados Unidos en la última década, con la diferencia de que en este último caso su déficit en cuenta corriente fue financiado fundamentalmente por ahorro europeo y japonés.

Una apertura económica con cierto grado de sustentabilidad económica y social de países que representan en definitiva algo más del 15% de la población

mundial no puede tener sino efectos limitados sobre el 85% restante de la población mundial si el crecimiento de las exportaciones no ejerce en los países periféricos importantes efectos multiplicadores a través de la creación de nuevas actividades proveedoras del sector exportador y de la generación de una estructura industrial capaz de desarrollar bienes crecientemente complejos y de acceder con ellos al mercado mundial sobre la base de un mercado interno en rápida expansión por el aumento del empleo, el nivel de calificación y las remuneraciones. Ello no ocurre si la apertura indiscriminada y la necesidad de incrementar la competitividad llevan a la reducción de las remuneraciones, al desplazamiento de la industria local en el mercado interno, a la destrucción de las relaciones interindustriales y a una especialización en actividades tecnológicamente maduras ligadas a la explotación de los recursos naturales, altamente intensivas en capital y empleadoras de mano de obra escasamente calificada, o en segmentos de actividades dinámicas intensivas en el uso de mano de obra no calificada y de bajo costo. La estructura económica se transforma en una mera plataforma de exportaciones incapaz de suscitar eslabonamientos internos y de impulsar un desarrollo endógeno, y esto es reforzado por el control de los países centrales y de sus empresas sobre los mercados, la tecnología y la capacidad de coordinar el proceso de producción a nivel mundial.

El problema no es esencialmente el insuficiente grado de apertura de los países centrales -aunque ésta debería de todos modos profundizarse si el objetivo es lograr un razonable proceso de convergencia en nivel internacional- sino la pretensión de que el crecimiento de la periferia se realice en condiciones de absoluta apertura. La expansión de la economía mundial capitalista hasta la pasada década del treinta indica que esta apertura provoca, en estas economías, una especialización pasiva basada en sus ventajas comparativas estáticas, que cierra el camino a la articulación de una sistema industrial y genera, cuando cambian las condiciones externas que posibilitaron la expansión de su comercio exterior, el estancamiento o la regresión. La historia de los países periféricos es, conforme a la afortunada expresión de Samir Amin, una sucesión de milagros sin mañana, y lo acontecido en las últimas décadas a partir de la apertura unilateral de las economías periféricas y el desarrollo de una feroz pugna competitiva por acceder al mercado de los países centrales no hace sino confirmarlo. La brecha entre centro y periferia no ha cesado de profundizarse, y el ingreso per cápita de los países periféricos, medido en dólares corrientes, era en 1998, aún incluyendo entre ellos al sudeste asiático, equivalente al 5,3% del ingreso per cápita de los países desarrollados. En 1980 ascendía al 7,2%⁹.

Un grado de protección razonable para estimular la diversificación de la estructura productiva e incorporar nuevas actividades dinámicas no es de por sí una garantía de éxito y desarrollo. Pero prácticamente no existen antecedentes de procesos de desarrollo que no hayan seguido ese camino¹⁰, con el agravante decisivo que el ALCA no sólo plantea llegar en un lapso históricamente muy breve (diez años)

a establecer la igualdad en el terreno de la competencia entre naciones a las que separa un abismo en materia de grado de desarrollo, sino que prohíbe además el empleo de todos los demás instrumentos utilizados, junto con las barreras arancelarias, por los países que lograron desarrollarse o al menos experimentar una aproximación sustancial al nivel de ingresos y de productividad de los países más avanzados (Rodrik, 2001a). Resta, es cierto, la posibilidad de que los estados compitan entre sí en la atracción al capital extranjero mediante la oferta de una adecuada infraestructura y una mano de obra dócil, altamente calificada y adecuadamente barata. La experiencia de China y el Sudeste asiático señala que éstas son condiciones quizás necesarias, pero no suficientes. Su éxito se explica por el empleo de prácticamente todos los instrumentos prohibidos por el ALCA, tales como aranceles protectores, condicionamiento de las inversiones externas a la utilización de determinado porcentaje de partes nacionales, incorporación de tecnología y establecimiento de metas en cuanto a las exportaciones, establecimiento de retenciones mayores a las materias primas que a los productos finales, trato preferencial a empresas nacionales en materia de compras al Estado, subsidios a la exportación y acceso al crédito y a desgravaciones de impuestos, etc. (Rodrik, 2001b). En otros países, como Irlanda del Norte o Malasia, la política de atracción de la inversión mediante bajos impuestos y remuneraciones no pudo evitar la trampa de un crecimiento generador de bajos ingresos y valor agregado¹¹. Se trata de estrategias que, empleadas fuera del marco de una adecuada política industrial, sólo son susceptibles de generar, cuánto más, plataformas de exportación sin ligazones con un sistema industrial local. Además resultan difíciles de ser implementadas en un contexto donde para radicarse los capitales exigen fuertes desgravaciones impositivas y un aporte sustancial a la inversión por parte de un Estado crecientemente desfinanciado y con serias dificultades para cumplir con sus funciones básicas.

ELALCA y las normas laborales

No obstante estas objeciones, algunos sectores indican que el ALCA, adecuadamente negociado, podría significar un avance: el respeto de los derechos de los trabajadores, ignorados de forma sistemática por los gobiernos latinoamericanos.

El NAFTA no tiene disposiciones relativas al trabajo salvo en lo que se refiere a la prohibición de renunciar al cumplimiento o reducir la cobertura de las normas laborales como forma de alentar el establecimiento, expansión o conservación de una inversión.

Sin embargo, la presión de los sindicatos norteamericanos -preocupados por la posibilidad de que la inobservancia de normas mínimas referentes a la protección del trabajo otorgue a México o Canadá una ventaja que consideran desleal-determinó que el tratado sólo pudiera ser aprobado mediante la firma de un acuerdo referido a este tema.

El ALCA carece, según surge de los borradores de los textos, de normas específicas sobre el trabajo y su protección salvo las ya incluidas en el NAFTA. La ausencia, pese a la insistencia de Estados Unidos, de un complejo de normas referidas a los derechos del trabajo, se debe a la resistencia de algunos países latinoamericanos, que temen que éstas sean utilizadas con fines proteccionistas y se niegan a aceptar que el incumplimiento de obligaciones en esta materia pueda dar lugar a represalias comerciales, tal como resultaría de su inclusión en el tratado. Esta posición se refleja en la constancia, en el Anexo 1 de los documentos emanados de la Reunión Ministros de Buenos Aires, de que “muchos ministros reconocieron que las cuestiones medioambientales y laborales no deberían ser invocadas como condicionamientos ni sometidas a disciplinas cuyo incumplimiento esté sujeto a restricciones o sanciones comerciales”¹².

Consecuentemente, el gobierno de Estados Unidos, sin dejar de lado la meta de incorporar una regulación de esta materia en el tratado, ha procurado avanzar por otra vía, y obtuvo en la Cumbre de Québec que los presidentes declararan: “promoveremos el cumplimiento de las normas fundamentales del trabajo reconocidas internacionalmente e incorporadas en la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, adoptada en 1998” (Declaración de la Cumbre de las Américas, Québec, 22 de abril de 2001).

Por su parte, la Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002 establece, en cuanto a los principales objetivos de las negociaciones comerciales en relación al trabajo y el medioambiente, asegurar que una parte de un tratado comercial con Estados Unidos no deje de hacer efectivo el respecto de sus leyes laborales o del medioambiente mediante un curso de acción o inacción permanente o periódico que afecte, luego de su entrada en vigencia, el comercio entre Estados Unidos y esa parte, así como fortalecer la capacidad de los socios comerciales de Estados Unidos para promover el respeto por los estándares laborales esenciales: “a) derecho de asociación, b) derecho de organizarse y negociar colectivamente, c) prohibición de cualquier forma de trabajo forzado o compulsivo, d) edad mínima para el empleo de niños y e) condiciones aceptables de trabajo con respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud en el trabajo” (Trade Act, 2002).

Es improbable, a la luz de esta disposición, que el ALCA no cuente con alguna norma que faculte la adopción de restricciones o represalias comerciales en caso de violación de las obligaciones asumidas en materia laboral.

Cabe al respecto hacer varias observaciones. Es indudable que en la preocupación del gobierno de Estados Unidos se mezcla la presión de sectores de su población interesados en las condiciones de trabajo en el conjunto del hemisferio y de otros orientados a obtener, en ese país, la mayor protección posible de los derechos laborales y los puestos de trabajo en un contexto signado en lo político e

ideológico por el predominio de las fuerzas que impulsan un libre cambio irrestricto, y en lo económico por la presión hacia la baja de los salarios que ejerce la penetración de los productos de la periferia, en muchos casos fabricados por empresas multinacionales de origen norteamericano. La fórmula encontrada en común por estos sectores -la defensa de los derechos básicos de los trabajadores- tiene un indudable atractivo.

Pero por una parte otorga al poder hegemónico, dada su inevitable vaguedad (el concepto de condiciones aceptables permite las más diversas interpretaciones), la facultad de aplicar restricciones al comercio cuando las presiones internas de los sectores afectados así lo aconseja. El cumplimiento de las disposiciones del tratado queda entonces subordinado a su voluntad. Este hecho es esgrimido por los sectores dominantes latinoamericanos para oponerse a su inclusión, aunque también están preocupados, sin duda, por la posibilidad de que mediante esta vía se acote de alguna manera su “derecho” a sobreexplotar la mano de obra. Por otra parte, estas normas poco pueden cambiar la realidad económica y social de América Latina.

La declaración de la OIT a que hacen referencia los presidentes es un compromiso para todos los miembros “de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, es decir: a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; c) la abolición del trabajo infantil; y d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación” (OIT, Declaración relativa a los Principios y derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento). Se trata de derechos reconocidos expresamente en la legislación de la mayoría de los países latinoamericanos. Curiosamente, Estados Unidos es el país que menos convenios de la OIT ha ratificado (Cuadro 13), y si el ejercicio de esos derechos encuentra la mayoría de las veces insalvables dificultades, ello es en gran parte resultado de la presión que ejerce sobre los trabajadores la existencia de un extenso ejército de desocupados y subocupados, con el agregado de que cuando se deciden a hacer valer esos derechos de forma colectiva mediante su movilización son reprimidos con ferocidad, con la asesoría y el apoyo, la mayoría de las veces, del gobierno de Estados Unidos.

Cuadro 13

América: número de convenios de la OIT ratificados y no denunciados

Argentina	65	Jamaica	26
Bolivia	44	México	71
Brasil	79	Nicaragua	54
Colombia	53	Panamá	67
Canadá	28	Paraguay	35
Ecuador	55	Perú	61
El Salvador	25	R. Dominicana	32
Estados Unidos	14	Trinidad	16
Haití	23	Uruguay	78
Guatemala	68	Venezuela	49
Honduras	21		

Fuente: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe 2002.

El tratado suscripto en ocasión del NAFTA¹³ no ofrece mejores perspectivas: prevé la adopción de normas laborales mínimas y establece un mecanismo para asegurar que cada país cumpla con su legislación laboral. En caso de incumplimiento, los otros estados pueden iniciar un procedimiento destinado a obligar al país en cuestión a cumplirlas, pudiendo aplicarse multas si no se hacen efectivas las disposiciones, y reducirse las ventajas comerciales en un monto similar si no se paga. En un tratado donde se otorga a las empresas el derecho a demandar directamente a los estados, resulta difícil de aceptar que no se reconozca similar derecho a los trabajadores de esas empresas y sus sindicatos para el caso en que el Estado no obligue a las empresas a cumplir con las normas laborales. Al otorgar sólo a los estados el derecho de accionar, el tratado sitúa la observancia de las normas laborales en un terreno diplomático donde, de manera necesaria, predominan las consideraciones económicas y políticas por sobre las referentes a los derechos de los trabajadores¹⁴.

Además, las normas protegidas por el tratado, coincidentes con los principios básicos incluidos en el *fast track*, no son en absoluto incompatibles con reformas legales tendientes a reducir las conquistas de los trabajadores e impulsar una creciente marginación y precarización laboral. El Banco Mundial, en su informe "México. A comprehensive development agenda for the new era"¹⁵, sugiere que los inversores norteamericanos se alejan de ese país –signatario del tratado– por las regulaciones laborales y que los pobres se ven impedidos, como consecuencia de las leyes favorables al trabajo, de obtener adecuados beneficios de su capital humano. Propone en consecuencia que se reformen o supriman, entre otras, las disposiciones referentes a despido, negociación colectiva, restricciones a los contratos de empleo temporario o aprendizaje, y el pago por parte de los empleadores a la seguridad social y a los planes habitacionales.

La propuesta del Banco Mundial, organismo presidido y controlado por Estados Unidos, es acorde con la lógica del neoliberalismo. Tal como declaran los presidentes en la Cumbre de Québec, conforme a esta lógica, “las economías abiertas y libres, el acceso a los mercados, el flujo sostenido de inversiones, la formación de capitales, la estabilidad financiera, las políticas públicas adecuadas, el acceso a la tecnología y el desarrollo y la capacitación de los recursos humanos, son claves para reducir la pobreza y la inequidad, elevar los niveles de vida y promover el desarrollo sostenible”. El libre comercio lleva incluso, tal como lo “demuestra” un célebre teorema de Paul Samuelson, a igualar el precio de los factores en todos los países. Y a partir de esta premisa resulta absolutamente coherente la posición de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos de ver en cualquier intento de proteger al trabajo una amenaza susceptible de desviar a la región del sendero que la lleva a eliminar la pobreza y la desigualdad.

Cuando países veinte veces más pobres abren totalmente sus mercados a la potencia hegemónica, ésta debería abstenerse de rechazar sus productos porque son producidos en las condiciones que los tornan redituables para la inversión del capital internacional. Caso contrario, se acentuaría la pobreza. La prohibición del trabajo infantil se reflejaría por ejemplo, en economías volcadas a la exportación que no controlan los precios de sus productos y se encuentran sometidas a una brutal competencia por parte de países que no estarían sometidos a este condicionamiento, en mayores costos que no asumirían ni los empleadores ni los consumidores y que terminarían por reflejarse en un menor salario promedio, sin que ello asegure la escolaridad ni la alimentación de los niños.

Lo incoherente es en realidad no impugnar las premisas teóricas del libre cambio y las políticas derivadas de ellas, y aceptar o promover que el Estado hegemónico impulse normas protectoras del trabajo y el medioambiente en una región que, dada la política de apertura de la potencia hegemónica, deberá competir duramente con otras regiones en las cuales los salarios son aún menores. La potencia hegemónica actuará en complicidad con los gobiernos latinoamericanos y no se preocupará por su cumplimiento, o las utilizará en función de sus intereses políticos o económicos, causando grave perjuicio a países que en el marco del tratado han abierto totalmente sus economías a fin de acceder al mercado estadounidense.

Esto no significa que el respeto de los derechos de los trabajadores, entre los que figura el de obtener una retribución adecuada por su trabajo, no sea imprescindible. Indica que esta meta no se puede alcanzar mediante la adición al tratado de “cláusulas sociales”.

Una alternativa sería encarar un auténtico proyecto de integración política, económica y social. Frente a los efectos negativos del libre comercio en el proceso de integración entre países con diferentes niveles de productividad, la CEE operó mediante el empleo, en forma implícita pero efectiva, dos modelos: uno de redistribución de factores referido a Portugal y Grecia, y otro de reestructuración de sistemas utilizado en España¹⁶.

En el primer caso se trata de dos países agrícolas con niveles significativos de desempleo, donde la eliminación de los aranceles supondría la eliminación de la producción de gran parte de los bienes industriales modernos y una fuerte elevación del desempleo. En este caso, la política adoptada fue aceptar que los trabajadores desocupados se trasladen a los países de más alto desarrollo, donde mejorarían su situación al obtener salarios muy superiores y mejor protección social. A su vez, el descenso de la población desocupada, las remesas de los emigrantes y el acceso a bienes de mejor calidad y menores precios permitirían mejorar el nivel de vida de la población subsistente. En el caso de España la estructura de la economía era similar a la de Portugal o Grecia, pero la población y la desocupación eran mucho mayores, por lo cual no era posible prever la absorción de los flujos migratorios. La respuesta fue la asunción por parte de la CEE de una muy importante transferencia de capital bajo la forma de inversiones y créditos a fin de impulsar la reestructuración del sistema productivo y la obtención de una tasa de crecimiento sustancialmente superior a la de los países más avanzados. En forma simultánea se creó un sistema de seguridad social con beneficios muy atractivos, para disuadir a los desocupados de emigrar.

Otra alternativa, si hay una real voluntad de encarar una apertura económica con progreso en la equidad y las condiciones de trabajo y se excluye un proceso de integración, el cual supone una libertad de circulación de la mano de obra que está expresamente vedada en el ALCA, sería por ejemplo convenir una apertura asimétrica, con una significativa menor obligación de “apertura” en el mediano plazo por parte de los países latinoamericanos que adopten políticas para mejorar las retribuciones, las condiciones del trabajo y el medio ambiente y, simultáneamente, el otorgamiento de premios bajo la forma de subsidios a las importaciones o de gravámenes a los competidores a aquellos productos en cuya fabricación se hayan introducido mejoras en las condiciones laborales, los niveles de retribución y la conservación ambiental. El financiamiento de las mejoras por parte de los consumidores evitaría que la competencia bloquee o deteriore las condiciones de vida de los trabajadores.

Claro que el ALCA no plantea ninguna de estas condiciones, y las presuntas normas “protectoras” no resultan aptas para inducir una efectiva mejora de las condiciones laborales. Sirven en el mejor de los casos para tranquilizar las conciencias, y en el peor para bloquear unilateralmente la apertura de la economía dominante si la misma genera tensiones internas intolerables.

Las negociaciones en torno al ALCA no ofrecen pues, para la región considerada en su conjunto, perspectivas sustanciales de mejoras en el mercado de trabajo ni en el crecimiento a largo plazo. Su avance se explica por dos factores. Por una parte, el peso de las inversiones norteamericanas en la región, el poder político y militar de Estados Unidos y su influencia decisiva sobre los organismos internacionales que, como el FMI y el Banco Mundial, monitorean la política eco-

nómica de la región. Por otra parte, la fuerte dependencia que tienen muchos países del mercado de Estados Unidos-Canadá.

Para doce de los veintisiete países, la importancia de sus exportaciones a Estados Unidos y Canadá supera el 40%, es decir, al doble del peso de este bloque en el comercio mundial. Esto impide que sus sectores dominantes estén dispuestos a correr el riesgo de ser marginados del mercado norteamericano, lo cual podría ocurrir si entraran al ALCA países del área que son sus competidores y ellos quedan afuera. La situación no es sin embargo similar en todos los países. Siete de los veintisiete países, entre ellos la totalidad del MERCOSUR, exportan a Estados Unidos y Canadá una proporción de sus exportaciones similar o que no excede en más de un tercio al peso de estos dos países en el comercio mundial. Pero la discusión colectiva otorga a Estados Unidos y Canadá una muy fuerte posición negociadora en razón de la fuerte dependencia de la mayoría de los países respecto de su mercado y el atractivo, para algunos sectores de los restantes países, de una mayor penetración en el mismo.

Cuadro 14

Porcentaje de las exportaciones totales de países seleccionado de América que tienen como destino a EE.UU. y Canadá 1970-1998

	1970	1985	1990	1995	1998
Paraguay	14,1	1,2	4,0	4,9	2,8
Uruguay	8,6	15,8	11,0	6,7	6,7
Argentina	9,3	12,9	14,4	7,7	8,9
Barbados	33,3	66,7	26,0	19,2	17,4
Chile	14,3	24,5	19,0	15,1	17,8
Honduras	54,1	55,5	53,1	28,4	18,0
Brasil	26,2	28,8	26,3	19,9	20,4
Surinam	41,0	17,3	11,5	21,6	21,3
Bolivia	32,5	14,1	20,0	27,7	23,5
Bahamas	78,2	88,3	53,3	28,6	28,0
Belice	15,8	48,9	49,6	40,7	31,1
Granada	0,0	4,5	9,5	30,4	31,6
Perú	33,5	34,5	23,2	19,9	34,8
Ecuador	39,0	71,7	48,8	43,3	39,2
Trinidad-Tobago	55,4	64,1	55,4	56,4	39,3
Colombia	37,4	34,0	45,6	35,8	40,5
Panamá	71,3	64,5	46,0	21,1	45,0
Nicaragua	34,4	14,9	24,2	47,2	47,2
Guyana	46,6	28,1	28,4	47,8	47,4
Costa Rica	42,7	40,7	49,6	53,8	50,0
Venezuela	49,2	51,0	54,2	53,6	50,4
Jamaica	61,1	50,1	39,0	52,8	51,3
Guatemala	29,0	34,4	40,2	32,4	55,2
República Dominicana	84,6	74,9	67,5	58,9	57,2
El Salvador	21,6	50,4	35,0	50,7	58,5
Haití	61,0	75,0	86,0	63,9	88,4
México	70,3	62,1	70,2	86,1	89,2

Fuente: Instituto de la CTA sobre la base de UNCTAD 2000.

Además el ALCA asegura -o intenta asegurar- a los sectores dominantes la irreversibilidad de las políticas neoliberales que han implementado, y con ello la cristalización de la relación de fuerzas actualmente existente, mientras que sólo podrían oponerse al ALCA desde un modelo de desarrollo alternativo y seguramente conflictivo con la potencia hegemónica, para lo cual tendrían que activar un frente político y social que podría desbordarlos. El atractivo del ALCA es la garantía de que los mecanismos de control del poder económico no serán puestos en tela de juicio y el hecho de que serán integrantes -al menos los más aptos y fuertes, y todos creen estar entre los elegidos- de ese poder económico en el carácter de socios menores, administradores o regentes del capital de la potencia hegemónica. Y están dispuestos para lograrlo a renunciar definitivamente a dirigir un proceso de desarrollo nacional y a imponer un recorte sustancial de la democracia mediante la aceptación de un modelo de desarrollo que, al estar enteramente subordinado a la lógica de acumulación del capital transnacionalizado e imponer una radical limitación de los instrumentos susceptibles de ser utilizados por el Estado, cercena drásticamente las opciones colectivas.

A medida que se profundiza la crisis económica, política y social en que han sumido a Latinoamérica las políticas neoliberales, crece sin embargo la conciencia de los sectores populares en cuanto a la relación causal entre las mismas y su actual situación. Índice de ello es la asunción del gobierno en Brasil por el Partido de los Trabajadores, el resultado de las elecciones en Ecuador y Bolivia, el avance aparentemente irresistible del Frente Grande en Uruguay, la crisis argentina. A ello se agrega por una parte la creciente activación del campesinado y las comunidades indígenas andinas, que han verificado -a la luz del impacto del NAFTA sobre los agricultores mejicanos más desprotegidos y su producción básica, el maíz- que el tratado implica la desaparición de las bases económicas, sociales y culturales de su existencia. Por otra, el hecho que las condiciones bajo las cuales fue aprobado el *fast track*, y la renovada política proteccionista norteamericana, llevan a ciertos sectores de la burguesía latinoamericana, y en especial a su fracción más poderosa, la burguesía paulista, a reevaluar los costos del ALCA. Este factores se expresan en el rechazo por parte del presidente de Brasil de un ALCA que signifique un virtual proceso de anexión; en la reserva por parte de Venezuela, en Québec y Quito, en relación a la entrada en vigor del tratado en 2005; en la afirmación del nuevo presidente ecuatoriano de que la incorporación al ALCA significaría un suicidio para su país: y denotan la existencia de crecientes obstáculos para la concreción del ALCA.

Frente a esta situación, Estados Unidos manifiesta su voluntad de avanzar en la constitución de un área de libre comercio continental aunque no sea integrada por los treinta y cuatro países que participan actualmente en las negociaciones, y acelera la concreción de tratados de libre comercio -Chile, Centroamérica- destinados a presionar a otros países a seguir una vía similar, para preservar su posicionamiento en el mercado norteamericano, debilitar la posición negociadora de los renuentes y eventualmente aislarlos.

Esto torna imperativo situar al ALCA como una de las manifestaciones de las políticas de liberalización comercial propugnadas por los Estados Unidos, enfatizar sus consecuencias sobre el desarrollo a largo plazo de nuestros países y la situación de los trabajadores, y abordar el diseño de un proceso de auténtica integración de las sociedades de América Latina y el Caribe.

Bibliografía

Arceo, Enrique 2001 *El ALCA. Neoliberalismo y nuevo pacto colonial* (Buenos Aires: Secretaría de Relaciones Internacionales CTA; IEF CTA; Solidarity Center AFL-CIO).

Best, Michael H. 2001 *The New Competitive Advantage. The Renewal of American Industry* (New York: Oxford University Press).

Cepal 2000 *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (Santiago de Chile: Naciones Unidas).

Cepal, 2001 *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1999-2000* (Santiago de Chile: Naciones Unidas).

Chang, Ha-Joon 2001 *Infant Industry Promotion in Historical Perspective. A Rope to Hang Oneself or a Ladder to Climb With?* (Santiago de Chile) 28-29 de agosto. Ponencia presentada en la Conferencia sobre El desarrollo en los albores del siglo XXI (CEPAL).

Cimoli, Mario y Katz, Jorge 2001 *Reformas estructurales, brechas tecnológicas y el pensamiento del Dr. Prebisch* (Santiago de Chile) 28-29 de agosto. Ponencia presentada en la conferencia “El desarrollo en los albores del siglo XXI” (CEPAL).

De la Garza Toledo, Enrique 2001 NAFTA, *Manufactura y Trabajo en México* (Guadalajara, México) 21 al 24 de noviembre. Ponencia presentada en la XX Asamblea General de CLACSO.

Ffrench-Davis, Ricardo 2001 *El comercio intralatinoamericano y su base analítica para el nuevo decenio* (Santiago de Chile) 28-29 de agosto. Borrador para discusión presentado en la Conferencia sobre El desarrollo en los albores del siglo XXI (CEPAL).

Jaguaribe, Helio 1990 “La América Latina como proyecto”, en *Revista de la Asociación de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* (Montevideo) diciembre.

Katz y Stumpo 2000 *Regímenes Competitivos Sectoriales, Productividad y Competitividad Internacional* (Santiago de Chile). Ponencia presentada al Seminario CEPAL-BID.

Lindsey, Brink 1999 “The U.S. Antidumping Law. Rhetoric versus reality” en *Trade Policy Analysis* N° 7 agosto 16, 1999. Center for Trade Policy Studies [citado 30/01/02].

Disponible en Internet < <http://www.freetrade.org/pubs/pas/tpa-007es.html>>

Mittal, Anuradha 2002 "Giving Away de Farm", *Backgrounder*, Summer 2000, Volume 8, Nº 3 [citado 10 de enero 2003]. Disponible en Internet <<http://www.foodfirst.org/pubs/backgrdrs/2002/s02/s02v8n3.html>>

Nerys Fenrnandez, Wilson 2000 *MERCOSUR, Estados Unidos, ALCA. Globalización y regionalización en el cambio de siglo* (Buenos Aires, Fundación de Cultura Universitaria).

Nogués, Julio; Sanguinetti, Pablo y Sturzenegger, Federico 2001 *Argentina y la agenda de negociaciones comerciales internacionales: el MERCOSUR, el NAFTA y la Unión Europea* (Buenos Aires, ABA).

OIT 2001 *Panorama Laboral 2001* (Ginebra: OIT).

OIT 2002 *Keys Indicators of the Labour Market 2001-2002* (Ginebra: OIT).

OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Datos de América Latina, Ratificación de Convenios por país [consultado 30/01/2002]. Disponible en Internet <<http://www.oit.org.pe/spanish/260ameri/index.html>>

Oliver Lafourcade, Vinh H. Nguyen, Giugale Marcelo (eds) 2001 *Mexico. A comprehensive development agenda for the new era* (New York: Banco Mundial).

Rodriguez, Francisco y Rodrik, Dani 1999 *Trade Policy and Economic Growth: a skeptic's guide to cros-national evidence*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 7081 (Massachusetts: Cambridge).

Rodrik, Dani 2001 *Development Strategies for the next century* (Santiago de Chile) 28-29 de agosto. Ponencia presentada en la conferencia "El desarrollo en los albores del siglo XXI" (CEPAL).

Thompson, Ginger 2001 "Fallout of U.S recession drifts South into Mexico" en *The New York Times*, New York, 26 de diciembre.

UNCTAD 2001 *Handbook of Trade Statistics 2000* (Ginebra: UNCTAD)

Notas

1 Esta norma constituía el corazón del Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) negociado en la OCDE y abortado tras el trascendido de su contenido.

2 El ALCA materializa, al igual que el NAFTA y la OMC, una concepción extremadamente amplia del libre comercio que ya fue defendida por Estados Unidos en ocasión de la discusión, desde 1943, de la creación de una Organización Internacional del Comercio (International Trade Organization, ITO). Esta debía integrar, junto con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el cuadro institucional de los Acuerdos de Bretton Woods, y en la

segunda reunión del Comité Preparatorio de la ITO, realizada en Ginebra en 1947, Estados Unidos introdujo un artículo sobre inversiones que establecía el principio de trato nacional, lo que dio lugar a una fuerte oposición por parte de los países en desarrollo y a un acuerdo de compromiso en la Carta de La Habana de 1948, que creaba esta Institución. Sin embargo, el acuerdo nunca entró en vigor. En esa oportunidad el Senado de los Estados Unidos se negó a ratificarlo, por entender que amenazaba la soberanía nacional.

3 La situación de México en el NAFTA es absolutamente excepcional respecto a la que tendrían el resto de los países de la región en el ALCA, dada su extensa frontera con Estados Unidos y la exclusión del tratado de países de similares características. No obstante, en un cuidadoso análisis, Enrique de la Garza Toledo concluye que “en lo inmediato no ha habido una generación importante de empleo ni efectos positivos globales sobre los salarios con la apertura” (De la Garza Toledo, 2001). Aún así existen serias preocupaciones por parte de las autoridades mexicanas respecto a la posibilidad de retener, frente a los salarios sustancialmente más bajos de El Salvador, República Dominicana, Indonesia o China, una gran proporción de los puestos de trabajo generados por la maquila (Thompson , Ginger, 2001).

4 Se trata de los treinta y cuatro países que integran la OEA menos Estados Unidos y Canadá y, por falta de datos para todos los años, Antigua-Barbados, San Kitts, Santa Lucía y San Vicente.

5 En el caso de Estados Unidos no pagan arancel más de la mitad de las importaciones provenientes de América del Sur y el 76% de las provenientes del Caribe. El equivalente *ad valorem* de los aranceles para el total de las importaciones estadounidenses provenientes de América Latina y el Caribe fue en 1999 del 1,1%, y el equivalente *ad valorem* imponible del 4,8%: 2,4% y 6,4% respectivamente en el caso del MERCOSUR y 2% y 3,3% en el de la Argentina (CEPAL 2001: 144).

6 El *fast track* dispone que en las negociaciones internacionales se deberán mantener los programas de asistencia alimentaria y los de créditos a las exportaciones y desarrollo de los mercados.

7 Esta pretensión tiene sin embargo pocas probabilidades de ser aceptada. El Congreso de los Estados Unidos ha dado mandato expreso al Presidente para “preserve the ability of the United States to enforce rigorously its trade laws, including the antidumping and countervailing duty laws, and avoid agreements which lessen the effectiveness of domestic and international disciplines on unfair trade, especially dumping and subsidies” (Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002 -Trade Act 2002- División B, Título XXI, Sección 2102, b,14 A).

8 Para una reseña de la legislación y de los productos afectados por derechos *anti-dumping* y compensatorios, consultar CEPAL2001, capítulo V. La publicación indica que “a pesar de ser una de las economías industrializadas más abiertas, las medidas de defensa comercial adoptadas por los Estados Unidos han afectado a algunos de los exportadores más competitivos de la región y han servido para poner límite al nivel de penetración del mercado de las exportaciones latinoamericanas en ciertas industrias”. Estas medidas operan en los hechos como un reaseguro frente a las consecuencias de la apertura comercial y como un medio para la imposición, bajo la amenaza de los elevados costos del proceso *anti-dumping*, de acuerdos “voluntarios” de limitación de las exportaciones.

9 Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial. Se consideró países desarrollados a los integrantes originarios de la OCDE.

10 Las evidencias de una relación entre mayor grado de apertura comercial y tasa de crecimiento son en cambio poco concluyentes (Rodríguez, Francisco y Rodrik, Dani, 1999).

11 Best (2001) indica al respecto: “La organización industrial de Irlanda del Norte ha estado dominada por una combinación de una pocas grandes empresas verticalmente integradas y pequeñas firmas que proveen al mercado local. Sin compañías empresariales, la tecno-diversificación ha sido limitada; sin tecno-diversificación y nuevas firmas, no hubo especialización industrial y la región permaneció anclada en industrias y capacidades tradicionales (201) [en estas condiciones] puede haber innovación en los centros de investigación universitaria y nuevas firmas de alta tecnología pueden perfectamente emerger en los parques científicos, pero no formarán parte de la dinámica regional de desarrollo” (205).

12 Una aclaración idéntica ha sido incluida en el punto 11 en la Declaración Ministerial de Quito, precedida por la afirmación que “rechazamos el uso de normas medioambientales y laborales con fines proteccionistas”.

13 North American Agreement on Labour Cooperation.

14 Para un análisis detallado del tratado y su aplicación ver De la Garza 2001.

15 Ver Lafourcade, Nguyen, Giugale (eds) 2001.

16 Ver Jaguaribe, Helio (1990: 38-46), citado en Nerys Fernández, Wilson (2000: 58-59).

Integración económica, empleo y salarios en México

Carlos Salas P.*

Introducción

A principios de 2001, en el sitio web del Banco Mundial, se podía encontrar la siguiente descripción de la economía mexicana: “México es la treceava economía más grande del mundo, es el octavo exportador mayor de bienes y servicios y el cuarto productor de petróleo. La profunda estabilización y los esfuerzos de reforma estructural desde los años ‘80 están transformando rápidamente a la economía mexicana y claramente están ubicando al país en una ruta de mayor crecimiento. A pesar del descalabro masivo de la crisis 1994-1995, el país experimentó durante los años ‘90 una tasa promedio anual de crecimiento cercana al 3%, contrastando con el virtual estancamiento de la economía en los ‘80. La recuperación inicialmente impulsada por las exportaciones después de la crisis financiera de 1994-1995 ha llevado a la tasa media anual de crecimiento a un nivel del cinco por ciento. La liberalización comercial y en particular el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte claramente contribuyeron a esta rápida transformación”.

Ante esas contundentes declaraciones, surge la alternativa simple de echar alegremente las campanas al vuelo y concluir aquí el artículo. La otra posibilidad es mirar de manera más detallada la evolución de la economía mexicana a lo largo del decenio pasado en términos generales, y examinar lo ocurrido en el terreno del empleo, los salarios y la distribución del ingreso.

* Investigador invitado del Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

Un primer examen minucioso de estos años revela un escenario considerablemente menos optimista, dentro del cual se inscriben varios procesos de corte político y económico que revisten una importancia central: desde el punto de vista político, un elemento básico es el surgimiento de fuerzas de oposición al PRI y al PAN. Por un lado se tiene una fuerza de corte institucional, personificada por el PRD, y por otro una fuerza radical que se puede caracterizar como el brazo político del movimiento zapatista¹. La irrupción en la escena nacional del Zapatismo² ocurrió en un momento clave para el sistema político nacional, que había sido capaz de sortear la crisis institucional derivada del fraude electoral de 1988: a partir de ese momento, los días del poder priísta estarían contados. Entre los elementos que posibilitaron lo anterior se encuentra el cansancio de la sociedad después de años de excesos sistemáticos del partido en el poder. Asimismo entraron en juego las secuelas de la crisis del '94, y paradójicamente, el hecho de que la sociedad en conjunto haya aceptado las promesas de una “transición” política hechas por un representante de la derecha populista³.

Durante el largo período en que la derecha, expresada en el PAN, luchó por acceder al poder, jugaron un papel destacado los poderes eclesiásticos, sobre todo en el régimen de Ernesto Zedillo. A dos años de gobierno, el cambio de partido político en el poder da señales de ser más un cambio pactado que una ruptura. Las evidencias más claras son la continuidad en la orientación de la política económica, la ausencia de un esquema sistemático de persecución de los incontables abusos y delitos que las administraciones del PRI cometieron durante los años en que se mantuvieron en el poder, y, hasta ahora, la continuación de las formas clásicas de cooptación-censura en las relaciones con los medios de información en particular y con la sociedad en general.

En sus rasgos generales, la política económica del modelo neoliberal a la mexicana es semejante a la que existe en otros países del mundo. Con la salvedad de que la reforma laboral no está concluida, el resto de la receta ya ha sido puesta en marcha: menor intervención directa del Estado en la economía, cambios en la regulación de la actividad económica caracterizados por un entorno más amigable a los empresarios, y un mayor vínculo con la economía internacional, incluida la apertura comercial. Además de estos cambios en el terreno de la economía, se destaca una mayor cercanía del gobierno mexicano con la política exterior de Estados Unidos⁴, ejemplificada por la actitud de sumarse sin reserva a la llamada “cruzada por la libertad” desplegada después de los lamentables acontecimientos del 11 de septiembre de 2001.

Hay muchas expresiones que muestran que el modelo neoliberal aceleró notablemente el proceso de integración de la economía mexicana a la de Estados Unidos. La evidencia más palpable es el auge de las actividades de maquila para la exportación (Wilson, 1993), aunque la culminación real del proceso fue la puesta en marcha del Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio (Faux y Lee, 1993).

Como se ha argumentado en otro lugar (Salas, 2000), México se encuentra en un proceso de tránsito entre un modelo de acumulación volcado al mercado interno y otro centrado en el sector externo. Este proceso apenas se consolida bajo la forma de una nueva estructura social de acumulación.

La crisis de 1994, y la subsiguiente recuperación de la economía mexicana, muestran que el modelo neoliberal de economía abierta es ya dominante, en el sentido de que ha logrado pasar a la etapa inicial de consolidación. Esto no quiere decir que el modelo esté exento de contradicciones, ni tampoco que haya dejado atrás la posibilidad de una crisis (Houston, 1992). Un elemento a enfatizar es el hecho de que, aún cuando transite a la fase ascendente de la onda larga de acumulación capitalista, el modelo seguirá siendo excluyente.

Para comprender de manera cabal el cambio económico de la última década, y en especial para entender el impacto inicial y los efectos posteriores del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos, México y Canadá, hay tres elementos importantes a considerar.

El primero es que el Tratado de Libre Comercio (TLC) no se tradujo en cambios profundos en la evolución de la economía mexicana, sino que más bien continúa y acentúa tendencias que se vienen observando ya desde dieciséis o diecisiete años atrás. Lo que sí produjo este acuerdo es la aceleración en algunos procesos que ya se habían iniciado: en otras palabras, el TLC parece actuar como un catalizador. El segundo elemento es que por lo tanto resulta difícil atribuir exclusivamente al Tratado de Libre Comercio algunas de las transformaciones recientes de la economía mexicana. Finalmente, habría que decir también que la visión oficial sobre el impacto del acuerdo de libre comercio, tanto desde el lado norteamericano o canadiense como desde el mexicano, sobredimensiona los éxitos y minimiza los problemas. Estas notas se restringen al caso mexicano.

La evolución de la economía

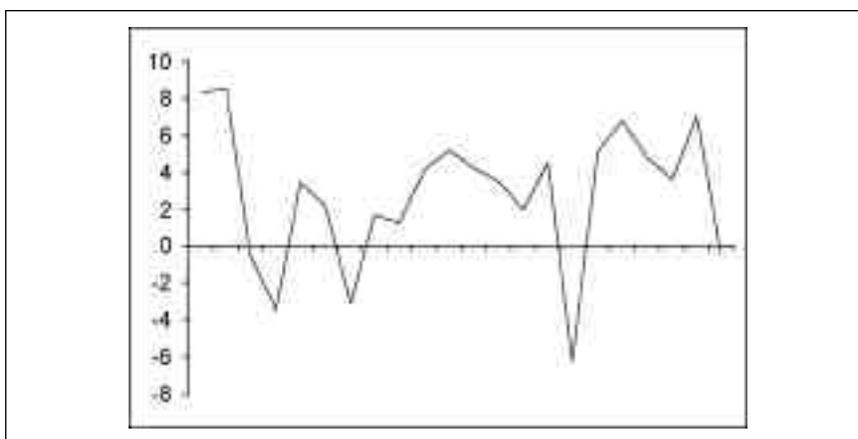
A partir del momento simbólico en que se abandona el modelo de economía centrado en el mercado interno en el año de 1982, se inicia un proceso de cambio y transición a otro modelo más estrechamente ligado a los mercados del exterior. En el tránsito entre una y otra estructura social de acumulación, el crecimiento económico ha seguido una ruta errática (Salas, 2000).

El gráfico siguiente muestra la conducta del crecimiento del Producto Interno Bruto entre 1980 y 2000. En ella se observa la crisis de 1982 y la inestabilidad del crecimiento hasta 1988, para pasar después a un ciclo económico tradicional, el cual hubiera terminado en 1994 de no ser por la fuerte inyección de recursos por parte del gobierno mexicano para estimular la economía antes de la elección presidencial de ese año. La crisis de fines de 1994 y 1995 muestra el límite de una

estrategia de crecimiento que buscó controlar la inflación a partir del tipo de cambio, generando así graves problemas en la balanza de pagos⁵. La crisis financiera fue el resultado de las políticas que buscaban asegurar a los inversionistas extranjeros que México podía ser un buen lugar para hacer negocios, y en especial, un buen socio para un Acuerdo Comercial como el TLC.

Gráfico 1

Tasa de crecimiento del PBI 1980-2001



Fuente: Banco de Información Económica, INEGI.

El abandono del mercado interno como fuente de crecimiento y el sesgo hacia la exportación, junto con el crecimiento de las actividades de maquila⁶, implican un nexo más estrecho con la economía de Estados Unidos, el cual fue consolidado mediante el TLC, pero no creado por éste. La implicación más importante de este vínculo más cercano es que la economía mexicana es más vulnerable a las fluctuaciones de la economía norteamericana. Una clara evidencia se puede encontrar en la evolución reciente del PIB en México. Durante el 2001, el PIB de Estados Unidos creció a una tasa del 1,7%, mientras que el PIB de México decreció en -0,4%. La cifra anterior está en abierto contraste con las alegres e ingenuas predicciones iniciales del gobierno de Fox, que optimistamente la situaban en alrededor del 7%.

Adicionalmente, hay evidencias (Mariña y Moseley, 2000) que muestran que la tasa de ganancia de la economía en su conjunto no ha logrado recuperar una tendencia al alza y mucho menos alcanzar los niveles de la década del setenta. Por tanto, el inicio de un ciclo de crecimiento continuo, prometido por los pertinaces defensores del TLC, es algo que hasta el día de hoy no se ha cumplido.

En cuanto al intercambio comercial, las cifras oficiales (Cuadro 1) muestran un aumento desmedido de las exportaciones, triplicando su valor real en un período de menos de diez años. En el mismo período la industria de la maquila crece en valor real casi cuatro veces.

En seguida mostramos por qué estas cifras sobredimensionan la magnitud del comercio internacional, sobre todo a partir de 1992.

Cuadro 1

***Transacciones comerciales con el exterior
en miles de dólares constantes base 1994***

Período	Total	Maquiladoras	Maquila/Total
1991	46.448,5	17.228,1	37,1%
1992	90.539,7	35.320,3	39,0%
1993	53.214,7	22.412,6	42,1%
1994	60.882,2	26.269,2	43,1%
1995	77.349,5	30.246,0	39,1%
1996	90.676,6	34.873,0	38,5%
1997	101.968,3	41.704,4	40,9%
1998	106.794,4	48.263,3	45,2%
1999	121.327,5	56.801,2	46,8%
2000	143.255,6	68.391,9	47,7%
2001	132.670,6	64.302,8	48,5%

Fuente: cálculos hechos a partir de la Base de Información Económica, INEGI y del US Department of Commerce.

La magnitud de las exportaciones donde se contabilizan las actividades de la maquila proviene en parte de un truco contable que consiste en añadir el valor total de las mercancías transformadas en la maquila como si fueran exportaciones reales, esto es, transacciones con el exterior que significan un ingreso para el país. En realidad, esto no es así: cuando alguien hace una labor en la maquila, por ejemplo ensamblando jeans, la mayor parte de los insumos proviene del exterior. Estos insumos son introducidos al país sin pago alguno de impuestos, y la empresa maquiladora no paga el costo de los mismos a la casa matriz. Al regresar, ya en forma de jeans, estos pantalones tienen un cierto valor añadido en México. Pero esta adición no significa que la empresa maquiladora esté recibiendo un ingreso por concepto de la entrega de la mercancía a la casa matriz. Así que ambas transacciones monetarias existen sólo en el papel. El único dinero que queda en México es el valor agregado correspondiente a sueldos-salarios, prestaciones y

gastos mínimos en infraestructura que se hacen en el país. Así, cuando se le descuentan a las cifras de exportación general las cifras de la maquila, el resultado es que la magnitud de los ingresos por exportaciones se reduce en un 48%. Adicionalmente, las exportaciones verdaderas están compuestas por un número restringido de productos. Por ejemplo, el 31% de ellas proviene de la industria automotriz. De hecho, una parte importante de las exportaciones no tradicionales es comercio intra-firma. Al considerar las importaciones necesarias para elaborar estos productos, resulta entonces que la balanza comercial es deficitaria. Además, las cifras de la balanza comercial sin maquiladoras muestran que el déficit tiende a crecer, abriendo la posibilidad de una crisis de tipo de cambio semejante a la de 1994-1995 (Blecker, 1996).

La producción de la industria maquiladora se orienta casi en su totalidad al mercado de Estados Unidos, mientras que las exportaciones manufactureras hacia ese país representan el 82% del total de exportaciones manufactureras de México. Esta concentración explica en parte la caída del Producto Interno Bruto ocurrida en 2001. Las exportaciones manufactureras están circunscriptas a un reducido segmento de empresas cuyos encadenamientos directos con la economía nacional son restringidos.

Evolución del empleo

Frente a esa evolución cíclica e inestable de la economía nacional, queda el interrogante sobre las características -número y calidad- de los puestos de trabajo que se han generado en los últimos años.

Entre 1991 y 2000 el empleo total en México observó un crecimiento promedio anual del orden del 4,25% (Cuadro 2). No obstante, habría que utilizar estos datos con cautela, siendo que la muestra utilizada para la Encuesta Nacional de Empleo cambió en 1998. Una comparación de los datos de 1998 y 2000 aporta una imagen más realista de la dinámica del empleo. En términos absolutos, el empleo creció sólo en poco más de 350 mil puestos de trabajo. La caída en el PIB ocurrida en 2001 significó la pérdida de poco más de 700 mil empleos.

Para responder a la demanda anual de 1,2 millones de empleos nuevos (CONAPO, 2000), el empleo total en México debería observar un crecimiento de alrededor de un 2,5% anual. Debido al hecho de que el PIB creció solamente en un 3,7% en 1999, estos datos indican que el PIB debería crecer en un 7% anual para lograr una tasa sostenida de crecimiento en el empleo de 2,5% y evitar que el desempleo crezca. Sin embargo, México alcanzó una tasa de crecimiento del 7% en sólo uno de los años (2000) de la década pasada.

La tasa de desempleo no ha mostrado ninguna tendencia al alza y ha seguido en un nivel bajo, con sólo fluctuaciones de corto plazo, mientras que la actividad

económica ha variado. Entre 1987 y 2001, la tasa de desempleo en las zonas urbanas se ha mantenido en general en niveles de entre el 2 y 3%. La única excepción significativa fue el año 1995, que corresponde a la crisis del peso, cuando el desempleo general superó el 6% y alcanzó casi el 14% para los adolescentes. Sin embargo, las tasas de desempleo en general han sido muy bajas según los niveles internacionales, raras veces excediendo el 8%, aún para los jóvenes.

Sin embargo, teniendo como base dichos indicadores tan persistentes de bajo desempleo, sería equivocado afirmar que México ha logrado evadir las dificultades que la mayoría de las economías del mercado han encontrado para proveer suficientes empleos. Existen en efecto explicaciones claras de por qué los indicadores oficiales de desempleo son tan bajos.

Las estadísticas de empleo en México contabilizan a alguien como empleado si la persona ha trabajado al menos una hora en la semana antes de la encuesta, de conformidad con las normas de la OIT (Hussmans et al, 1990). Según esta definición, una persona se considera como empleada: no importa si solamente trabaja tiempo parcial sin remuneración en una empresa familiar o si trabaja tiempo completo en una moderna fábrica manufacturera. Sin embargo, la baja tasa de desempleo abierto en México no es una distorsión estadística, sino que refleja el funcionamiento de una estructura distinta del empleo⁷. Dado que una gran parte de la población no tiene ninguna capacidad de ahorro, y que no hay un sistema de seguro de desempleo, el desempleo abierto en México es, parafraseando a Gunnar Myrdal, un lujo que pocos pueden permitirse.

Como es lógico, las tasas de desempleo son claramente más altas para los más educados, quienes tienen ingresos más altos y mayor capacidad de ahorro. Pero para los que están en el peldaño más bajo de la escala salarial, estar “empleado” no garantiza un nivel adecuado de vida, especialmente dada la definición tan amplia de lo que constituye empleo. Así, las condiciones de deterioro del empleo en México han derivado en un empeoramiento sostenido de la calidad de los empleos en vez de incrementos en las tasas de desempleo, en contraste con lo que pasaría en otras economías con sistemas eficaces de seguridad social.

Por lo que respecta a los niveles de empleo, la manufactura probablemente sea el sector emblemático para poder hablar de un aumento o disminución del empleo a partir del acuerdo de libre comercio, ya que se argumenta que éste generó un aumento considerable del empleo en el país. De hecho, esta promesa está contenida en el propio preámbulo del acuerdo, y algunos analistas llegaron a enunciados retóricos como el que sigue: “La fuente primaria de beneficios del TLC para los trabajadores de los Estados Unidos serán mayores ingresos en México. De acuerdo con una destacada empresa de pronósticos económicos, el TLC aumentará al doble tanto la tasa de crecimiento del conjunto de la economía y la tasa de crecimiento de sus salarios -especialmente aumentando la tasa de crecimiento del salario real de 1,2 a 2,4% anual entre 1994 y 1998. Los trabajadores mexicanos,

quienes ya son entusiastas clientes de las mercancías de los Estados Unidos (70 centavos de cada dólar gastado en productos de consumo importado corresponde a mercancías de ese origen) pronto estarán comprando aún más de los Estados Unidos. Los trabajadores mexicanos, en particular, apenas comienzan a disponer del ingreso adecuado para comprar el paquete ‘Walmart’ de mercancías para el hogar que las empresas de los Estados Unidos producen y mercadean tan eficientemente” (Lustig, 1994: p. 8).

Para responder a esa pregunta inicialmente se usan cifras de los censos económicos⁸, las cuales reflejan la importancia o la magnitud del crecimiento de establecimientos con local fijo.

De acuerdo con los censos para la manufactura, resulta que entre 1993 y 1998 se crearon aproximadamente 967 mil empleos en establecimientos fijos, aunque los establecimientos de menos de cinco trabajadores estén subestimados, pues de acuerdo con otra fuente⁹ sólo el 50% de los micro-establecimientos está reportado por el censo.

Entre las actividades económicas que más aportaron al crecimiento del empleo en este período sobresalen tres, que contribuyen con el 80% de nuevo empleo generado: en términos absolutos la contribución más importante está en el rubro de textiles y prendas de vestir (de los empleos generados, contribuye con 380 mil); en segundo lugar está el rubro de maquinaria y equipo (incluyendo la industria automotriz y la fabricación de televisores, equipo electrónico etc.); y en tercer lugar está la industria alimenticia.

De acuerdo con la información proporcionada por las encuestas de maquiladoras, que son en realidad censos de maquiladoras, aproximadamente medio millón de empleos fueron creados durante este período. Es decir, una parte fundamental del nuevo empleo en la manufactura es creado en la industria maquiladora.

En cuanto a la distribución espacial de la producción maquiladora, se observa cada vez más un traslado hacia el sur del país, aunque la región norte continúa siendo el principal centro maquilador de México. De hecho existe un caso muy interesante, y quizá paradójico, dentro de los nuevos establecimientos de la industria del vestido, que en la actualidad se localizan en algunas zonas de los estados de Puebla y de Oaxaca, en particular alrededor de la Ciudad de Tehuacan, Puebla, lugar donde en menos de cinco años se triplicó el número de establecimientos maquiladores de propiedad tanto extranjera como nacional. Así las cosas, estamos en presencia de un fenómeno curioso: se supone que el acuerdo de libre comercio tendría asociado un aumento de las exportaciones mexicanas, de tal suerte que resulta paradójico el hecho de que el principal aumento en la actividad manufacturera en México debido al acuerdo de libre comercio ocurra en una actividad que no depende estrictamente del libre comercio, como es la industria maquiladora.

No obstante, sí hay un efecto del acuerdo de libre comercio que consiste en la compra de establecimientos ya existentes en el país; es decir, el resultado no ha sido necesariamente la instalación de nuevas plantas. Esto es particularmente cierto para la manufactura textil y la producción de alimentos, pues la producción que está destinada al mercado doméstico tiene una presencia mayor de capital extranjero hoy en día que en 1993, pero significó simplemente la compra de estas empresas y no la creación de nuevos establecimientos.

Cuadro 2

Población ocupada por sexo y rama de actividad económica en áreas más urbanizadas 1991 y 2000

Rama de Actividad	1991			2000		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	14.353.893	9.407.862	4.946.031	19.290.717	12.120.695	7.170.022
Actividades agropecuarias	291.201	265.722	25.479	162.451	142.139	20.312
Actividades extractivas	596.654	429.242	167.412	106.262	84.012	22.250
Industria de la transformación	2.589.192	1.839.535	749.657	4.297.136	2.881.499	1.415.637
Electricidad	75.999	64.599	11.400	123.649	101.710	21.939
Construcción	818.961	771.465	47.496	1.081.477	1.026.574	54.903
Comercio	2.885.005	1.763.769	1.121.236	3.994.544	2.281.880	1.712.664
Hoteles y restaurantes	796.623	425.417	371.206	1.127.720	568.567	559.153
Transportes y comunicaciones	840.708	744.669	96.039	1.186.248	1.056.343	129.905
Alquiler de inmuebles, servicios financieros y profesionales	801.395	501.943	299.452	1.301.396	806.887	494.509
Otros servicios	3.596.691	1.870.878	1.725.813	4.620.743	2.332.255	2.288.488
Administración pública y defensa	976.979	666.747	310.232	1.168.740	749.736	419.004
No especificado	84.485	63.876	20.609	120.351	89.093	31.258

Fuente: INEGI 1991 y 2000.

En términos de nuevos empleos, la concentración del dinamismo industrial en los sectores manufactureros también ha implicado la creación de sectores de servicios estrechamente vinculados a esta producción de exportaciones y ha traído consigo un crecimiento muy importante del sector financiero, que probablemente sea el gran beneficiario en términos globales del acuerdo de libre comercio desde el punto de vista de los grandes empresarios mexicanos y de los grandes capitales extranjeros que han venido a invertir en México.

Cabe señalar que hay evidencias de un fuerte dinamismo en las actividades de establecimientos de cincuenta y más trabajadores, sobre todo en el sector del comercio y los servicios.

La tendencia más importante en el empleo urbano en México es el crecimiento del empleo en el sector de servicios, como ocurre en la mayoría de las economías (terciarización del empleo). En el período 1991-2000, el 65% de los empleos creados correspondieron al sector terciario. El crecimiento rápido del empleo y de la actividad en los sectores de comercio y servicios presenta dos problemas para la economía mexicana. A diferencia de los empleos del sector de servicios en los países desarrollados, en México las actividades no industriales no incluyen un sector fuerte y dinámico de actividades de alto valor agregado. Aún en el caso del creciente empleo en actividades financieras, un proceso claramente asociado con la privatización y las nuevas inversiones, una gran parte de esta expansión se puede atribuir a la protección continua y a la ausencia de reglamentación, pero no al desarrollo de servicios altamente competitivos de talla mundial). Por esta razón, los sueldos y la productividad en estas industrias son bajos en comparación con los niveles mundiales.

Por otro lado, el crecimiento del sector mexicano de servicios se caracteriza por una heterogeneidad extrema, cubriendo toda la gama, desde las actividades de una sola persona, como vender productos en la calle, hasta ser corredor de bolsa en el mercado de valores utilizando las más avanzadas tecnologías e instalaciones. Además, a diferencia de los países recién industrializados de Asia, la adopción mexicana de una estrategia económica que depende del crecimiento sostenido de las exportaciones manufactureras -facilitadas por su proximidad con Estados Unidos- no ha incrementado la proporción del empleo manufacturero en la economía.

La otra parte de la historia de la creación de empleos corresponde a los micro-negocios, esto es, a los negocios de cinco trabajadores o menos, incluyendo también las actividades unipersonales. Estos micro-negocios representan aproximadamente el 50% de las ocupaciones de todo el país en las actividades no agropecuarias. Estas actividades son de bajos ingresos y poca estabilidad: básicamente son actividades por cuenta propia, y el trabajo asalariado constituye en ellas una proporción muy reducida. En general representan una forma de sobrevivencia, un esquema que ha sido adoptado de manera creciente por sectores cada vez más amplios de la población en un escenario de caída salarial sistemática.

Cuadro 3

Proporción del empleo urbano en microunidades

Año	Proporción del empleo urbano en unidades hasta con 5 trabajadores ^a
1990	40,30
1991	40,00
1992	41,50
1993	42,30
1994	42,20
1995	44,40
1996	44,50
1997	43,70
1998	42,80
1999	42,10
2000	40,88
2001	41,63

a. Base de Información Económica, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Hay otras dos evidencias adicionales de la precariedad en el empleo: la proporción de fuerza de trabajo que trabaja menos de quince horas, y el porcentaje de trabajadores asalariados que no tienen acceso a los servicios médicos, la seguridad social y otros beneficios a los que tienen derecho de acuerdo con la legislación vigente.

Adicionalmente, el incluir dentro de las estadísticas de empleo la cifra de quienes trabajan menos de quince horas por semana da una impresión exagerada de la capacidad de la economía para proporcionar empleo adecuado a quienes lo requieren. Esto es particularmente cierto en el caso de las mujeres, quienes forman la mayoría de los trabajadores de tiempo parcial en el comercio y en los servicios personales.

Cuadro 4

Evidencias de precariedad en el empleo

Año	Porcentaje de la fuerza de trabajo que labora menos de 15 horas semanales ^a	Porcentaje de trabajadores asalariados sin prestaciones sociales obligatorias ^b
1990	Na	20,50
1991	9,8	20,30
1992	Na	20,70
1993	12,3	21,50
1994	Na	22,50
1995	11,2	24,90
1996	10,1	29,60
1997	9,5	24,70
1998	10,4	23,60
1999	8,0	23,60
2000	9,2	22,88
2001	Nd	23,30

Fuentes: a) Encuesta Nacional de Empleo, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, b) Base de información económica, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Por la importancia numérica de las microunidades, donde hay una fuerte proporción de trabajo por cuenta propia, es necesario ser cuidadosos al examinar las cifras de ingresos totales derivados del trabajo, es decir, cuánto percibe la gente. Obtendríamos resultados muy distintos si se hiciera diferencia entre si el ingreso es por cuenta propia o por trabajo asalariado. Así, entre 1991 y 1998 el ingreso de los trabajadores asalariados declinó en un 25%, mientras que el ingreso de los trabajadores por cuenta propia lo hizo en un 40%.

El cuadro siguiente muestra la manera en que han evolucionado los salarios entre 1994 y 2001.

Cuadro 5

Evolución de los salarios

Año	Salario mínimo	Salario medio de cotización en el IMSS	Salario medio en manufacturas
1994	100,0	100,0	100,0
1995	87,1	84,4	85,3
1996	80,5	75,2	76,9
1997	79,5	73,9	77,8
1998	79,9	75,2	80,0
1999	77,2	75,6	81,7
2000	77,6	79,2	87,0
2001	78,4	83,8	89,0

Fuente: cálculos propios usando datos del Banco de Información Económica, INEGI y Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Comparando 1994 con el año 2001 la caída salarial global es del orden del 17%, a pesar de que los salarios reales crecieron entre 2000 y 2001 en un promedio entre el 1 y 2% anual.

A este ritmo, llevaría al menos veinte años para tan sólo volver a recuperar el nivel observado en 1994. Esto ocurre en los sectores que se pueden considerar más protegidos, es decir, aquellos que están registrados ante el Seguro Social y que por lo tanto están en mejores condiciones de cobertura social que la mayor parte de la población. Hay que recordar que de los trabajadores asalariados en este país, menos del 50% están registrados en el Seguro Social. Cuando combinamos todas estas cifras, obtenemos una imagen de empleo cada vez más precario y de ingresos cada vez más insuficientes.

La distribución del ingreso

¿Qué impacto tiene sobre la distribución del ingreso este proyecto económico, que implica una mayor dependencia de las exportaciones e importaciones?

El ingreso por trabajo es la fuente más importante de los ingresos monetarios de la población mexicana: el 60% del ingreso monetario es ingreso del trabajo; el 38% es ingreso mixto, es decir, por propiedad de empresas o por trabajo por cuenta propia; y solamente el 2% de lo captado como ingreso en la encuesta proviene de propiedades o activos financieros.

De los hogares en donde el trabajo es la fuente principal de ingreso monetario, el 72% se deriva del trabajo asalariado. Ahora bien, la escasa creación de empleo asalariado y la ausencia de empleos bien remunerados han conducido a que la distribución del ingreso se mantenga en niveles muy concentrados.

La evolución de la forma en que se distribuye el ingreso se puede ver en el cuadro siguiente.

Cuadro 6

Distribución del ingreso monetario 1992-2000

	1992	1994	1998	2000
20% superior	56,93	57,54	56,61	56,51
Cuarto 20%	19,84	19,63	20,35	19,94
20% medio	12,22	12,02	12,33	12,39
Segundo 20%	7,74	7,53	7,57	7,65
20% inferior	3,27	3,28	3,14	3,51

Fuente: Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, INEGI, varios años.

Aunque ha habido cambios, éstos son relativamente pequeños, tal como lo muestran los índices de Gini que aparecen en el cuadro siguiente. La evolución de esta medida de concentración se explica por el modo en que el trabajo asalariado ha sido afectado por la caída en el ingreso. Si bien es cierto que los grupos más vulnerables (el 20% más bajo) han obtenido una ganancia relativa en la proporción del ingreso que concentran, esta ganancia es el resultado de una mayor actividad familiar para obtener ingreso usando cualquier medio a su alcance¹⁰.

Cuadro 7

Concentración del ingreso monetario 1992-2000

	1992	1994	1998	2000
Coefficiente de Gini	0,586	0,514	0,509	0,503

Fuente: Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, INEGI (1992, 1994, 1998 y 2000).

La conducta de la distribución del ingreso en la última década contrasta con lo ocurrido hasta el inicio del proyecto neoliberal. Hasta 1984, el índice de Gini tendió a disminuir como resultado de políticas redistributivas.

Hay otro importante fenómeno a considerar: una mayor polarización geográfica en la distribución del ingreso. Si pasamos revista a la situación a nivel de entidades federativas, tanto en relación con la distribución de los establecimientos como con la distribución del empleo, quedaría claro que en términos de la distribución del empleo agrícola los principales beneficiarios de su principal aumento han sido las zonas centro-norte y norte del país; en términos de la creación de empleos manufactureros, la mayor parte del dinamismo de producción y de creación de empleos se tiene también en la zona centro-norte y norte del país. Esto ha implicado la pérdida de la importancia relativa de los centros tradicionales de producción, como son el área metropolitana de la Ciudad de México y el área de Guadalajara, al mismo tiempo que ha acrecentado el abismo entre los estados tradicionalmente pobres, muy vinculados a la agricultura y a las actividades de comercio y servicios de muy pequeña escala -en orden de niveles de pobreza- Chiapas, Oaxaca y Guerrero- y sus contrapartes en el norte del país.

Ocurre entonces que el tradicional abismo entre las zonas industrializadas y las zonas con mayor presencia campesina se ha agudizado en los últimos años.

Si examinamos la manera en que han evolucionado los índices de pobreza relativa o los índices que se denominan de privación o marginación entre 1970 y 1995, se observa que el número de estados de alta marginación, es decir, donde más del 60% de la población está en condiciones de cierta marginación, apenas logró disminuir de diez a ocho estados en un período de veinticinco años¹¹. Aho-

ra bien, a partir de los resultados del censo nacional de población del año 2000, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática hizo una evaluación de los niveles relativos de marginación (INEGI, 2001), cuyos resultados, comparados con los antes referidos, muestran que esta polarización y concentración de la pobreza en estados bien delimitados se incrementó, y que incluso aumentó el número de estados con altos niveles de marginación. Es decir, nos encontramos ante un proyecto económico, y ante uno de sus episodios hasta ahora más importantes, el Acuerdo de Libre Comercio, caracterizado por una creciente polarización geográfica y sectorial del empleo y los ingresos, a partir de la cual tendríamos que juzgar entonces el efecto del libre comercio y revisar los posibles beneficios que pudiera traer consigo su renegociación integral.

Así, el proyecto que subyace al Acuerdo de Libre Comercio se ha traducido en un empeoramiento generalizado en las condiciones de vida de la población, no solamente de los trabajadores en general, aunque han sido los más afectados, sino de la población en su conjunto.

¿Quiénes han sido entonces los beneficiarios de este proceso? Para dar respuesta a este interrogante, un primer problema está en que a partir de los instrumentos que tenemos para examinar la distribución del ingreso no podemos captar al grupo reducido de individuos que conforman los sectores más ricos del país, los cuales simplemente no contestan nunca los cuestionarios. En consecuencia, obtenemos una distribución sesgada e incompleta del ingreso. Por otro lado, si se examinan las cifras de ingreso de los censos de población, que son un poco más confiables porque hay más obligación de responder, se observa que en el período 1990-1995 las ganancias totales para los grupos de mayor ingreso (de quince a veinte salarios mínimos mensuales) se ha incrementado: éstos han sido pues los principales beneficiarios.

La primera conclusión importante es que el proyecto de integración económica que tiene su expresión en el Acuerdo de Libre Comercio ha conducido de manera inevitable a una mayor polarización en términos del empleo, creando una cantidad muy grande de empleo, pero de ínfima calidad, caracterizado por ser inestable y mal pago, con prestaciones escasas o inexistentes, al tiempo que ha creado un núcleo muy reducido de trabajadores que tienen acceso a los beneficios de la seguridad social, la estabilidad en el empleo o los salarios adecuados para las necesidades de la familia.

En este ámbito hay muchos temas que discutir. Existe una serie de capítulos oscuros y vergonzantes en el texto del Acuerdo de Libre Comercio: por ejemplo, la renuncia del Estado mexicano a muchas de las cláusulas o salvaguardas que los acuerdos internacionales del GATT o de la Organización Mundial de Comercio concedían a los gobiernos, para dar paso a una situación de total permisividad respecto a la intromisión de Estados Unidos para decidir cuotas de producción en el petróleo, la apertura indiscriminada en sectores estratégicos, etcétera.

Un aspecto muy importante es el efecto del Acuerdo de Libre Comercio sobre la agricultura mexicana, en donde podría presentarse un fenómeno muy curioso y paradójico, pues ni la apertura comercial ni el acuerdo de libre comercio han producido, contra la creencia generalizada, una pérdida de la superficie cultivada en maíz, sino por el contrario, un visible crecimiento (Nadal, 2000), de manera tal que hoy tenemos estados como Sinaloa y Jalisco con niveles de producción de maíz que no existían en el pasado. ¿Por qué?

Porque las mejores tierras están siendo utilizadas para producir maíz y fríjol, ya que es el único producto que tiene relativamente un mercado garantizado. Estamos observando un fenómeno de aparente retroceso en donde no se ha perdido la producción del maíz sino que se ha incrementado a pesar de que hay importaciones masivas del producto.

Sin embargo, este fenómeno no puede crecer indefinidamente, porque para la igualación de los precios del maíz, del fríjol y de otros productos básicos a los precios internacionales se negoció un plazo de diez años -antes inclusive de los tiempos previstos por el acuerdo de libre comercio. Hoy en día el precio por tonelada de maíz es idéntico al precio internacional, en condiciones de absoluta desprotección, porque ni tenemos subsidios generalizados como muchos granjeros norteamericanos, ni tenemos una capacidad tecnológica para producir a bajos precios, independientemente de que se utilicen las mejores tierras para esta producción.

Finalmente, hay otro problema por analizar: el efecto de mediano plazo no solamente sobre la estructura productiva, sino sobre la estructura del empleo en el sector agropecuario, debido a que muy probablemente en los próximos años los medianos productores vayan a enfrentar situaciones de quiebra. Valga recordar que éstos son los principales demandantes de fuerza de trabajo agrícola en muchas partes del país. Esta situación hará que el campesino que tradicionalmente dependía del mediano productor para obtener un ingreso monetario adicional al suyo no esté en condiciones de obtenerlo, lo que podría eventualmente traducirse en problemas de migración masiva hacia las ciudades.

En un contexto donde los resultados objetivos muestran cómo el TLC ha beneficiado a unos cuantos, Vicente Fox, al hablar en el Institute of International Economics de Washington en septiembre de 2001, ha dicho que México debe ser visto como un socio de Estados Unidos: “El TLCAN está funcionando, y está funcionando para mejorar la situación de nuestros tres países, y el TLCAN tiene una base fundamental particular, pero todavía no veo que nos estemos acostumbrando a entender qué significa ser socios y que la asociación es la clave para el éxito del TLCAN. Debemos preocuparnos los unos por los otros; debemos unir nuestros recursos y talentos, debemos trabajar conjuntamente para ser competitivos; debemos ver el futuro con la misma visión. Eso es ser socios. Éramos amigos, éramos vecinos, pero no éramos socios, hasta que decidimos serlo, y se trata de un gran compromiso con todos nosotros”.

Detrás de esta lógica de mayor subordinación a los intereses económicos de Estados Unidos también subyace una peligrosa subordinación política.

Conclusiones

La nueva estructura social de acumulación que busca imponerse en México exige que el modelo neoliberal de economía abierta se consolide en su totalidad. A la fecha han sido transformadas o eliminadas de plano diversas instituciones y los arreglos institucionales que sirvieron para conformar la anterior estructura social de acumulación. El nuevo patrón de crecimiento privilegia en el discurso a las libres fuerzas del mercado y a la integración con la economía mundial. En los hechos, a las fuerzas del mercado no se les ha dejado actuar del todo, como lo demostró en su momento el proceso de privatización telefónica. En el terreno de los vínculos con la economía mundial, se ha privilegiado la relación comercial con Estados Unidos, con las consecuencias que este tipo de nexos trae consigo: la economía mexicana es cada vez más dependiente de los ciclos económicos en Estados Unidos.

Por otro lado, una menor actividad económica del Estado hace que ciertos grupos empresariales privilegiados tomen para sí los espacios que éste deja libre. Más aún, el grupo empresarial que se beneficia del modelo orientado al mercado externo ha logrado consolidarse en el poder, de manera que garantiza la continuidad del modelo. Una prueba de este hecho es la persistencia de las políticas económicas a pesar del cambio de régimen.

Al examinar la conducta del empleo y la del ingreso y su distribución entre los hogares, queda claro que la destrucción o el cambio en las instituciones heredadas del anterior modelo de desarrollo han implicado un agravamiento de los niveles de exclusión social.

En México ha ocurrido un proceso en el cual el empleo tiende a polarizarse. Por un lado, éste consiste del efecto combinado de una concentración del capital en actividades ligadas a la exportación o a las actividades financieras, lo que conduce a menores niveles de inversión orientada a satisfacer las necesidades del mercado interno. Por otro, la menor creación de oportunidades ocupacionales, acompañada de la caída en el poder adquisitivo de los ingresos, hace que grandes grupos de la población busquen formas alternativas de obtener un ingreso.

El resultado: unos cuantos empleos con pago y condiciones de trabajo adecuados, frente a un ejército de trabajadores que busca sobrevivir en actividades de escasa productividad y menor retribución.

Quienes defienden el modelo de economía abierta, según el cual el crecimiento estaría centrado en el mercado externo, han argumentado que el efecto global de arrastre del sector exportador de una economía hará que los beneficios se dis-

persen en toda ella, alcanzando tarde o temprano a todos los grupos sociales. Sin embargo, estos mismos defensores aceptan la posibilidad de que los beneficios del nuevo modelo económico tarden cierto tiempo en difundirse hacia todas las actividades en un país. La idea central sigue siendo que, cuando se consolide y generalice el proceso de modernización productiva, se ampliará el alcance de los mercados y se logrará un mayor nivel de inversión. Sólo así se hará más continua e intensa la difusión de los beneficios. Se trata entonces de un problema de tiempo, dicen los defensores de la política económica actual (Presidencia de la República, 2001).

A partir de las evidencias presentadas en el texto se puede afirmar que el modelo de acumulación actual no ha sido capaz de generar empleo estable bien remunerado que permita un retiro laboral decoroso para un número importante de trabajadores. Más aún, tampoco ha mejorado las condiciones de vida de las mayorías del país.

Queda entonces el interrogante: ¿podrá la sociedad mexicana cambiar el rumbo de esa forma subordinada de integración? Si ha de haber cambios reales en la conducción del país, la respuesta a esta pregunta debe rebasar el ámbito de la academia para involucrar a la sociedad en su conjunto.

Bibliografía

- Barkin, David, Irene Ortíz y Fred Rosen 1997 "Globalization and resistance: the remaking of Mexico", en *NACLA Report on the Americas* (Nueva York) Vol. 30, N° 4, Enero.
- Blecker A. Robert 1996 *NAFTA, the Peso Crisis, and the Contradictions of the Mexican Economic Growth Strategy* (Nueva York: New School for Social Research Center for Economic Policy Analysis) Working Paper N° 3, Serie I: Globalization, Labor Markets, and Social Policy.
- Cantú, H. Guillermo 2001 *Asalto a Palacio: las entrañas de una guerra* (México: Raya en el Agua-Grijalbo).
- CONAPO (Consejo Nacional de Población) 1999 *La Situación Demográfica de México 1999* (México).
- CONAPO (Consejo Nacional de Población) 2000 *La situación demográfica de México 2000* (México).
- Cortés, Fernando 2002 *La evolución de la desigualdad en el último cuarto de siglo* (en prensa).
- Faux, Jeff y Thea Lee 1993 "The Road to the North American Free Trade Agreement: Laissez-Faire or a Ladder Up?", en Boggnano, F. Mario y Kathryn J. Ready (eds.) *The North American Free Trade Agreement. Labor, Industry and Government Perspectives* (Westport: Praeger).
- Fleck, Susan y Constance Sorrentino 1994 "Employment and unemployment in Mexico's labor force", en *Monthly Labor Review* (USA) Noviembre.
- García de León, Antonio 2002 *Fronteras Interiores. Chiapas: una modernidad particular* (México: Océano)
- Harvey, Neil 1998 *The Chiapas Rebellion: The Struggle for Land and Democracy* (Durham and London: Duke University Press).
- Hellman, Adler Judith 2000 "Opting for Fox: Why -and how- Mexicans went for the PAN", in *NACLA Report on the Americas* (Nueva York) Vol. 34, N° 2.
- Houston, David 1992 "Is There a New Social Structure of Accumulation?", en *Review of Radical Political Economics* (USA) Vol. 24, N° 2.
- Hughes, J. James y Richard Perlman 1984 *The Economics of Unemployment* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Hussmanns, Ralf; Farhad Mehran y Vijay Verma 1990 *Surveys of Economically Active Population, Employment, Unemployment, and Underemployment* (Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo).
-

- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) 1991 *Encuesta Nacional de Empleo* (Aguascalientes, México).
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) 2000 *Encuesta Nacional de Empleo* (Aguascalientes, México).
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) 2001 *Niveles de bienestar en México* (Aguascalientes, México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática).
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) Varios Años *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (Aguascalientes, México).
- Klesner, L. Joseph 2001 “The end of Mexico’s one-party regime”, en *PS, Political Science & Politics* (Washington) Vol. 34, N° 1.
- Lustig, Nora 1994 “Nafta: Doing Well by Doing Good”, en *Brookings Review* (USA) Vol. 12, N° 1, Invierno.
- Mariña, Abelardo y Fred Moseley 2000 “The Rate of Profit in the Postwar Mexican Economy, 1950-1993”, en Baiman, Ron et al (eds.) *Political Economy and Contemporary Capitalism. Radical Perspectives on Economic Theory and Policy* (Armonck: M. E. Sharpe).
- Nadal, Alejandro 2000 *The Environmental & Social Impacts of Economic Liberalization on Corn Production in Mexico* (Gland, Switzerland y Oxford, U.K.: World Wide Fund for Nature y Oxfam Great Britain).
- Presidencia de la República 2001 *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* (México).
- Salas, Carlos 2000 “El modelo de acumulación y el empleo en América Latina”, en De la Garza, Enrique (comp.) *Reestructuración productiva, mercado de trabajo y sindicatos en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Tuirán, Rodolfo (ed.) 2000 *La migración México-Estados Unidos. Presente y futuro* (México: Consejo Nacional de Población).
- Wilson, Patricia A. 1993 *Exports and local development: Mexico’s new maquiladoras* (Austin: University of Texas Press).

Notas

- 1 Un mayor desarrollo de este argumento se puede encontrar en Barkin et al (1997).
- 2 Para una descripción del origen y características del Zapatismo, ver en especial el capítulo VI de García de León (2002) y Harvey (1998).
- 3 Para un examen de las condiciones en las cuales ocurrió el triunfo de Fox ver por ejemplo a Klesner (2001) y Hellman (2000). En Cantú (2001) se encuentra una descripción de las técnicas de manejo de medios utilizadas en la campaña del actual presidente de México.
- 4 Ejemplos de esta actitud se pueden encontrar en el periódico La Jornada (23 de septiembre de 2001) y en Reforma (15 de octubre de 2001).
- 5 Ver por ejemplo la descripción de los límites del modelo neoliberal y su relación con el estallido de la crisis de 1994 en Blecker (1996).
- 6 Recuérdese que las actividades maquiladoras florecen mediante el uso del Código de Tarifas Aduanales de los Estados Unidos (regla HTS 9802), mediante el cual las empresas de ese país pueden enviar al exterior insumos manufacturados allí y reingresar esos productos acabados o semi-acabados pagando sólo una tarifa aduanal sobre el valor agregado en el exterior.
- 7 La condición de desempleo abierto incluye el desempleo “friccional”, es decir, el de personas que saben con seguridad o que creen firmemente que van a ser contratadas en el futuro próximo (Hughes y Perlman, 1984). Para más discusión sobre las formas de medir el desempleo en México, ver por ejemplo Fleck y Sorrentino (1994).
- 8 Estas cifras tienen una cobertura limitada del empleo, sobre todo el que se ubica en los micro-negocios.
- 9 Me refiero a la Encuesta Nacional de Micro-Negocios, realizada conjuntamente por la Secretaría del Trabajo y por el INEGI.
- 10 Para una discusión más amplia sobre este tema ver Cortés (2002).
- 11 Los resultados detallados se pueden encontrar en CONAPO (1999).

NAFTA, manufactura y trabajo

Enrique de la Garza Toledo*

En junio de 1990 los presidentes de México y de EE.UU. se pronunciaron por firmar un Tratado de Libre Comercio. En ese año el gobierno mexicano solicitó formalmente al de EE.UU. comenzar negociaciones, y éste comunicó a su Congreso la intención de iniciar las acciones pertinentes. En 1991 el Congreso Norteamericano aprobó el *fast track* para las negociaciones y se iniciaron los tratos formales entre los tres países (Vega, 1991). En agosto de 1992 concluyeron dichos acuerdos. En febrero de 1993 empezaron las discusiones trinacionales acerca de los llamados acuerdos paralelos al NAFTA, el laboral y el ecológico. A fines de 1993 los congresos de los tres países ya habían aprobado el NAFTA y éste inició su operación el 1 de enero de 1994 (Arroyo, 1993).

El NAFTA es un tratado de libre comercio y no tiene otras implicaciones jurídicas para los tres países firmantes, tales como moneda única, unificación migratoria, libre movilidad de las personas o fondos compensatorios. Excepción a lo anterior ha sido la firma de acuerdos paralelos laborales y ecológicos que analizaremos más adelante (Blanco, 1994).

El NAFTA elimina barreras arancelarias al libre comercio de bienes, servicios y capitales entre México, EE.UU. y Canadá con las siguientes salvedades: establece reglas de origen en varios niveles para gozar de la desgravación arancelaria, la mayoría de los bienes se han desgravado inmediatamente desde el inicio

* Profesor del Doctorado en Estudios Sociales de la UAM-I, Visiting Scholar del Center for Latin American Studies de la UC-Berkeley

del NAFTA, y una minoría se desgravará en períodos que en general van de cinco a diez o quince años. También hay reglas especiales para textiles, automóviles, energía y petroquímica básica, agricultura, servicios de transporte terrestre, de telecomunicaciones y financieros. En cuanto a la inversión, por el NAFTA se otorga trato nacional y de nación más favorecida a los capitales de los países firmantes, se eliminan requisitos de exportación o de contenido nacional al capital de los tres países, y se abren las compras de los sectores públicos a la inversión extranjera de los países dentro del NAFTA. Finalmente, hay reglas especiales acerca de la propiedad intelectual (Kessel, 1994 y Holter, 1993).

El acuerdo laboral paralelo al NAFTA, Acuerdo de Cooperación Laboral para América del Norte (ACLAN), está contemplado para vigilar la aplicación efectiva de las leyes laborales en los tres países. El ACLAN se firmó también con los objetivos de intercambio de información, publicación, estadísticas, investigación y el compromiso de que cada país promueva mejores condiciones de trabajo y niveles de vida, así como once principios laborales para proteger, mejorar y hacer valer los derechos de los trabajadores que posteriormente se analizarán (Commission for Labor Cooperation, 1996 y Fernández, 1993).

Los actores frente a la firma del NAFTA

Desde que se anunció la posible firma de un Tratado de Libre Comercio en América del Norte, se inició un debate que involucró principalmente a gobiernos, asociaciones de empresarios, sindicatos, partidos políticos y ONGs en los tres países. En México las organizaciones empresariales apoyaron la firma del tratado. En 1990 el gobierno mexicano invitó formalmente al CCE, organismo cúpula de los empresarios mexicanos, a participar en las futuras negociaciones del NAFTA. En particular, fue importante la presencia de la Coordinadora Empresarial de Comercio Exterior (COESE), organismo de consulta y asesoría del CCE. Sin embargo, al decir de algunos analistas, la participación, que empezó siendo plural y horizontal, tendió a favorecer sobre todo a las grandes corporaciones (Puga, 1993).

El problema de la representatividad de los intereses empresariales se reflejó en encuestas como las llevadas a cabo por Puga (1993) dirigida hacia las gerencias de empresas, que mostraban que en 1989 el 49% de los empresarios encuestados consideraba que la apertura comercial iniciada con la entrada de México al GATT en 1986 era favorable, en tanto que el resto pensaba que había sido negativa. En 1990 el 80% opinaba que en México las empresas no estaban en condiciones de competir frente a los productos extranjeros. Sin embargo, la mayoría se mostró favorable a la apertura. Hacia 1992, año de inicio formal de negociaciones del NAFTA, sólo el 5% de los encuestados la consideró excelente, aunque la mayoría la calificó entre buena y regular. Una vez firmado el NAFTA, en 1994,

sólo el 5% de los empresarios lo consideraron el principal logro del gobierno que terminaba en ese año. Las opiniones se dividían casi por igual entre los que pensaban que los puntos de vista de los empresarios habían sido tomados en cuenta y los que no; la mayoría consideró que la información acerca del Tratado era insuficiente; el 42% opinó que debieran ponerse reglas de origen a entre el 31% y el 60% de los productos y que las empresas no estaban en condiciones de competir (97,3% de los entrevistados), pero que la presión del mercado las obligaría a ser más eficientes. Finalmente, en la pregunta referida a ventajas comparativas de las empresas mexicanas, se puso en primer lugar a los bajos salarios y los recursos naturales.

En las negociaciones formales del NAFTA los empresarios participaron a través de la COESE y de la Asociación Nacional de Abogados de Empresas. Al efecto, las cámaras patronales elaboraron ciento catorce monografías sectoriales de diagnóstico y demandas.

Por su parte, los sindicatos mexicanos se presentaron divididos con respecto del NAFTA. La mayoría de ellos (82 % del total de sindicatos del país) representados en el Congreso del Trabajo (CT) apoyaron el NAFTA y participaron oficialmente como asesores en las negociaciones invitados por el gobierno mexicano (De la Garza, 1997b) a diferencia de la AFL-CIO en EE.UU. y el Congreso Canadiense del Trabajo, que difirieron del Congreso del Trabajo (CT) y en particular de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), principal confederación mexicana dentro del CT, en las Asambleas de la ORIT realizadas en esos años. Sin embargo, una parte del sindicalismo oficial, representado en ese momento por la Federación de Sindicatos de Bienes y Servicios (FESEBES) y el Sindicato Mexicano de Electricistas, aceptaba la firma del tratado pero ponía como condición el establecimiento de una Carta de Deberes y Derechos Laborales trinacional. El argumento principal de los sindicatos oficiales mexicanos a favor del tratado, representados por el Congreso del Trabajo, fue en el sentido de que el NAFTA atraería mayor inversión extranjera, que crearía empleos y elevaría los salarios al haber mayor demanda de trabajadores. En cambio, los opositores sindicales en EE.UU. y Canadá preveían pérdida de empleos en sus respectivos países al emigrar las empresas hacia México, atraídas por los salarios más bajos. Por su parte, sindicatos independientes, junto con un número elevado de ONGs que formaron la Red Mexicana Frente al Tratado de Libre Comercio (Red), se opusieron a la firma del tratado, aunque no fueron capaces de realizar grandes movilizaciones. Sin embargo, la Red hizo una labor efectiva de coordinación con sindicatos de EE.UU. y Canadá, con repercusiones en los medios de comunicación. En cuanto a la firma del ACLAN, la CTM se opuso, considerándolo una forma de injerencia internacional en asuntos nacionales. Los estándares laborales en México eran y son más bajos que en EE.UU. y Canadá, y la CTM probablemente temía la crítica externa al sindicalismo mexicano de no luchar de manera efectiva por la elevación de dichos estándares, o bien a la vigilancia internacional de

“ventajas laborales” para las empresas aceptadas por los sindicatos mexicanos que deprimieran dichos estándares como atracción de la inversión extranjera. La AFL-CIO, la red frente al tratado, la FESEBES y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) coincidieron con este acuerdo, pero lo evaluaron como de “pocos dientes”, desde el momento en que reducía las sanciones a tres temáticas -normas de higiene y seguridad, trabajo infantil y salario mínimo-, quedando excluidas de sanciones las violaciones a la libertad sindical, la contratación colectiva y la huelga, los despidos injustificados y el funcionamiento de los tribunales, además de sólo aplicar sanciones en el caso de faltas sistemáticas, y no a la empresa sino al país, y por un proceso considerado por ellos como largo y tortuoso. La propuesta del acuerdo paralelo vino del gobierno de EE.UU. con la oposición inicial del mexicano, síntoma de que la polémica en EE.UU. fue más intensa y dividió a los partidos políticos y a los empresarios. Tal situación no se presentó con la misma fuerza en México (Moncayo y Trejo, 1993).

En las polémicas académicas y gubernamentales jugaron un papel importante los pronósticos a partir de modelos econométricos realizados por instituciones académicas prestigiosas como las que se muestran en el siguiente cuadro. Sin embargo, estos modelos, dependiendo de sus supuestos, llegaban a conclusiones no siempre convergentes acerca de las consecuencias del NAFTA para EE.UU. y México.

Cuadro 1

Pronósticos de algunos de los principales modelos econométricos elaborados antes de la firma del NAFTA (sus efectos hasta 1995)

	IIE	Almond	KMPG	Berkeley	Baylor	Michigan	Colmex
I	4.5	6.0	-1.1	0.0	1.8	-0.3	2.1
II	-6.0	-2.7	4.0	0.0	-1.8	-0.2	0.0
III	65.0	44.0	0.0	-234.0	n.d.	0.0	0.0
IV	687.0	-158	1464.0	273.0	n.d.	0.0	0.0
V	0.0	0.02	0.03	0.04	0.01	0.1	n.d.
VI	0.0	n.d.	0.0	2.27	n.d.	2.9	16.0

Fuente: Institute for International Economics (1991).

Notas: I. Balanza Comercial USA-México (billones de dólares). II. Balanza Comercial México-USA (billones de dólares). III. Incremento del empleo en USA (miles). IV. Incremento del empleo en México (miles). V. Incremento real del salario en USA en porcentaje. VI. Incremento real de los salarios en México en porcentaje. IIE: Institute for International Economics (1992). Almond: Clopper Almond, estudio para el U.S. Department of Labor (1992). KMPG: Peat Morwick, Economic Policy Group, Studio del U.S. Council of the Mexico-USA Business Comitee (1992). Berkeley: Raul Hinojoza y Sherman Robinson, Departamento de Agricultura y Fuentes Económicas, Universidad de Berkeley (1992). Baylor: Roy G. Boyd, Handamer School of Business, Baylor University (1992). Michigan: Sillarc Brown, Universidad de Michigan (1992). Colmex: Horacio E. Sobarzo, El Colegio de México (1992).

En síntesis, aunque en México hubo una intensa polémica pública respecto de la firma del Tratado de Libre Comercio, la influencia de los sindicatos y de los empresarios en cuanto a los contenidos del acuerdo fue escasa. Fueron principalmente los negociadores gubernamentales los que definieron con los de EE.UU. y Canadá dichos contenidos.

NAFTA y legislación laboral

En México la ley del trabajo no ha cambiado desde 1970, aunque hay un debate actual referido a su posible flexibilización, como veremos más adelante (De Buen, 1989). Previo a la firma del NAFTA, las legislaciones y los contratos laborales en los tres países de América del Norte mostraban diferencias importantes (Cavazos, 1993). En México la Constitución reconoce el derecho de asociación de trabajadores y de patrones, así como el de huelga. También en México la ley laboral, como en EE.UU., es de jurisdicción federal; en cambio en Canadá existen once sistemas legislativos referidos a lo laboral. En cuanto al registro de sindicatos, en México se requiere un mínimo de veinte trabajadores, pero no es condición tener a la mayoría de los empleados en una empresa. En Canadá sí es necesario que el sindicato cuente con la mayoría de los trabajadores en una empresa, y en EE.UU., si bien no es condición legal, ello resulta frecuente en la práctica. En Canadá y EE.UU. no existe el *close shop*, mientras que en México se establece frecuentemente al nivel de los Contratos Colectivos de Trabajo. En EE.UU. y Canadá las empresas están obligadas a contratar con un sindicato certificado, y en México no. En cuanto a los conflictos de trabajo, en Canadá en la mayoría de las provincias hay arbitraje obligatorio, y en EE.UU. y México no. La extensión de los contratos colectivos en EE.UU. y Canadá es por empresa; en México esto es lo frecuente, pero en algunas ramas pueden establecerse contratos en este nivel. En relación con las huelgas, en Canadá están prohibidas durante la vigencia de un Contrato Colectivo; en EE.UU. y México no, aunque en el primero los contratos pueden incluir cláusulas de 'no huelgas'. En Canadá el estallido de una huelga supone un recuento oficial, mientras que en EE.UU. y México no al nivel de la Ley. Durante las huelgas, en EE.UU. es posible el reemplazo de huelguistas, en Canadá sólo es posible el reemplazo de trabajadores temporales, y en México no es posible (ACLAN, 1996).

En relación con las condiciones de trabajo, la ley mexicana es más protectora de la estabilidad en el empleo, puesto que lo establece sin importar si hay contrato colectivo o individual, escrito o verbal. Así, la ley contempla la figura de despido injustificado que puede implicar la reinstalación del trabajador o su indemnización. En Canadá el empleador posee la libertad de despido de trabajadores no sindicalizados y sólo se establecen recursos de arbitraje al nivel de Contratos Colectivos, contemplándose salarios caídos o reinstalación. En EE.UU. se puede despedir sin aviso ni indemnización, excepto cuando lo contemple el Contrato Colectivo.

En cuanto a la jornada de trabajo, en Canadá es variable según la provincia, en EE.UU. no se establece un máximo, y en México sí, pero es de 48 hs a la semana. En Canadá no hay salario mínimo, y en México y EE.UU. sí.

Cuadro 2

Comparación entre las leyes laborales de México, EE.UU. y Canadá

Principios laborales	Canadá	EE.UU.	México
Fundamentos constitucionales	<ul style="list-style-type: none"> - La Constitución no contiene disposiciones expresas sobre los derechos o condiciones de trabajo. - Estos se encuentran en la Sección 2 (d) del Capítulo de Derechos y Libertades, y garantizan la libertad de asociación. La Suprema Corte ha resuelto que la garantía constitucional de libertad de asociación protege el derecho de los trabajadores a organizarse, pero ésta no comprende el derecho a la negociación colectiva o a la huelga. 	<ul style="list-style-type: none"> - La Constitución no establece expresamente los derechos del trabajo o sobre las condiciones del mismo. - La Primera Enmienda protege la libertad de reunión, de expresión y el derecho de petición al gobierno para resarcir agravios. Las cortes han aplicado esta enmienda en algunos aspectos de la actividad laboral. 	<ul style="list-style-type: none"> - La Constitución expresamente protege la libertad de asociación, el derecho a la organización de trabajadores y patrones, y el derecho de huelga. - La Constitución establece una serie de condiciones mínimas en las relaciones laborales: salarios mínimos, jornada de trabajo, jornada extraordinaria, trabajo de menores, reparto de utilidades, seguridad e higiene, etc.
Jurisdicción laboral	<ul style="list-style-type: none"> - 11 distintos sistemas de legislación laboral: 1 federal, que a su vez se aplica a 2 territorios, y 10 provinciales. - Solamente el 10% de los trabajadores está sujeto a la jurisdicción federal. - Juntas Administrativas en el sector federal y en 9 provincias; una Oficina del Comisionado y Tribunales (Poder Judicial) en Québec. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema Nacional de Legislación Laboral (Wagner Act, Taft-Hartley Act y Laundrum-Griffin Act) aplicado en todo el territorio nacional. - Una sola Junta Administrativa Nacional laboral (NLRB) autónoma y 33 Oficinas Regionales en todo el territorio. 	<ul style="list-style-type: none"> - La LFTes aplicada en los estados, en 22 ramas industriales y de servicios, y en actividades y empresas de jurisdicción federal - Tribunales Administrativos y autónomos y tripartitos en las competencias estatal y federal, JCA. - La STyPS con sede en el D.F., y delegaciones de la misma en los 31 estados. Juntas de Conciliación y Arbitraje en todo el país.
Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse	<ul style="list-style-type: none"> - Estatutos federales y provinciales establecen como prácticas laborales discriminatorias aquellas que se opongan al derecho de asociación. - Protección de los trabajadores y el sindicato a través de la demanda de una práctica laboral discriminatoria ante las juntas laborales o el Comisionado. 	<ul style="list-style-type: none"> - El acta Wagner establece como prácticas laborales discriminatorias aquellas que se opongan al derecho de asociación. - Protección de los trabajadores y el sindicato a través de la demanda de una práctica laboral discriminatoria ante la Junta Nacional de las Relaciones Laborales (NRLB). 	<ul style="list-style-type: none"> - La Constitución prohíbe el despido del trabajador por ejercer el derecho de asociación. - La LFT establece que los trabajadores despedidos 30 días antes de la solicitud de registro de un sindicato y 30 días antes del otorgamiento de éste formarán parte del sindicato. Los trabajadores cuentan con la acción de despido injustificado, ya que la misma ley establece las causales para el despido justificado sin responsabilidad para el patrón.

Cuadro 2 - continuación

Principios laborales	Canadá	EE.UU.	México
Registro y certificación de los sindicatos	<ul style="list-style-type: none"> - La mayoría de las provincias realizan la certificación basadas en las tarjetas de verificación firmadas, evidenciando el apoyo de la mayoría (Formula Rand). - Cuatro provincias requieren elecciones en la mayoría de los casos. Usualmente se realizan en un breve plazo. - El voto es secreto y supervisado por las Juntas laborales y los Comisionados. 	<ul style="list-style-type: none"> - La certificación normalmente requiere de una votación secreta. El proceso toma varias semanas antes de la elección. - Agresivas campañas en el periodo previo a la elección. - La votación es conducida por la Junta Nacional de Relaciones Laborales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los sindicatos pueden ser registrados por cualquier grupo de 20 o más trabajadores. - No se requiere de votación de mayoría certificada para la formación de un sindicato. - Una votación de mayoría es requerida cuando un segundo sindicato demanda la titularidad del contrato colectivo de trabajo ante la Junta de Conciliación y Arbitraje. - La votación se realiza de manera abierta, conducida por la Junta de Conciliación y Arbitraje.
Prerrogativas sindicales (cuotas de afiliados)	<ul style="list-style-type: none"> - La mayoría de las provincias autoriza la deducción de cuotas al salario de los empleados sindicalizados. - Algunas provincias otorgan libertad al sindicato y al patrón para llegar a un acuerdo en materia de cuotas. 	<ul style="list-style-type: none"> - La mayoría de los estados otorga libertad al sindicato y al patrón para llegar a un acuerdo en el pago de cuotas. - 21 Estados tienen "leyes del derecho al trabajo" (right to work) que prohíben al sindicato y al patrón cualquier acuerdo para la deducción de cuotas a los trabajadores no miembros del sindicato. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los patrones están obligados a deducir cuotas del salario de los trabajadores sindicalizados. - El patrón y el sindicato pueden pactar en el Contrato Colectivo o el Contrato Ley una cláusula de exclusión que consiste en la contratación exclusiva de trabajadores miembros del sindicato.
Derecho a la contratación colectiva	<ul style="list-style-type: none"> - Obligación de contratar colectivamente con un sindicato debidamente certificado. El incumplimiento es considerado una práctica laboral discriminatoria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Obligación de contratar colectivamente con un sindicato debidamente certificado. El incumplimiento es considerado una práctica laboral discriminatoria. 	<ul style="list-style-type: none"> - No existe la obligación a la contratación colectiva. El sindicato tiene el derecho de emplazar a huelga al patrón para obtener la celebración de un Contrato Colectivo.
Modificación, conciliación y arbitraje	<ul style="list-style-type: none"> - La mayoría de las provincias requiere la mediación y la conciliación como un prerequisite de huelga. - La mayoría de las jurisdicciones establecen como obligatorio el arbitraje en los conflictos suscitados en la realización de negociaciones en el primer Contrato Colectivo. 	<ul style="list-style-type: none"> - La mediación y la conciliación por parte del gobierno son a petición de las partes. - No existe arbitraje obligatorio por parte oficial en el sector privado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Las autoridades intervienen como mediadores en la conciliación de los intereses de las partes a solicitud de éstas. - En los procedimientos la JCA debe procurar la conciliación de las partes hasta antes de la Resolución Definitiva.
Extensión y aplicación obligatoria de los Contratos Colectivos	<ul style="list-style-type: none"> - Excepto Québec, ninguna otra provincia o jurisdicción tiene permitido aplicar los contratos colectivos a otras partes que no sean las que lo celebraron. - Québec tiene vigente un contrato para 29 ramas de actividad económica que se extiende por decreto a todas las empresas del sector ubicadas en esa provincia. 	<ul style="list-style-type: none"> - No se establece extensión obligatoria de los términos de un contrato colectivo. Sólo rige entre las partes. - El resultado del convenio obedece a las fuerzas del mercado. - Algunos contratos pueden servir de modelo a otras empresas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los contratos laborales establecen salarios y condiciones de trabajo, y son aplicables a todos los trabajadores y patrones en determinadas regiones geográficas y para una rama específica de actividad o de Industria. - Las Comisiones Mixtas de los Contratos Laborales y las autoridades laborales vigilan el cumplimiento de estos contratos-ley.

Cuadro 2 - continuación

Principios laborales	Canadá	EE.UU.	México
Reglas para la realización de las huelgas	<ul style="list-style-type: none"> - Están legalmente prohibidas durante la vigencia de un Contrato Colectivo. - Durante la vigencia de un Contrato Colectivo los conflictos deben ser sometidos a un arbitraje. 	<ul style="list-style-type: none"> - No están legalmente prohibidas durante la vigencia de un Contrato Colectivo. - En la práctica la mayoría de las partes incorporan una cláusula de no- huelga a los Contratos Colectivos. - El arbitraje es generalmente practicado en caso de cualquier conflicto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Están permitidas durante la vigencia de un Contrato Colectivo. Cualquier cláusula negando este derecho es anti-constitucional. - La Junta de Conciliación y Arbitraje puede calificar una huelga como inexistente si no cumple con los requisitos establecidos en la ley, y requerir a los trabajadores que regresen a su trabajo.
Votaciones para la huelga	<ul style="list-style-type: none"> - Debe ser votada antes del estallido por los miembros del sindicato. - Algunas provincias conceden al patrón la oportunidad de una votación sobre sus últimas propuestas antes o después de que estalle la huelga. 	<ul style="list-style-type: none"> - El voto por parte de los miembros del sindicato no es requerido por la ley sino una facultad que los sindicatos regulan en sus estatutos. - La mayoría de los sindicatos realiza una votación para el establecimiento de la huelga, y ésta a su vez está regulada en los estatutos. 	<ul style="list-style-type: none"> - No se requiere una votación por parte del sindicato a menos que sus estatutos internos lo establezcan. - Los patrones pueden solicitar un recuento ante la JCA para verificar que la mayoría de los trabajadores apoya la huelga. - El recuento se realiza de manera abierta.
Substitutos o reemplazos de los huelguistas	<ul style="list-style-type: none"> - Los reemplazos permanentes están prohibidos. - La mayoría de las provincias permite reemplazos temporales. - Québec y British Columbia no permiten reemplazos temporales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se permiten los reemplazos permanentes de los trabajadores en las "huelgas económicas" (salario, jornada y condiciones de trabajo). - Los trabajadores en huelga con motivo de una práctica laboral discriminatoria no pueden ser permanentemente reemplazados. - Reemplazos temporales permitidos. 	<ul style="list-style-type: none"> - No se permite ningún tipo de reemplazo de los trabajadores. - Las instalaciones, equipo y materia prima de la empresa quedan bajo la responsabilidad del sindicato, que tiene la obligación de mantenerlos adecuadamente durante la huelga.

Fuente: ACLAN (1996).

En cuanto a contenidos de los Contratos Colectivos la diferencias más importante entre los de México con los de EE.UU. y Canadá consiste en que aspectos importantes de las prestaciones económicas, la seguridad social y los mecanismos de resolución de disputas en México se establecen a nivel de leyes federales, mientras que en cambio en los segundos aparecen como contenidos de los contratos (De la Garza, 1992).

Cuadro 3

Temas de contratos colectivos de trabajo complejos en México y EE.UU.

	México	EE.UU.
Reconocimiento y administración de la negociación		
Ámbito del contrato y duración	X + LFT*	X
Duración del contrato	X	X
Exclusividad en la contratación	X	X
Procedimiento para las disputas y demandas	LFT	X
Procedimiento de arbitraje y mediación	LFT	X
Huelgas y Lockouts	LFT	X
Funciones, derechos y responsabilidades en general		
Cláusulas de derecho de la dirección	Poco frecuente	X
Recorte de personal	X	X
Subcontratistas	X	X
Actividades sindicales en los lugares de trabajo	X	X
Cooperación sindicato–dirección	Poco frecuente	X
Regulación del cambio tecnológico	Poco frecuente	Poco frecuente
Operaciones de la planta		
Normas laborales en el lugar de trabajo	X	X
Periodos de descanso durante la jornada	X	X
Higiene y seguridad	X	X
Comités obreros de planta	-	X
Duración de la jornada	X	X
Forma de pago y premios	X	X
Movilidad interna	X	X
Cargos de trabajo	X	X
Disciplina y sanciones	X	X
Sistema de remuneraciones		
Tabuladores salariales	X	X
Incentivos y bonos	X	X
Estándares de producción y tiempos	-	X
Clasificación de los puestos	X	X
Reajuste salarial durante la vigencia del contrato (por ej.: por elevación costo de la vida)	-	X
Prestaciones		
Vacaciones y días festivos	X	X
Seguro de enfermedad	IMSS, ISSSTE	X
Ayuda por funeral	X	X
Servicio militar	-	X
Planes de salud y seguridad	IMSS	X
Pensiones	IMSS	X
Bonos de consumo	X	X
Reporte de utilidades	LFT	X
Capacitación	X	X
Promoción	X	X
Derechos de antigüedad	X	X
Horas extras	X	X
Seguro suplementario por desempleo	-	X
Garantía de seguridad en el puesto de trabajo	X	X

*Ver siglas al final del texto.

Fuente: elaboración propia a partir de Thomas Kochan y H. C. Katz (1985); *International Handbook of Industrial Legislation* (1975); Enrique de la Garza (1990).

Las leyes laborales en México hasta ahora no han sido modificadas. Sin embargo, desde 1988 se inició un debate que no termina aún acerca de la necesidad de flexibilizar la ley laboral, y que se ha intensificado después de la entrada en vigor del NAFTA. Las primeras propuestas de modificación provinieron de las organizaciones empresariales CONCANACO (empresarios del comercio) y COPARMEX (sindicato patronal). El punto central era la flexibilidad del trabajo, justificado por el nuevo contexto de globalización del mercado y la producción, la modernización de los procesos productivos, la necesidad de proporcionar mayor confianza a los inversionistas y sobre todo de elevar la productividad y la calidad (Bensunsan, 1995 y De Buen, 1989).

Aquellas propuestas iniciales comprendían los tres aspectos clásicos de la flexibilidad del trabajo, además de limitaciones a los conflictos obrero-patronales.

En cuanto a flexibilidad numérica, se proponía revisar el concepto de indemnización por despido, simplificar el retiro del trabajador y el concepto de salario caído, así como replantar el proceso de rescisión del contrato. En la funcional se planteaba flexibilizar la jornada de trabajo, establecer la polivalencia y comisiones de productividad. En la salarial, replantear el concepto de salario remunerador y poner el salario en función de la productividad y de las condiciones económicas de cada empresa, reformular la idea de prestación económica y ponerla en función de las capacidades de cada empresa, así como implantar el salario por hora.

En cuanto a los conflictos obrero-patronales, se pedía prohibir las huelgas por solidaridad, establecer la responsabilidad de los sindicatos si las huelgas eran declaradas inexistentes, y mayores restricciones a las huelgas en los servicios públicos.

En 1989 la diputación obrera del Partido Revolucionario Institucional (PRI) logró que el Congreso de la Unión hiciera una consulta popular acerca de las posibles modificaciones a la Ley Federal del Trabajo. La Secretaría del Trabajo formó una comisión tripartita para la elaboración de un proyecto de modificación, pero ésta no llegó a emitir ningún resultado público. Desde ese año a la fecha, periódicamente los empresarios han reclamado una nueva Ley del Trabajo y los sindicatos se han dividido entre los que se oponen a toda modificación y los que aceptan modificaciones que no afecten derechos adquiridos, sobre todo los que hablan de la necesidad de un nuevo capítulo acerca de modernización y productividad (Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana, Frente Auténtico del Trabajo).

Una propuesta sistemática empresarial está contenida en el documento de lineamientos de política económica que contiene un apartado laboral que las organizaciones empresariales COPARMEX, CONCANACO y CANACINTRA, empresarios de la industria, presentaron en 1994 al candidato triunfante del PRI a la presidencia de la república, Ernesto Zedillo. En este documento se justifica el cambio en la legislación del trabajo en aras de lograr una mayor competitividad.

Los puntos principales de modificación según los empresarios serían: movilidad funcional y geográfica con multi-habilidades; contratos temporales, por hora o jornada reducida; racionalizar causales de rescisión de contratos; limitaciones en cuanto a responsabilidades en juicios laborales por el pago de salarios caídos; pago por hora; democratizar la huelga, esto es, previo al estallido acreditar la voluntad mayoritaria de los trabajadores con voto secreto, y lo mismo para la decisión de levantarla; desaparecer las juntas de conciliación y arbitraje; desaparecer los contratos ley; establecer contratos de capacitación sin que impliquen relación laboral; acabar con el escalafón ciego y cambiarlo a escalafón por capacidad; establecer prestaciones laborales y sindicales de acuerdo con las condiciones de cada empresa, lo que implica el cuestionamiento del funcionamiento de la seguridad social; eliminar la cláusula de exclusión por ingreso y separación; libertad de sindicalizarse; sindicalismo apolítico, esto es, acabar con la relación con los partidos.

En cuanto a proyectos de modificación de la ley laboral, las organizaciones empresariales no han presentado un solo frente. El CCE, la organización empresarial más amplia del país, ha apoyado de manera más decidida la política económica del gobierno, y en esta medida, en los períodos en los que el Estado no insistió en la reforma laboral, tampoco el CCE consideró que era indispensable. Una posición semejante adoptó la CONCAMIN. Las más insistentes han sido la CONCANACO y la COPARMEX. Desde el inicio de su campaña por la presidencia (1988) Salinas de Gortari prometió una nueva ley laboral, pero terminó su período y no lo logró, declarando al final de éste que dos grandes reformas estaban pendientes: la laboral y la de seguridad social. En 1989 la CTM no tuvo una posición completamente opuesta a la reforma, pero cuando se conoció la propuesta de la COPARMEX-CONCANACO, que en parte era anti-corporativa, cambió radicalmente, y posteriormente al inicio del gobierno de Fox ya no ha rechazado las modificaciones. Entre mayo de 1990 y mayo de 1992 el Estado ya no insistió en la reforma. Los empresarios, por el contrario, siguieron declarando la necesidad de cambiarla, y la CTM siguió oponiéndose. De mayo de 1992 a noviembre de 1993 se estableció una especie de tregua entre la CTM y los empresarios para no entorpecer la negociación del NAFTA. A partir de ahí los empresarios han insistido en la reforma. La CTM inicialmente se opuso y posteriormente entró en negociaciones para modificarla con el Estado, declarado esta necesidad (De la Garza y Bouzas, 1998).

En 1995 la polémica acerca del cambio en la Ley Federal del Trabajo fue reforzada por los planteamientos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno zedillista en el sentido de la necesaria flexibilización de los mercados laborales. Sin embargo, el impulso de modificación de la ley por parte de la Secretaría del Trabajo siguió hasta 1996 un camino gradualista, llamando a la CTM y a la COPARMEX a ponerse de acuerdo. La negociación se reinició con el mutuo reconocimiento de la necesidad de una cultura laboral.

En este contexto el Partido Acción Nacional (PAN) presentó su iniciativa de reforma de la legislación laboral. El proyecto del PAN, elaborado por el prestigioso abogado Néstor de Buen, tiene dos componentes novedosos principales: primero, considera a la flexibilidad el trabajo en aspectos muy diversos, lo que en esencia coincidiría con las propuestas de COPARMEX y CONCANACO; y segundo, la democratización de las organizaciones obreras, que se aleja de los planteamientos gubernamentales y de las cúpulas patronales y obreras.

En el aspecto de la flexibilidad el trabajo, el proyecto panista cambia principios básicos del derecho laboral que habían privado en México, al denunciar el carácter tutelar del Estado con respecto de la parte más débil en la relación laboral y sustituirlo por la función de guardián del equilibrio entre los factores de la producción. El otro cambio importante en los principios es la sustitución de la idea de justicia social por la promoción del empleo y la productividad. Por este camino, la flexibilidad del trabajo aparece en el proyecto de la ley en sus tres formas clásicas. La flexibilidad numérica, es decir, la capacidad de las empresas para emplear o desemplear de acuerdo con las necesidades de la producción. En este sentido se introducen las nociones de contrato de aprendizaje con su período de prueba; se flexibiliza la terminación de la relación laboral con la inclusión de una prima de antigüedad independientemente de la causa de la terminación que substituye a los veinte días por año más los tres meses de salario y a la anterior prima de antigüedad de doce días de salario por año; flexibiliza el trabajo discontinuo; y reglamenta el empleo de subcontratistas. En cuanto a la flexibilidad interna, se especifica que las condiciones de trabajo pueden cambiar hacia arriba o hacia abajo; además se amplía la capacidad de la empresa para mover a sus trabajadores entre puestos, geográficamente, y en lo que respecta a sus días y horarios de trabajo; en particular se flexibiliza la distribución del tiempo semanal del trabajo, que propone de cuarenta hs, a criterio del empleador según las necesidades de la producción; plantea la obligación por el obrero de laborar horas extras y en los días de descanso obligatorio si la producción lo requiere, aunque esta obligación no es para los días de descanso semanal; establece el privilegio de la capacidad sobre la antigüedad para ascender en el escalafón. En lo que respecta a la flexibilidad salarial -salario en función de productividad o calidad- no propone una sola forma de salario, como por ejemplo el salario por hora, sino que abre las posibilidades a múltiples formas de pago con mayor claridad que en la ley actual. En resumen, la principal característica de la flexibilidad que propone el proyecto panista es la unilateralidad patronal. Salvo en los dos casos que se mencionan enseguida, se trata de una flexibilidad que no implica un acuerdo de por medio con la parte obrera. Esos dos casos se refieren a cuando los cambios en la tecnología o en la organización del trabajo afecten el empleo. Hay muchos cambios tecnológicos o de organización que no suponen reducción de personal, y todos éstos quedan a discrecionalidad patronal. El otro aspecto sujeto a la bilateralidad es en cuanto a los programas de productividad y capacitación. En éstos se sigue el

actual modelo impulsado por la Secretaría del Trabajo de convenios de productividad, señalando que deben especificarse las metas y acciones de tales programas, los indicadores de productividad, el tipo de información a proporcionar a los trabajadores, el monto de los bonos y la capacitación.

La otra gran novedad del proyecto del PAN es en cuanto a la representatividad de las organizaciones obreras y su democratización. Este tema tiene a su vez dos aspectos centrales. La eliminación de la toma de nota ante la Secretaría del Trabajo en la constitución de organizaciones obreras, con la libertad para sindicalizarse o no de los trabajadores, eliminando las cláusulas de exclusión, posibilitando la existencia de contratos colectivos junto a contratos individuales y abriendo los canales para la sindicalización de los trabajadores de confianza; finalmente, eliminando la obligación de ratificar los convenios de trabajo ante las juntas de conciliación, que son sustituidas por Tribunales de lo Social dependientes del poder judicial. El otro aspecto importante de la democratización de las organizaciones obreras es la aparición de la categoría de Comité de Empresa como órgano diferente de los sindicatos y que el proyecto de hecho substituye como firmantes de convenios de trabajo, vigilantes de los mismos y por ser quienes declaran las huelgas. Los sindicatos quedan reducidos a una suerte de corrientes de libre afiliación que pueden participar con planillas en las elecciones de Comités de Empresa, pero no representan como tales a los trabajadores en las negociaciones colectivas. Es cierto que hay una excepción, puesto que el proyecto prevé la negociación articulada en paraguas, de la rama a la empresa, en el nivel de rama el sindicato mayoritario representaría a los trabajadores.

El proyecto retoma las experiencias europeas en cuanto a constitución de los Comités de Empresa, que representarían a todos los trabajadores que no fueran de confianza, formen o no parte de un sindicato. Estos comités serían la expresión de una democracia representativa a través de delegados, con fuerte participación de las bases en asambleas y una vigilancia muy estricta sobre los procesos electorales. Adicionalmente, el emplazamiento a huelga se democratiza al volver obligatoria la asamblea obrera como órgano decisorio; a la conciliación se le considera estrictamente voluntaria; el Comité de Empresa es quien emplaza y puede desistirse en cualquier momento; después de un mes de huelga cualquiera de las partes puede solicitar la calificación de la huelga; se establecen límites temporales para la misma en el caso de servicios a la comunidad; y se conserva el principio de que los huelguistas no pueden ser substituidos durante la huelga, ni que la minoría pueda seguir laborando.

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) ha elaborado un anteproyecto de Ley del Trabajo. Este anteproyecto reconoce la necesidad de flexibilizar moderadamente las relaciones de trabajo e insiste en eliminar controles gubernamentales sobre el registro de sindicatos, la contratación colectiva y la huelga. En este año la Secretaría del Trabajo ha llamado a los sindicatos oficiales y a la nue-

va central salida del oficialismo, la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), a negociar con las organizaciones patronales la posible modificación de la Ley del Trabajo. Sin embargo, los avances han sido escasos. Las posiciones actuales se dividen de la siguiente manera: el Congreso de la Trabajo y la UNT aceptan la modificación, siempre que no se vulneren derechos adquiridos; las organizaciones empresariales y el gobierno insisten en la flexibilización; el PAN y el PRD aceptan la modificación pero a partir de sus propios proyectos de ley; la Intersindical Primero de Mayo, que agrupa al sindicalismo independiente, se opone a las modificaciones; el Frente Sindical Mexicano, de reciente creación, encabezado por el Sindicato Mexicano de Electricistas, se opone.

Con el gobierno de Fox, la Secretaría del Trabajo formó una comisión para elaborar una propuesta de Ley Laboral. En esta Comisión, además del Congreso del Trabajo y de las organizaciones patronales, hay representantes de la Unión Nacional de Trabajadores.

En México no ha cambiado hasta la fecha la legislación laboral. Sin embargo, las presiones empresariales y gubernamentales para flexibilizarla han aumentado desde la firma del NAFTA. El argumento principal para dicha flexibilización se relaciona con la necesidad de ganar competitividad para exportar más y atraer inversión extranjera directa.

El Acuerdo Laboral Paralelo

Como señalamos en la introducción, el Acuerdo Laboral Paralelo (ACLAN) fue promovido por el gobierno norteamericano en 1993 (Smith, 1997) con la oposición de las grandes organizaciones sindicales de los tres países, aunque por razones diferentes: los sindicatos mexicanos por violar la soberanía del país, los de EE.UU. y Canadá por ser poco coercitivo con las empresas o países en los que se violasen normas laborales (Campbell, 1997) (Ranney, 1997). Por el ACLAN los gobiernos de los tres países se comprometen a promover los siguientes once principios, así como a mejorar las condiciones de trabajo y niveles de vida de los empleados: libertad de asociación y derecho de los trabajadores para asociarse; derecho a la negociación colectiva; derecho de huelga; prohibición del trabajo forzado; restricciones sobre el trabajo de menores; condiciones mínimas de trabajo; eliminación de la discriminación en el empleo; salario igual para trabajo igual de hombres y mujeres; prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales; indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales; protección de los trabajadores migratorios.

Organizativamente, el ACLAN contempla la siguiente estructura: en la cabeza está la Comisión del Acuerdo Laboral Paralelo, conformada por los ministros de Trabajo de los tres países; sigue el Secretariado, con sede en Dallas, Texas, con un

director más quince puestos adicionales repartidos trinacionalmente. Las funciones del Secretariado son las de investigación, análisis, información. Se apoya en comités evaluadores de expertos y paneles arbitrales en los casos de demandas. Finalmente, el Acuerdo prevé la constitución de una Oficina Administrativa Nacional (OAN) por cada país, en la que se pueden depositar las denuncias relacionadas con el ACLAN. Aunque se puede demandar por violaciones en cualquiera de los once principios señalados, en tres situaciones es posible llegar a sanciones: cuando haya violaciones sistemáticas que afecten a la producción de bienes y servicios comerciales entre las partes en normas de seguridad e higiene, trabajo de menores y violación a las normas de salarios mínimos, todo esto según los estándares que se fijen en cada país. En los demás casos, la labor de la ACLAN es hacer estudios, seminarios y exhortaciones a las partes en los casos de demandas. En los tres temas de sanciones, el proceso se inicia en el Consejo de Ministros del Trabajo; si éste no llega a una solución se forma un panel de expertos que puede proponer un plan de solución de sesenta días; si este plan no es posible se pide un plan de acción a la parte demandada y puede imponerse una multa al país donde se produjo la violación (no a la empresa). Si el país se niega a pagar la multa, se puede llegar a la suspensión de los beneficios del NAFTA por un máximo de 20 millones de dólares al año (Commission for Labor Cooperation, 1996 y Robinson, 1995). Hasta la fecha no ha habido ningún caso que haya pasado o iniciado el proceso de sanciones. Las demandas se han centrado en violaciones a la libertad de sindicalización (70% de los casos), en primer lugar en México y en segundo en EE.UU. Hay que observar el reducido número de demandas ejercidas, en su mayoría han implicado alianzas entre sindicatos independientes de México con la AFL-CIO de EE.UU., y las violaciones denunciadas han recaído en México o sobre mexicanos que trabajan en EE.UU. (Steinberg y Vicario, 1997). En general han resultado efectivas en la mayoría de los casos para proteger la libertad de sindicalización, pero no por la capacidad coercitiva del ACLAN sino por la aglutinación de campañas civiles, sobre todo al interior de EE.UU., que han repercutido en presiones sobre gobiernos y empresas (ACLAN, 1997b). Hasta ahora el ACLAN no ha influido en México desde el punto de vista de la legislación del trabajo, y mientras predomine la actual correlación de fuerzas políticas no es de esperarse que influya. Por ejemplo: en el contenido de un nuevo código del trabajo, los proyectos públicos del Partido Acción Nacional y de los sindicatos del Congreso del Trabajo no incorporan ninguna dimensión jurídica internacional relacionada con el ACLAN.

NAFTA, cadenas y reestructuración productiva

La estructura industrial en México desde antes del NAFTA ya era muy heterogénea, pero es probable que la distancia sociotécnica -tecnología, organización relaciones laborales y perfil de la fuerza de trabajo- entre los polos industriales haya aumentado con el tratado (De la Garza, 1993).

Entre 1988 y 1998 el porcentaje de establecimientos manufactureros grandes disminuyó, y sin embargo su importancia en la producción bruta total del sector aumentó; no así en el total de personal ocupado, que disminuyó. Es posible que haya sido en estos establecimientos que los efectos de la apertura y de la crisis de 1995 hayan llevado a realizar procesos de racionalización de la producción en mayor medida que los establecimientos de otros tamaños. Los establecimientos medianos disminuyeron entre 1988 y 1998 su presencia porcentual en el total, en el personal total ocupado y en la producción bruta total. En estos años los pequeños disminuyeron más su presencia en el total de establecimientos, en el personal total ocupado y en la producción bruta total. Los micro-establecimientos crecieron mucho en el total, así como en el personal ocupado; no así en la producción bruta total. Empiezan a notarse los primeros indicadores de polarización entre los establecimientos grandes y los pequeños y micro en menoscabo de la importancia de los medianos.

Cuadro 4
Porcentaje de establecimientos manufactureros por tamaño

	1988	1993	1998
Grandes	1,5	0,86	0,9
Medianos	1,9	1,2	1,1
Pequeños	9,7	6,2	5,4
Micros	86,9	91,7	92,6

Fuente: INEGI (1989, 1994, 1999) Censos Económicos.

Cuadro 5
Porcentaje del personal total ocupado según tamaño de establecimiento manufacturero

	1988	1993	1998
Grandes	50,4	44,2	48,3
Medianos	18,7	15,4	14,1
Pequeños	19,8	20,4	16,8
Micros	14,1	20,4	20,8

Fuente: INEGI (1989, 1994, 1999) Censos Económicos.

Cuadro 6
Porcentaje de la producción bruta total manufacturera generada por tamaño de establecimiento

	1988	1993	1998
Grandes	68,1	62,3	70,3
Medianos	14,2	14,3	13,3
Pequeños	13,3	14,1	11,5
Micros	4,4	9,2	4,9

Fuente: INEGI (1989, 1994, 1999) Censos Económicos.

En cuanto a las remuneraciones promedio por personal total ocupado, a precios de 1994, éstas disminuyeron en todos los tamaños de establecimientos entre 1988 y 1998, pero fue en los de menor tamaño en donde esta disminución fue más acentuada. El mínimo correspondió a 1995 y a partir de dicho año las remuneraciones reales aumentaron sin alcanzar los niveles de los dos primeros años mencionados.

Cuadro 7

**Remuneraciones totales por personal total ocupado en la manufactura
(base 1994)**

	1988	1993	1998
Total	34,2	23,2	18,5
Grandes	28,5	32,7	25,7
Medianos	31,2	25,8	19,3
Pequeños	38,5	19,7	14,9
Micros	10,3	5,6	4,5

Fuente: INEGI (1989, 1994, 1999) Censos Económicos.

Los activos fijos netos por personal ocupado aumentaron entre 1993 y 1998 en todos los estratos de tamaños de establecimientos. Otro tanto sucedió con la productividad laboral y el volumen físico de la producción manufacturera. En cambio, el índice de personal ocupado no llegó a alcanzar el nivel de 1993.

Cuadro 8

**Índices de volumen físico: producción manufacturera, personal ocupado
y productividad laboral (base 1993)**

	Volumen físico	Personal ocupado	Productividad
1993	100	100	100
1994			109,5
1995			113,5
1996	109,6	905	124,9
1997	120,5	94,7	131,2
1998	129,4	98,2	136,4
1999	128,4	98,8	139,9
2000	134,8	99,7	146,3

Fuente: anexo estadístico del I Informe de Gobierno de Vicente Fox (2001).

Cuadro 9

*Activos fijos netos por personal total ocupado en la manufactura
(base 1994)*

	1993	1998
Total	82,4	209,7
Grandes	192,7	272,6
Medianos	87,3	215,5
Pequeños	48,7	107,9
Micros	27,8	109,5

Fuente: INEGI (1989, 1994, 1999) Censos Económicos.

Es probable que el efecto del NAFTA en las empresas industriales en México haya sido muy desigual, desde el momento en que la exportación en este sector sigue siendo prerrogativa de un número muy limitado de empresas y que esta situación no ha cambiado ni siquiera después de la gran devaluación de 1995, a través de la cual los productos mexicanos se abarataron en el extranjero. La concentración de la exportación mexicana es por consorcio pero también por rama industrial. Desde 1996, cuando las exportaciones se dispararon, el 67,3% de lo exportado corre a cargo de tres sectores: industria automotriz y de autopartes, eléctrica y electrónica, y maquinaria y equipo especial. Setecientas firmas exportan el 80% del total y representan sólo el 2% de las empresas exportadoras. Había 27.924 empresas exportadoras en 1996 de un total en el país de 2.186.655 establecimientos de todo tipo y 266.033 manufactureros en 1993.

Cuadro 10

Saldo de la balanza comercial manufacturera (millones de dólares)

	Saldo
1991	-14.660
1993	-22.066
1994	-23.350
1995	-117
1996	-124
1997	-6.022
1998	-9.881
1999	-10.363
2000	-18.638

Fuente: Anexo estadístico del I Informe de Gobierno de Vicente Fox (2001).

Cuadro 11

**Porcentaje de materias primas importadas 1989-1992-1998
en la manufactura por tamaños de establecimientos**

Tamaño	Grande	Mediano	Pequeño
1998	39,55	26,12	14,07
1991	35,0	25,5	16,2
1988	32,7	23,0	11,8

Fuente: INEGI (1989, 1992, 1999) ENESTYC.

La balanza comercial manufacturera creció considerablemente hasta el estallido de la gran crisis de 1995, la gran devaluación deprimió las importaciones en 1995 y 1996, y a partir de 1997 el crecimiento del déficit de esta balanza se ha incrementado en forma importante. En especial, en los establecimientos grandes hubo un aumento de 35% a 39,5% en el porcentaje de materias primas importadas entre 1991 y 1998, y en los medianos y pequeños aumentó también, aunque menos que en los grandes.

Cuadro 12

**Porcentaje de ventas en el mercado interno de los establecimientos
manufactureros 1988-1991-1994-1998**

Tamaño	Total	Grande	Mediano	Pequeño	Micro
1998	80,24	69,54	81,08	93,38	99,17
1994	86,5	79,6	89,6	93,6	96,2
1991	83,4	78,4	89,6	93,7	99,2
1988	81,1	75,4	89,7	93,4	99,3

Fuente: INEGI (1989, 1992, 1995, 1999) ENESTYC.

En cuanto a las ventas realizadas en el mercado interno, entre 1988 y 1998 tuvieron un máximo en 1994, para los establecimientos grandes disminuyeron en nueve puntos porcentuales, los medianos en 8%, en cambio los pequeños y micros se mantuvieron en su alto nivel de 93% los primeros y 99% los segundos. Un nuevo aspecto de polarización está aquí presente: la gran empresa se dirige crecientemente al exterior, en tanto que las pequeñas y micro permanecen en el mercado interno.

La investigación realizada por la Universidad Autónoma Metropolitana en 1994, en los inicios del NAFTA, acerca de las características de la estructura industrial en México ("Modelos de Industrialización en México", UAM-I, 1998,

Premio Nacional de Investigación Laboral de la STyPS en 1997, n=500) en catorce zonas industriales del país (Encuesta MIM) .llegó a la conclusión acerca de la polarización del aparato industrial, medido por niveles de tecnología, forma de organización y gestión de la mano de obra, relaciones laborales, perfil de la fuerza de trabajo y articulaciones de las empresas hacia adelante y hacia atrás. Los resultados son semejantes a los de la Encuesta Nacional sobre Empleo, Tecnología y Capacitación (ENESTYC) realizada en 1992, 1994 y 1998 por la Secretaría del Trabajo con una muestra representativa para el sector manufacturero de 5 mil establecimientos a nivel nacional. Los resultados más relevantes se pueden resumir de la siguiente manera.

Nivel tecnológico en el proceso de producción

Los grandes tienen mayor nivel, pero solamente 9,2% (MIM) de éstos tienen la más alta tecnología a nivel internacional. Tampoco ha cambiado mucho la actitud de las empresas con respecto de la investigación y desarrollo: sus gastos en estos rubros se han mantenido en niveles irrisorios. Sorprenden también las cifras tan bajas dedicadas al pago de transferencia de tecnología, que pueden ser indicador de un uso ilegal y hechizo de ésta en la mayoría de las empresas. En cuanto a la maquinaria y equipo empleado, saltan a la vista las grandes diferencias en el uso de instrumentos para el control de calidad entre los establecimientos grandes y pequeños y micro. En los primeros la mayoría los utiliza; en los últimos, una pequeña minoría. Asimismo, el porcentaje en el valor de la maquinaria y equipo de los tornos de control numérico y de los robots es muy pequeño en todos los tamaños de establecimiento, aunque superior en los grandes.

Cuadro 13

Porcentaje del valor de la maquinaria moderna en operación en la manufactura 1992 y 1998

Tipo	1991	1994	1998
Equipo automático	25,7		23,9
MHCN	6,5		13,4
MHCNC	6,2		5,5
Robots	1,3	1,3	1,37

Fuente: INEGI (1992, 1995, 1999) ENESTYC.

Organización del trabajo

Los cambios en la organización del trabajo se han incrementado más a partir de 1993. Sin embargo, las formas más técnicas, como serían el Justo a Tiempo o el Control Estadístico del Proceso, tienen hasta la fecha una introducción muy limitada en todos los tamaños de establecimientos.

Cuadro 14

Porcentaje de establecimientos manufactureros que realizaron cambios en la organización del trabajo a partir de 1994 y 1997

	Justo a Tiempo		Control estadístico del proceso		Equipos de trabajo y círculos de calidad	
	1994	1997	1994	1997	1994	1997
Total	3,5	1,9	3,9	4,2	21,3	0,7
Grandes	7,0	5,1	10,7	5,1	30,4	7,9
Medianos	5,9	6,4	9,7	6,4	26,9	7,3
Pequeños	6,0	7,0	9,5	7,0	23,6	4,9
Micro	2,8	1,5	2,2	1,5	20,2	0,3

Fuente: INEGI (1995, 1999) ENESTYC.

En los establecimientos grandes hay mayor introducción de estas formas organizativas y estas disminuyen a medida que se reduce el tamaño del establecimiento. Es posible que la presencia alta de círculos de calidad y equipos de trabajo en establecimientos de tamaño pequeño y micro se deba a formas pretaylorianas de escasa división del trabajo más que a las nuevas concepciones gerenciales.

La introducción de nuevas formas de organización no lleva aparejado el mismo nivel de flexibilidad numérica directa ni a través de subcontratistas

En las empresas predomina el trabajador de planta con contrato por tiempo indeterminado, y el trabajo a tiempo parcial y por horas es despreciable. La explicación puede tener dos vertientes: una es el tradicional monopolio que los sindicatos oficiales han tenido sobre el mercado de trabajo y la demanda histórica atendida por éstos de obtener *definitividad*, pero tal vez la más importante sea por el lado de los empresarios, primero por los efectos negativos que puede tener sobre la productividad la inestabilidad laboral extrema, y segundo porque los trabajadores de base tampoco cuestan tanto como para pensar en substituirlos por eventuales o subcontratistas.

Cuadro 15

Porcentaje de trabajadores de planta, de tiempo parcial, por horas, subcontratados y por honorarios en establecimientos manufactureros en 1991 y 1999

		Total	Grandes	Medianos	Pequeños	Micros
De planta	1991	85,6	86,5	86,2	89,1	77,1
	1999	88,2	87,1	86,2	90,0	89,7
Tiempo parcial	1991	0,5	0,2	0,3	0,8	1,3
	1999	0,67	0,2	0,4	1,0	1,2
Por horas	1991	0,1	0,03	0,06	0,4	0,1
	1999	0,36	0,1	0,1	0,8	0,6
Subcontratados	1991	1,9	1,8	0,6	1,7	2,7
	1999	1,0	2,1	0,9	1,0	0,2
Honorarios	1999	0,75	0,2	0,3	1,0	1,8

Fuente: INEGI (1992, 1999) ENESTYC.

Formación de cadenas productivas

Las analizaremos en dos sentidos: cuando los establecimientos subcontratan o dan a maquilar parte de la transformación del producto con otras empresas, sea en sus propias instalaciones o en las de la maquiladora, y cuando las empresas son maquiladoras o subcontratadas por otras.

Las relaciones cliente-proveedor dentro de la zona donde se encuentra el establecimiento son más altas entre más pequeños los establecimientos, pero una minoría de establecimientos tiene a sus principales clientes o proveedores en su zona (MIM, entre 32% y 30,1% de los establecimientos pequeños). Los establecimientos grandes tienen pocas relaciones cliente-proveedor en su zona: sólo 22,1% y 9,6% (MIM) de los establecimientos grandes tienen sus principales proveedores o clientes en su misma zona, respectivamente.

Cuadro 16

Proveedores y clientes locales por tamaño de establecimiento (% en el estrato) Industria manufacturera 1994

	Proveedores locales	Clientes locales
Total industria	-	-
Grande	22,1	9,6
Mediana	24,1	18,6
Pequeña	32,2	30,1

Fuente: MIM (1994).

El empleo de subcontratistas es muy limitado en todos los estratos de tamaños de establecimientos, así como la realización de otras actividades conjuntas, aunque ha aumentado entre 1994 y 1998, más en los establecimientos micro que en los grandes, medianos y pequeños. El porcentaje de establecimientos que contrataron maquila o subcontratistas es muy pequeño y no ha aumentado entre 1988 y 1994. Otro tanto se puede decir del porcentaje de establecimientos que fueron subcontratados.

Cuadro 17

Porcentaje del valor de la producción realizada por subcontratistas en la manufactura en 1994 y 1998

Tamaño	Total	Grande	Mediano	Pequeño	Micro
1994	4,2	3,3	4,3	4,0	5,9
1998	7,54	5,92	8,08	7,82	23,8

Fuente: INEGI (1995, 1999) ENESTYC.

En 1994 el 1,3 % de los establecimientos subcontrataron.

Cuadro 18

Porcentaje de establecimientos manufactureros que contrataron maquila y subcontrataron 1988-1992-1998

Tamaño	Total	Grande	Mediana	Pequeña	Micro
1988	8,7	3,4	3,2	23,4	7,2
1998	0,96	2,7	1,9	3,1	0,8

Fuente: INEGI (1989, 1999) ENESTYC.

En 1994 fueron subcontratados el 1,3%.

Cuadro 19

Porcentaje de establecimientos subcontratados en 1998

Tamaño	Total	Grande	Mediano	Pequeño	Micro
Porcentaje que fue subcontratado	0,8	1,5	1,6	1,5	0,99

Fuente: INEGI (1998) ENESTYC.

En cambio, una minoría de empresas es subcontratada en todos los estratos.

Hasta donde los datos permiten concluir, podríamos decir que son principalmente los establecimientos pequeños los que están articulados con sus zonas en términos de clientes o proveedores, aunque son una minoría del total en su estrato.

Flexibilidad en el salario a través de bonos

Estos se han extendido en empresas grandes; no así en las pequeñas y medianas. Sin embargo, el monto de los bonos es pequeño en las grandes, y más alto en las micro, posiblemente porque la encuesta ENESTYC no distinguió entre esquemas nuevos de remuneraciones y aquellos relacionados con el pago a destajo tradicionales.

El número de revisiones que incluyeron bonos, así como el número de obreros involucrados, creció mucho en 1995, inducido por la Secretaría del Trabajo, a partir de ese año ha disminuido.

Cuadro 20

Revisiones contractuales y salariales que incluyen bonos o estímulos

Año	Nacional		Federal		Local	
	Revisiones	Obreros	Revisiones	Obreros	Revisiones	Obreros
1994	2.629	1.23.071	1.505	1.126.555	1.124	76.516
1995	4.351	621.920	1.913	527.915	2.438	94.005
1996	2.870	273.655	832	216.550	2.038	57.105
1997	2.089	280.197	859	252.555	1.230	27.642
1998	2.700	314.099	1.044	282.916	1.656	31.183
1999	2.699	314.788	932	274.849	1.767	39.939
2000	3.092	414.210	1.183	365.504	1.909	48.706

Fuente: CCT-JF-STYPS-1999.

En síntesis, era posible hablar de alrededor de un 10% de establecimientos de gran tamaño (mas de 250 trabajadores) de la industria manufacturera reestructurados hacia 1994 (De la Garza y Melgoza, 1994). En este núcleo se encuentran las empresas que se han visto favorecidas por el NAFTA: aquellas que tienen tecnología media o alta, con aplicación parcial de la Calidad Total y el Justo a Tiempo, con niveles de flexibilidad laboral y de bilateralidad medios, pero sin importantes articulaciones con su zona.

Las configuraciones sociotécnicas atrasadas son por un lado las de industria mediana y grande no reestructuradas con procesos tayloristas-fordistas, y por el otro las micro, pequeñas y parte de las medianas con administración no científica del trabajo.

NAFTA, empresas exportadoras y de capital extranjero

A continuación analizaremos las diferencias en configuraciones sociotécnicas entre establecimientos manufactureros exportadores y los que no lo son, así como los de capital nacional con relación de los de extranjeros. Se supone que los exportadores deberían tener configuraciones sociotécnicas más modernas, al igual que los de capital extranjero. Esta puede ser una forma de analizar el efecto del NAFTA en cuanto a la modernización de las empresas. Cabe aclarar que, dado que la encuesta no discriminó entre grandes y pequeños exportadores, las conclusiones no necesariamente valen para las empresas altamente exportadoras.

Cuadro 21

Capital extranjero y nacional con nivel tecnológico (porcentaje de establecimientos)

Nivel Tecnológico	Extranjero	Nacional
Bajo	15,0	26,3
Medio	77,6	69,8
Alto	7,5	3,9

Fuente: MIM (1994).

No hay diferencias en nivel tecnológico entre las empresas exportadoras y las que no lo son (De la Garza, 1998). En cambio, por propiedad del capital son más significativas, aunque la mayoría de las empresas extranjeras no llegan con esquemas de alta tecnología a México (equipo microelectrónico controlado por computadora), sino con tecnologías intermedias (maquinaria y equipo automatizado pero no computarizado) e incluso bajas (maquinaria y equipo no automatizado).

La ventaja del nivel tecnológico en la fase de transformación de los establecimientos exportadores no es importante, y en cambio hay un porcentaje significativo de éstos con niveles bajos. Los extranjeros muestran mayor nivel tecnológico, aunque no el máximo sino el intermedio con relación a los nacionales.

Cuando a nuestro índice de nivel tecnológico le incorporamos el elemento de si la empresa realiza investigación y desarrollo, tampoco hay diferencias importantes entre exportadoras y no exportadoras, pero hay una ligera diferencia a favor de las últimas. En cambio, entre nacionales y extranjeras la diferencia se inclina hacia las extranjeras.

En cuanto a la organización del trabajo, la diversificación de categorías fue semejante entre empresas exportadoras y no exportadoras, así como entre nacionales y extranjeras. En cuanto a la fusión entre tareas de producción y de control de calidad, en las extranjeras hay una clara división del trabajo entre obreros de producción y personal especializado que hace el control de calidad; en las nacionales, en cambio, la proporción de los obreros de producción que hacen tareas de control de calidad es elevada, posiblemente por el peso de los establecimientos pequeños en la muestra y sus formas no científicas de organización del trabajo.

En cuanto a la fusión entre tareas de producción y mantenimiento, en la gran mayoría de las exportadoras y las extranjeras hay una división entre estas tareas, y las de mantenimiento son realizadas por personal especializado. En las nacionales, en cambio, aunque en la mayoría hay una división del trabajo semejante a las anteriores, la importancia de la combinación entre producción y mantenimiento es elevada, posiblemente por la razón apuntada para la producción con el control de calidad. En el tema de la fusión entre tareas de producción con la supervisión del personal hay clara división del trabajo, utilizando la mayoría de las empresas personal especializado para la supervisión de los trabajadores, indistintamente de si se trata de empresas exportadoras o no, nacionales o extranjeras, aunque la extensión de esta división del trabajo es mayor en las extranjeras que en las nacionales.

En relación con las formas de asignación de un trabajador a un puesto en producción, así como los criterios de ascenso en el escalafón, no hay diferencias entre empresas exportadoras e importadoras: en la gran mayoría se hace a través de exámenes.

En la formalización del trabajo, el uso de manuales de puestos y su uso está más extendido en empresas extranjeras, así como la realización de estudios de tiempos y movimientos. Las formas nuevas de organización del trabajo más comunes en las empresas exportadoras son los círculos de control de calidad y la redefinición del *lay out* de las líneas de producción.

En cuanto a la flexibilidad laboral, la movilidad interna es muy parecida independientemente de que las empresas sean exportadoras o no, o de que sean nacionales o extranjeras.

En cuanto a las articulaciones de las empresas con su entorno, en términos de ubicación de sus proveedores y clientes y la formación de cadenas productivas a través de la subcontratación, los proveedores de las empresas extranjeras están

básicamente en el extranjero, aunque la importancia de proveedores extranjeros entre las nacionales es mayoritaria también. El comercio intrafirma es mayoritario entre las empresas extranjeras en México (De la Garza, 1998).

Finalmente, la correlación entre exportación (porcentaje de ventas en el extranjero) y empleo de mujeres tiende a crecer entre 1991 y 1999. En cambio, prácticamente no hay correlación con la antigüedad, muestra de empleo de una fuerza de trabajo móvil, de alta rotación externa. El nivel educativo en las exportadoras ha aumentado; en cambio en porcentaje de trabajadores de planta se ha vuelto negativo en correlación; aumentó muy poco la correlación del porcentaje de obreros calificados en el total de obreros, indicador importante del tipo de proceso y de organización de trabajo utilizado, y en el mismo sentido la correlación con remuneraciones de obreros tendió a disminuir en los años del NAFTA.

Cuadro 22

Coefficientes de correlación entre % de ventas en el extranjero (exportación) y perfil sociodemográfico, laboral y salarial de la fuerza de trabajo 1991-1999

	1991	1994	1999
Porcentaje de mujeres	0,09	-	0,19
Antigüedad	0,03	-	0,05
Nivel educativo	-0,14	-	0,27
Porcentaje de planta	0,04	0,04	-0,17
Porcentaje de obreros profesionales en el total de obreros	0,01	0,03	0,08
Remuneraciones promedio por obrero	0,12		0,02
Porcentaje de bonos en las remuneraciones			0,14

Fuente: elaboración propia a partir de INEGI (1992, 1995 y 1999) ENESTYC.

Cuadro 23

Coefficientes de correlación entre propiedad extranjera del capital manufacturero y variables sociodemográficas, laborales y salariales

	1991	1994	1999
Antigüedad	-0,24		0,28
Porcentaje de planta	0,15	0,28	-0,02
Porcentaje de obreros profesionales en el total de obreros		0,04	-0,01
Remuneraciones promedio por obrero	0,37	0,29	0,12
Porcentaje de bonos en las remuneraciones de obreros			0,07

Fuente: elaboración propia a partir de INEGI (1992, 1995, 1999) ENESTYC.

En cuanto a las correlaciones con la propiedad extranjera del capital manufacturero, la antigüedad tiende a aumentar. En cambio, con el porcentaje de trabajadores de planta la correlación se vuelve negativa. Con el porcentaje de obreros calificados y la correlación con remuneraciones reales de obreros tendió a disminuir entre 1994 y 1999.

En resumen, hay un efecto positivo pequeño en crecimiento de salarios reales y empleo con el NAFTA, en particular en el segundo aspecto en la maquila de exportación y la industria automotriz terminal. Sin embargo, el efecto global en la economía es pequeño por la especialización exportadora en pocas ramas y la desarticulación de cadenas productivas. Asimismo, el efecto en los salarios, aunque positivo en las ramas más exportadoras hacia EE.UU. y Canadá, tampoco ha sido efectivo para llevar el salario manufacturero hacia el alza en forma sostenida. El comportamiento cíclico de la economía se impone con periodicidades muy cortas: el salario aumentó en términos reales a partir de las grandes caídas de 1995 y 1996, sin alcanzar has el año 2001 el nivel de 1994. En este año el efecto del crecimiento del salario real ya se ha dejado sentir ante la recesión en EE.UU. Las políticas macroeconómicas, así como las políticas monetarias de combate a la inflación, han afectado tradicionalmente más la evolución de dichos salarios en México.

Cuadro 24

Salario real medio diario por persona ocupada base 1994

Año	Salario medio manufactura	Salario medio contractual	Salario medio en la maquila
1994	46,44	196,9	26,20
1995	39,05	102,2	23,6
1996	35,9	101,3	21,8
1997	36,6	83,9	22,95
1998	37,9	73,15	23,4
1999	39,12	64,8	23,3
2000	41,7	60,5	24,5
2001 enero-junio	42,2	59,6	25,8nn

Fuente: STyPS (2001) Estadísticas Laborales.

En cuanto a las diferencias entre empresas exportadoras y no exportadoras, así como de capital nacional y extranjero, podemos concluir que las empresas extranjeras tienen un importante intercambio de mercancías intrafirma y alto contenido de insumos extranjeros; en cuanto al nivel de la tecnología, el NAFTA no se ha traducido en extensión de nivel tecnológico alto, aunque las empresas extranjeras llevaban una ligera ventaja a las nacionales; en la organización del trabajo, pareciera que la división del trabajo de las extranjeras tiende más a esquemas tayloristas-fordistas más estrictos que en las nacionales, posiblemente porque en éstas hay mayor presencia de administración no científica, de la misma forma las extranjeras tienden más a formalizar el trabajo en sentido taylorista; en los niveles de flexibilidad del trabajo no parece haber diferencias entre tipos de empresas; en cuanto al salario, en todos los tipos el ingreso es bajo; en lo que respecta a la fuerza de trabajo, la única diferencia es en cuanto a la mayor juventud y la menor antigüedad en las empresas extranjeras, pues en todas se trata de trabajadores de nivel educativo en ascenso.

La condición de empresa extranjera o nacional fue más significativa que la de exportadora o no exportadora en cuanto a las variables de la base sociotécnica de los procesos productivos consideradas, situación importante si se considera que las empresas con participación de capital extranjero en la manufactura representan el 22,4% del empleo en este sector. En esta medida el NAFTA puede estar provocando cambios en las empresas pero con una fuerte adaptación al sistema

de relaciones industriales mexicano, poco protector del trabajo. Las empresas extranjeras en México al parecer llegan con esquemas de organización tayloristas-fordistas, mezclados con aplicaciones parciales de la Calidad Total y el Justo a Tiempo, pero en el fondo con una división del trabajo que sigue asignando a los obreros tareas poco calificadas en contraste con técnicos e ingenieros. En esta medida, el recambio importante de la fuerza de trabajo a nivel global no es por la creación de una capa importante de trabajadores recalificados, sino por la incorporación de fuerza de trabajo joven, femenina, de gran rotación externa y bajo salario y calificación.

Es probable que lo anterior contribuya al mantenimiento de un círculo poco virtuoso para el desarrollo industrial. Las empresas grandes que son sobre todo exportadoras importan de manera creciente sus insumos y no emplean subcontratistas internos; con ello la pequeña y mediana empresa no se ven impulsadas a modernizarse, cambiar de tecnología, organización, funcionar justo a tiempo o con niveles aceptables de calidad. Este círculo se cierra también por la escasa difusión de los distritos industriales y de *clusters*. Un ejemplo claro de este comportamiento que desarticula cadenas productivas y de clientes y proveedores es la maquila del norte, que, a pesar del discurso sobre *clusters* adoptado oficialmente, mantiene sus insumos nacionales en alrededor de 2% del total desde el inicio del actual modelo económico en 1982.

Relaciones laborales

En la época del nuevo modelo económico, desde 1982 a la fecha, las relaciones laborales e industriales en México han pasado por tres etapas (De la Garza, 1997a).

Flexibilización unilateral

Entre 1985 y 1992 hay en general una tendencia hacia la flexibilización de las relaciones laborales y la pérdida de presencia de los sindicatos en el diseño de la política económica y laboral. En este período se flexibilizaron algunos de los contratos colectivos más importantes -aviación, petróleo, siderurgia, teléfonos, automotrices- y la flexibilización significó unilateralidad del *management* en las decisiones de la producción. La flexibilidad fue sobre todo numérica y funcional pero no salarial (De la Garza, 1990; Covarrubias, 1992; Contreras y Ramírez, 1992; Pozas, 1992; Montiel, 1991; De la O y Quintero, 1992; Rueda, 1993; Arteaga y Carrillo, 1990).

La concertación

La segunda etapa va de 1992 hasta 1994, cuando el gobierno impulsa la firma de convenios de productividad conteniendo el esquema de bonos como forma de recuperación salarial y una nueva concepción del salario variable. Es también cuando se habla de la crisis del corporativismo de Estado, de la necesidad de un nuevo sindicalismo aliado del Estado pero también de las empresas en la batalla por la competitividad. Este proceso arranca oficialmente con la firma del Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad (1992), por el cual los sindicatos son reconocidos discursivamente como interlocutores de las gerencias en la modernización de las empresas. En este pacto se detalla la propuesta gubernamental de un pacto productivo que hace suyos los conceptos más actuales de la Calidad Total y establece un marco de bilateralidad entre empresas y sindicatos y enuncia todo un modelo de industrialización. Analizaremos a continuación cuál es la suerte que han corrido los convenios de productividad desprendidos de este acuerdo (Quintero, 1993; De la Garza, 1993a; Covarrubias y Lara, 1993).

El análisis de las empresas que han establecido acuerdos de productividad permite diferenciarlos dependiendo de cuál es la estrategia empresarial de reestructuración: por cambio tecnológico, organizacional o en las relaciones laborales. Cuando la política de personal no se concibe como factor central para elevar la productividad, es probable que las gerencias muestren poco interés hacia los pactos bilaterales. Incluso cuando se considera relevante la política de personal las gerencias pueden optar por pactos de escasa bilateralidad.

Podríamos clasificar los pactos de productividad en dos tipos: activos y pasivos. En los primeros el sindicato se constituye como interlocutor activo en los planes de productividad, y despliega una amplia participación en su diseño, implementación y evaluación. En función del programa de productividad, el sindicato puede intervenir en la toma de decisiones que involucran aspectos tecnológicos, organizacionales, de capacitación, de condiciones y medioambiente de trabajo, de medición de la productividad, y en la determinación de los criterios para distribuir los beneficios económicos.

Los pactos de productividad pasivos limitan la acción sindical a la mera aceptación de los proyectos empresariales a cambio de la preservación de ciertas condiciones de trabajo, y en especial de la definición de incentivos por productividad. En este caso, el sindicato no participa en el diseño de los planes correspondientes ni en la determinación de los indicadores de productividad. Se trata pues de un pacto instrumental que no modifica las relaciones laborales entre empresa y sindicato. En pocas palabras, sanciona el “dejar hacer” empresarial a cambio de algunos ingresos suplementarios para los trabajadores.

A la fecha son minoritarios los pactos activos, y no tenemos bases para sostener que proliferarán en el futuro inmediato. Entre los pactos de este tipo se en-

cuentran los de Teléfonos de México (Telmex) y la compañía de Luz y Fuerza del Centro (CLFC).

El caso de Telmex es el más desarrollado. La inclusión de la cláusula 194 en el contrato colectivo de 1990 permitió que el sindicato participara en los programas de productividad. Posteriormente, empresa y sindicato firmaron el *Convenio sobre productividad, calidad y capacitación para la modernización integral de Telmex* (29 de noviembre de 1990), mediante el cual se estableció: el derecho de los trabajadores para participar propositiva y creativamente en la modernización de la empresa, así como el derecho a recompensas por esfuerzos adicionales; el compromiso para que empresa y sindicato diseñen un programa para la elevación y el mejoramiento de la productividad y la calidad; la definición bilateral de los procesos de modernización administrativa y operativa; la promoción de una nueva cultura laboral basada en la concertación y los beneficios mutuos; la ratificación del modelo de calidad que había sido firmado por iniciativa del sindicato en 1989; la implantación de programas de capacitación con el objetivo de estimular la capacitación creativa; la promoción del trabajo en equipo y el mejoramiento de las condiciones de vida en el trabajo; la constitución de una comisión mixta encargada de definir los criterios e indicadores para medir la productividad; el compromiso de la empresa para capacitar a los directivos en calidad total.

El sentido general de los acuerdos sobre productividad de los telefonistas, la especificación paulatina de los mismos y el grado de avance en su implementación permiten afirmar que éste es el caso más desarrollado en el contexto mexicano. Por ello, no pocas veces sirve de modelo a otros sindicatos al momento de establecer sus propios convenios de productividad.

En lo que respecta a los convenios defensivos, en abril de 1992 el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM) firmó su primer convenio de productividad con la Comisión Federal de Electricistas (CFE). El mismo establece que la iniciativa de los planes de productividad, su medición y evaluación son facultades exclusivas de la empresa. Adicionalmente reglamenta los horarios para impartir el adiestramiento y la capacitación, y añade que habrá un estímulo para los trabajadores que asistan a los cursos, pero deja en manos de la empresa la decisión sobre los contenidos de la capacitación. La concepción de productividad que sustentó el diseño de este convenio se manifiesta con toda claridad en estipulaciones como las siguientes: para aumentar su productividad los trabajadores pueden optar por la reducción de su periodo vacacional a cambio del correspondiente pago extra; en el renglón de permisos, se añade el término “sin goce de salario”; se crea el incentivo *catorcenal*, que consiste de un día de salario tabulado sin considerar prestaciones; para la asignación del incentivo solamente se toma en cuenta la asistencia y la puntualidad. Como consecuencia de la inconformidad de los trabajadores se firmó posteriormente un segundo convenio de productividad más complejo y de mayores alcances.

Al inicio de 1994 la Asociación Metropolitana de Ejecutivos de Relaciones Industriales realizó una encuesta de convenios de productividad, y los resultados más importantes fueron: la mayoría de las empresas celebraron sus convenios de productividad hasta 1994, es decir presionadas por el Pacto Económico entre sindicatos, empresarios y gobierno de octubre de 1993; predomina el pago individual de bonos; el 58% de las empresas que firmaron contratos colectivo al inicio de 1994 y establecieron convenios fijaron un 2% del salario base por concepto de bonos, igual a lo que el Pacto estableció para los salarios mínimos (De la Garza y Bouzas, 1998).

La Secretaría del Trabajo también hizo un censo de convenios de productividad en 1994, y los resultados pueden resumirse de la siguiente manera: los convenios de productividad están muy concentrados en las empresas grandes, de modo tal que el 87,8% de los convenios correspondían a empresas de más de 300 trabajadores; sólo el 50% de los convenios prevé medir, diagnosticar y estimular económicamente la elevación de la productividad; en 1994 el 79,4% de los convenios otorgó 2% o menos por bono, y estos convenios abarcaban al 87,2% de los trabajadores con este tipo de acuerdo; la mayoría de los convenios sólo consideran el desempeño general de la empresa y no miden el individual, grupal o departamental; las metas más comunes se reducen a la asistencia y la puntualidad (De la Garza y Bouzas, 1998).

En todos los casos los convenios declaran en términos semejantes el compromiso de las partes para enfrentar los desafíos de la globalización, promover una nueva cultura laboral e involucrar al sindicato y los trabajadores en la modernización productiva. Asimismo, reconocen la necesidad de nuevos contenidos en la capacitación y de transitar del enfrentamiento y la desconfianza entre capital y trabajo hacia un clima de concertación y colaboración. Pero en lo que toca a sus diferencias, encontramos convenios que promueven ya sea bonos individuales, grupales o mixtos. Unos contemplan el funcionamiento de comisiones mixtas mientras que otros no mencionan nada al respecto, o asignan sus eventuales funciones a las instancias sindicales tradicionales. Algunos convenios que incluyen comisiones mixtas les asignan funciones amplias, cercanas a lo que hemos denominado como estrategia activa. Por otra parte, la determinación de los parámetros de medición y las formas de pago se establecen tanto unilateral como bilateralmente. Unos establecen un máximo en el monto de los bonos con respecto al salario base, mientras que otros no indican límite alguno. También varían las condiciones para recibir los bonos: en unos casos basta con alcanzar ciertas metas preestablecidas; en otros, se deja abierto el porcentaje que se puede recibir cuando se superan valores históricos de ciertos parámetros de productividad. Los recursos totales destinados a los bonos pueden definirse con anterioridad e indicando un tope máximo o pueden depender, sin límite alguno, de los resultados obtenidos. Por último, cabe mencionar que en algunos casos las empresas ofrecieron los bonos por productividad a cambio de la flexibilización del contrato colectivo, la polivalencia o la compactación del tabulador.

Por supuesto que los cambios no fueron lineales, y durante estos años lo mismo se presentó la firma de convenios de productividad que flexibilizaciones unilaterales de contratos colectivos como en la Volkswagen. De cualquier manera, datos de nuestra investigación de flexibilización de contratos colectivos entre 1990 y 1995 (n=1.000 contratos de jurisdicción federal) muestran una tendencia hacia la flexibilización en aquellos en los que hay modificaciones en los años considerados. Sin embargo, habría que señalar que la mayoría de los contratos colectivos no han sufrido modificaciones en ese período en cuanto a las temáticas de flexibilización consideradas.

Los límites de la nueva cultura laboral

La flexibilidad del trabajo al interior de la empresa puede analizarse en relación con tres dimensiones: la organización del trabajo, las relaciones laborales y la subcontratación. En cuanto a la organización del trabajo y la subcontratación, hemos visto anteriormente a partir de las encuestas ENESTYC y la encuesta MIM de 1994 su extensión limitada. En cuanto a nuevas formas de organización del trabajo es probable que éstas se concentrasen en los establecimientos grandes, pero su extensión en forma sistémica estaba poco extendida, se trataba más bien de aspectos parciales de la Calidad Total y el Justo a Tiempo aplicados en un segmento minoritario de gran empresa. La encuesta MIM encontró que solamente en las empresas con productividad alta había flexibilidad alta basada en la ciencia. En todos los tamaños de establecimientos predominaron los trabajadores de base, y el uso del tiempo parcial, el trabajo por hora y los trabajadores subcontratados fue muy limitado, lo que nos habla de una flexibilidad numérica baja, coincidente en términos generales con los resultados de la encuesta MIM, tomando en cuenta que los indicadores de ésta son más sofisticados que los de la ENESTYC.

Las empresas y sindicatos que depositan sus contratos colectivos en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje corresponden a las compañías que tienen establecimientos en más de una entidad federativa, y por tanto puede suponerse que se trata de los contratos de las empresas más grandes y los que han sido más protectores de los trabajadores. Para el análisis de la flexibilidad numérica, funcional y salarial se han utilizado las mismas dimensiones e indicadores que para la encuesta MIM: se tomó una muestra aleatoria por rama, tal como éstas se clasifican en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, de alrededor del 10% del universo de contratos colectivos, n=1.000 contratos).

De este análisis se puede concluir (De la Garza y Bouzas, 1998) que la flexibilidad funcional es alta en los contratos colectivos, lo cual no significa que se aplica en la práctica, pero sí que en la mayoría de los contratos lo contenido en sus cláusulas no es un obstáculo para la flexibilidad funcional. Se confirma también una antigua tesis que hemos manejado desde la década pasada: que el mo-

delo de contratación colectiva de la Revolución Mexicana ha sido en México de la circulación, es decir, con protecciones en empleo y salario -compraventa de la fuerza de trabajo- pero con poca participación formal de los sindicatos en los procesos de trabajo. Es cierto que en cuanto a flexibilidad funcional dentro del proceso de trabajo predomina la indefinición en el contrato colectivo, pero en segundo término está la unilateralidad explícita de las empresas en las decisiones. La rigidez manifiesta codificada es poco frecuente y hay muy poca limitación formal a la movilidad interna, entre turnos o geográfica. Las limitaciones son moderadas a la polivalencia de los trabajadores, y en general la antigüedad no juega sola como criterio de ascenso de los trabajadores, y tampoco depende sólo de la voluntad de los obreros el trabajar en horas extras o en días de descanso obligatorio.

En cambio, la regulación contractual de la flexibilidad numérica es muy superior a la funcional. Es alta en cuanto al empleo de eventuales y moderada aunque no mayoritaria en cuanto al uso por las empresas de subcontratistas, y también en el uso de trabajadores de confianza y para el recorte de personal.

Por lo que se refiere a la flexibilidad salarial sí hay una rigidez acentuada al predominar el salario mensual o quincenal fijo por categoría, y éste se encuentra muy regulado. Hay poca importancia de los bonos de puntualidad y asistencia, productividad o calidad.

La conclusión es muy clara: los contratos colectivos en México en general son flexibles en lo funcional, son más rígidos en lo numérico y sobre todo en lo salarial. Es decir, los contratos parecieran más flexibles que las relaciones laborales en la práctica.

Entre 1990 y 1994 en la mayoría de las empresas los ítems considerados para medir la flexibilidad laboral no cambiaron. Sin embargo, en aquellos casos en que sí se modificaron predominó la tendencia hacia una mayor flexibilidad. Es probable que el predominio de cláusulas no modificadas se deba a que la muestra no discriminó entre empresas grandes y de otros tamaños, y a que la flexibilización contractual esté concentrada en las grandes. De cualquier manera, de nuestra muestra se infiere que: se tendió más a excluir a los sindicatos de las decisiones de los cambios tecnológicos, métodos de trabajo, pero no en la negociación de la intensidad del trabajo; la contratación de eventuales y trabajadores de confianza y la definición de cuáles trabajadores son de base tendieron a ser más flexibles, no así el empleo de subcontratistas; la movilidad entre puestos o categorías, turnos, geográfica, las horas extras, el criterio de ascenso y el trabajo en días de descanso obligatorio tendieron a flexibilizarse, a diferencia de la polivalencia; el salario continuó siendo muy rígido.

En general la flexibilización unilateral continúa después de la firma del NAFTA, pero atemperada en las grandes empresas por la política de bonos y los convenios de productividad. La flexibilidad alta en las relaciones laborales es una ex-

cepción en las empresas del sector formal de la economía, tendiéndose más hacia una flexibilidad de nivel intermedio.

En la tercera etapa del cambio en las relaciones laborales, desde diciembre de 1994 a la fecha, hay primero un amortiguamiento de la estrategia de convenios y bonos por productividad provocada por la crisis económica iniciada en diciembre de 1994 que deprimió considerablemente los salarios reales y esterilizó el efecto de los bonos en el ingreso de los trabajadores. Sin embargo, hacia mediados de 1995 la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Patronal de la República Mexicana iniciaron una negociación por una nueva cultura laboral. Esta negociación terminó en agosto de 1996 y plantea una nueva relación entre sindicatos y empresas no de enfrentamientos sino de cooperación para ganar la batalla por la competitividad. Se trata de un documento que incorpora las doctrinas más conocidas acerca de la Calidad Total y el Justo a Tiempo y que puede ser un acuerdo de principios entre organizaciones obreras y patronales para el cambio en la ley del trabajo que con el gobierno de Fox ha tratado de retomar la Secretaría del Trabajo.

En síntesis, el cambio más importante en México en las relaciones industriales puede resumirse en su tendencia hacia la flexibilidad del trabajo. Esta tendencia se inició desde mediados de la década pasada, y es probable que con el NAFTA se haya intensificado.

Sindicatos, cambio productivo y conflictos obrero-patronales

A pesar de las dificultades de los sindicatos en México a partir de 1982, la proporción de asalariados en la industria manufacturera y los trabajadores cubiertos por contratos escritos de trabajo sigue siendo muy alta, así como el porcentaje de trabajadores sindicalizados en este sector.

Cuadro 25

Porcentaje de establecimientos con sindicato en 1999 en la manufactura

Tamaño	Total	Grande	Mediana	Pequeña	Micro
Porcentaje establecimientos con sindicato	8,1	90,1	79,9	42,7	4,2
Porcentaje trabajadores sindicalizados	46,0	68,2	56,4	34,9	8,6

Fuente: elaboración propia a partir de INEGI (1998) ENESTYC.

Las tasas de sindicalización no cambiaron mucho en los noventa. En las empresas más grandes hay por supuesto mayores tasas de sindicalización y de regulación, y las regulaciones son más frecuentes en funciones de las categorías laborales, empleo de eventuales, selección de persona, productividad (posiblemente derivado de la firma de convenios específicos) y capacitación. El porcentaje de establecimientos manufactureros en los que no hay ninguna regulación laboral formal es ampliamente mayoritario, aunque mínimo en los grandes y escaso en los medianos y pequeños.

Analizaremos utilizando datos de la encuesta ENESTYC las relaciones entre sindicalización con indicadores de flexibilidad y de productividad.

Cuadro 26

Coefficientes de correlación entre tasa de sindicalización y variables del proceso productivo

	1991	1998
Productividad	0,545	0,548
Porcentaje con tecnología novedosa	0,272	-
Porcentaje que realizó cambios en la organización de la producción	0,949	0,83
Porcentaje que utilizó eventuales	0,791	0,603
Porcentaje que utilizó subcontratistas	0,897	0,206
Porcentaje con involucramiento de los trabajadores	0,818	

Fuente: elaboración propia a partir de INEGI (1992, 1999) ENESTYC.

Del cuadro anterior se puede observar que la presencia de sindicatos en establecimientos manufactureros se correlaciona positivamente con productividad, tecnología novedosa, cambio en organización del trabajo, empleo de trabajadores eventuales, participación de subcontratistas y participación de los trabajadores en el mejoramiento de la productividad.

Adicionalmente, por rama manufacturera el coeficiente de correlación entre innovación en el producto y sindicalización fue de 0,594; para el uso de subcontratistas y sindicalización, de 0,67; para el porcentaje de trabajadores que recibieron capacitación y sindicalización, de 0,69.

Es cierto que estas correlaciones positivas altas entre sindicalización y modernización de la empresa no necesariamente significan que el sindicato es un agente activo y participativo en esta modernización. Nuestras mediciones de bilateralidad apuntan en sentido contrario, pero al menos pueden significar que no son un obstáculo para la innovación en las empresas y la flexibilidad del trabajo.

Las empresas grandes son las más innovadoras, y a la vez las de mayor sindicalización.

También los resultados de la encuesta MIM muestran correlaciones positivas entre sindicalización con productividad, así como entre sindicalización y remuneraciones promedio por trabajador.

Cuadro 27

***Coefficientes de correlación entre sindicalización
(% de establecimientos con sindicato) y salario
en el sector manufacturero 1991 y 1998***

Variable	1991	1998
Remuneraciones promedio por trabajador	0,442	0,715

Fuente: elaboración propia a partir de las ENESTYC de 1991 y 1994.

En México las relaciones estrechas entre sindicatos y Estado continúan a pesar del debilitamiento de los primeros, y la injerencia del Ministerio del Trabajo en las relaciones laborales forma parte de una tradición difícil de erradicar (De la Garza, 1993b) (Middlebrook y Quintero, 1998). En esta medida, es difícil utilizar como indicador de conflictividad el número de huelgas. Si bien los emplazamientos a huelga, las huelgas y los trabajadores en huelga disminuyeron en 1994, siguieron la tendencia decreciente de toda la década, aunque los trabajadores en huelga tuvieron un repunte en 1999. En cambio, se elevó hasta 1995 y se mantuvo alto el número de demandas laborales que no implicaron emplazamiento a huelga. Desde hace tiempo éste parece ser el canal legal del descontento obrero, aquél que se ha mostrado viable desde el punto de vista de cómo funciona en México la representación sindical.

Cuadro 28

Conflictos laborales en empresas de jurisdicción federal y local

	1990	1993	1994	1995	1999
Demandas registradas	78.956	131.931	136.170	158.664	120.774
Emplazamientos a huelga registrados	34.141	42.573	43.370	42.368	39.195
Huelgas estalladas	829	629	588	577	257
Trabajadores en huelga	68.782	48.350	47.746	31.019	61.113
Conflictos sector público	5.026	2.564	3.026	6.543	

Fuente: anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo (2000).

Conclusiones

En su corta vida el NAFTA no ha dejado de tener influencia en el comportamiento de la economía y las relaciones laborales e industriales en México (Morris, 1997 y Morales 1998). Por un lado, la apertura comercial en lo inmediato ha contribuido al incremento en las exportaciones, pero también a las dificultades en el equilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Es decir, si bien las exportaciones se han incrementado varios años, han sido alcanzadas por las importaciones, entrándose en un circuito de crecimiento y déficit en cuenta corriente. La inversión extranjera directa en 1994 comenzó a fluir en mayor cantidad que la de cartera, pero la crisis de diciembre de ese año la desalentó, y en 1995 decayó sensiblemente, para elevarse nuevamente a partir de 1996. Si bien el NAFTA favorece la llegada de capital productivo extranjero, otros factores macroeconómicos, la demanda de productos manufactureros en EE.UU. y las crisis políticas lo afectan, de tal manera que su arribo en forma masiva no puede garantizarse sólo a partir de este pacto. En lo inmediato no ha habido una generación importante de empleo ni efectos positivos globales sobre los salarios con la apertura. Es probable que las políticas de racionalización de las empresas para ganar competitividad, las del Estado que consideran al salario como variable macroeconómica de ajuste, y el tipo de intercambios del Estado con los sindicatos, sigan siendo factores importantes que influyen sobre salario y empleo (Littleheale, 1995).

Por otra parte, el aparato productivo mexicano ha sido de siempre muy heterogéneo, y a partir de la desregulación y apertura de la economía, en particular de la firma del NAFTA, la mayoría de las empresas no han estado en condiciones de ser exportadoras, al grado de que la concentración de esta capacidad en pocas empresas -unas setecientas del sector industrial- sigue siendo todavía una realidad hasta la fecha. Además, tampoco ha habido capacidad de eslabonamientos productivos importantes como para que las grandes arrastren a las pequeñas y medianas por la vía de la subcontratación. La condición de empresa exportadora tampoco está significando una tendencia hacia la igualación de estándares laborales con respecto de EE.UU. y Canadá, aunque en las más dinámicas, como la industria automotriz, sí haya tendencia la igualación de la productividad y la calidad. También habría que pensar que las empresas extranjeras que se instalan en México o aquellas mexicanas que se han vuelto exportadoras pueden tener estrategias de relaciones laborales que no impliquen bilateralidad con los sindicatos, de flexibilidades unilaterales y bajos salarios (Henk, 1995), y que hay todavía una sobredeterminación del sistema político en las relaciones industriales que inhibe otro tipo de transformaciones en el piso de las fábricas. Si las formas y contenidos de la flexibilidad en México son diversos, se debe sobre todo a las diferentes estrategias empresariales de modernización; dejamos fuera las formas de flexibilidad previas a la reestructuración productiva actual. Está visto que estas estrategias pueden ser varias, pero pudieran resumirse en dos principales:

- por un lado, la que trata de ganar competitividad y productividad a través de nuevas formas de organización del trabajo que implican de alguna manera flexibilidad y cambio cultural. Sin embargo, esta forma se enfrenta en la actualidad a la constatación de que se establece la flexibilidad y se pide involucramiento e identidad con los fines de la empresa con escasa capacitación, baja delegación de poder de decisión a los obreros y bajos salarios;

- la segunda forma se asimila a la idea de flexibilidad como desregulación unilateral en favor de la empresa, también con bajos salarios.

Las dos formas dominantes de la flexibilidad en México se enfrentan a contradicciones importantes, tensiones potenciales y distancia entre discursos, sobre todo entre el *toyotista* y la realidad (Buroway, 1985 y Wood, 1991, 1993).

Las tendencias hacia la flexibilización son reales, pero todavía prevalece la forma unilateral empresarial, y la posibilidad de la concertación con los sindicatos, fuera de ciertas excepciones, es por ahora más retórica que realidad en los lugares de trabajo (Tolliday, 1992). En efecto, la modernización de las empresas exportadoras no es tan espectacular como pudiera pensarse, posiblemente porque la ventaja comparativa del bajo salario sigue siendo una realidad en muchas de éstas. Empresas exportadoras con bajos salarios, con fuerza de trabajo poco calificada y de nivel educativo bajo, con tecnologías intermedias, con aplicaciones parciales de la calidad total y el justo a tiempo, especialmente con poco involucramiento de los trabajadores, con esquemas de bonos por productividad poco atractivos para los obreros y baja bilateralidad con los sindicatos, parecieran más basadas en el bajo salario y la racionalización con gran intensidad del trabajo que en la constitución de cualquier forma de *postfordismo* o de *lean production*. La reestructuración productiva en México es real pero sigue caminos propios de acuerdo con las estrategias empresariales, el contexto institucional particular, las políticas estatales y las características previas de las relaciones laborales, de los sindicatos y las culturas de estos actores (Hernández, 1998).

Taylorismo-fordismo con aspectos parciales de la calidad total y el justo a tiempo, todo esto con una división del trabajo que sigue segmentando las tareas de operación en el piso de las de concepción. Por ello la reestructuración en general no se acompaña con mayor calificación ni capacitación obreras, y el recambio en el perfil de la fuerza de trabajo es más entre la antigua clase obrera, de educación baja, calificada en la práctica en el uso de una máquina, masculina, de antigüedad y edad medianas y bajo salario, con una nueva fuerza de trabajo más femenina, joven, de alta rotación externa, baja calificación y también bajo salario.

Estos años del NAFTA en México han probado que los estándares laborales no dependen simplemente de cuál es la elevación de la productividad marginal, que en México ha sido superior en la industria a la de EE.UU. En México sigue siendo fundamental la presencia del Estado en la definición de las relaciones la-

borales. En especial en el problema del salario, ha sido el Estado el que ha fijado los parámetros de los aumentos con los pactos económicos con los sindicatos y empresarios. Los sindicatos no han sido capaces, y tal vez no hayan estado realmente interesados en la modernización organizacional de las empresas y en lograr su interlocución productiva. Es cierto que han aumentado los casos de participación sindical en este sentido, pero estamos lejos de presenciar un cambio generalizado en las políticas sindicales. En síntesis, un cambio democratizador en las relaciones laborales en México por ahora no parece emprenderse a partir de las empresas ni del Estado, y menos de los sindicatos. Es probable que para ello se tenga primero que esperar a que se transforme más el sistema político y de ahí impactar a las relaciones laborales en el nivel de la empresa.

Siglas

- AFL-CIO: principal confederación obrera de EE.UU.
ANAD: Asociación Nacional de Abogados Democráticos
CCT: Convenio Colectivo de Trabajo
ENESTYC: Encuesta Nacional sobre Empleo, Tecnología y Capacitación
FAT: Frente Auténtico del Trabajo
JF: Junta Federal
IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática
ISSTE: Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado
JCA: Junta de Conciliación y Arbitraje
LFT: Ley Federal de Trabajo
MIM: Modelos de Industrialización en México
NAFINSA: Nacional Financiera S.A.
ORIT: Organización Internacional Regional de Trabajadores
STyPS: Secretaría del Trabajo y Previsión Social
UAM-I: Universidad Autónoma Metropolitana campus Iztapalapa

Bibliografía

- ACLAN 1996 *La Legislación Laboral de México, Canadá y EE.UU.* (Dallas: ACLAN).
- ACLAN 1997[a] *Cierre de Empresas y Derechos Laborales* (Dallas: ACLAN).
- ACLAN 1997[b] *Los Mercados de Trabajo en América del Norte* (Dallas: ACLAN).
- ACLAN 1998[a] *Ingresos y Productividad en América del Norte* (Dallas: ACLAN).
- ACLAN 1998[b] *Los Mercados de Trabajo en América del Norte. Un Análisis Comparativo* (Dallas: ACLAN).
- Alarcón, D. 1994 *Changes in the Distribution of Income in Mexico and Trade Liberalization* (Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte).

- Arroyo, A, 1993 *Impactos Regionales de la Apertura Comercial* (Guadalajara: UdeG-UCLA).
- Arteaga, A. y Carrillo V. J 1990, “Automóvil: hacia la flexibilidad productiva”, en *El Cotidiano*, (México D.F.), N° 21.
- Bensunsan, G. 1995 “La propuesta panista de un nuevo modelo de regulación laboral”, en *La Jornada, México, D.F.*, 28 de octubre.
- Bensunsan, G. Y A. Arteaga 1996 *Integración regional y relaciones industriales en América del Norte* (México: UAM-FLACSO).
- Blanco, H. 1994 *Las negociaciones comerciales de México con el mundo* (México: FCE).
- Bolvitnik, J., “Pauperización”, en *La Jornada* (México), 16 de octubre de 1998.
- Buroway, M. 1985 *The Politics of Production* (London: Verso).
- Campbell, B. 1997 “NAFTA and the Canadian Labor Market”, en *Momento Económico*, (México D.F.), N° 92, julio-agosto.
- Carrillo, J. (coord.) 1993 *Condiciones de empleo y capacitación en las maquiladoras de exportación en México* (México: Secretaría del Trabajo y Previsión Social y El Colegio de la Frontera Norte).
- Cavazos, B., et.al. 1993 *Estudio comparativo entre las legislaciones laborales de EE.UU. y Canadá y el derecho del trabajo mexicano* (México: Trillas).
- Calva, J.L. 1991 *Probables efectos de un Tratado de Libre Comercio en el campo mexicano* (México: Fontamara).
- Commission for Labor Cooperation 1996 *Annual Report* (Dallas).
- Contreras, O. y M. A. Ramírez Sánchez 1992 “Mercado de trabajo y relaciones laborales en Cananea. La disputa en torno a la flexibilidad” en *TRABAJO*, (México D. F.), N° 8.
- Covarrubias, A. 1992 *La flexibilidad laboral en Sonora* (Hermosillo: El Colegio de Sonora).
- Covarrubias, A. y B. Lara (coords.) 1993 *Relaciones industriales y productividad en el norte de México: tendencias y problemas* (México: Fundación Ebert).
- De Buen, N. 1989 *La flexibilidad en el derecho del trabajo* (México: Fundación Ebert).
- De la Garza, E., 1990 “Reconversión industrial y cambios en el patrón de relaciones laborales en México” en Anguiano A. (comp.), *La modernización de México* (México: UAM-X).
-

De la Garza, E. 1992 “El tratado de libre comercio y sus consecuencias en la contratación colectiva”, en *El Cotidiano* (México D. F.), N° 48.

De la Garza, E. 1993[a] “Reestructuración del corporativismo en México: Siete tesis”, en *El Cotidiano* (México D. F.), N° 50.

De la Garza, E. 1993[b] “Reestructuración productiva y respuesta sindical en América Latina”, en *Sociología del Trabajo* (Madrid), N° 19.

De la Garza, E. 1993[c] *Re estructuración productiva y respuesta sindical en México.* (México: IIEC.-UNAM).

De la Garza, E. 1995 “Cogestión, calidad total y sistema de relaciones industriales” en *Competitividad vs Democracia Industrial* (México: Fundación Ebert).

De la Garza, E. 1997[a] “La flexibilidad del trabajo en América Latina”, en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Sao Paulo, Brasil, N° 5.

De la Garza, E. 1997[b] *La formación socioeconómica neoliberal* (México: UAM)

De la Garza, E. (coord.) 1998 *Modelos de industrialización en México* (México: UAM-I)

De la Garza, E. y A. Bouzas 1998 *Contratación colectiva y flexibilidad del trabajo en México* (México: IIEC)

De la Garza, E. y J. Melgoza 1994 “Estrategias sindicales y productividad en México”, ponencia presentada en el seminario “Inequalities and New Forms of Popular Representation in Latin America” (Nueva York: Columbia University).

De la O Martínez, M.E. y C. Quintero 1992 “Sindicalismo y Contratación Colectiva en las maquiladoras fronterizas. Los casos de Tijuana y Ciudad Juárez”, en *Frontera Norte* (México: El Colegio de la Frontera Norte), N° 8, julio.

Fernández, R. (ed.) 1993 *Sectorial Labor Effect of North American Free Trade* (México: ITAM).

González, C. (coord.) 1992 *El sector agropecuario mexicano frente al Tratado de Libre Comercio* (México: Juan Pablos).

Grinspun, R. (ed.) 1993 *The Political Economy of North American Free Trade* (Nueva York: St. Martin Press).

Henk, T. 1995 *Globalization* (London: Zed Books).

Hernández Laos, E. y J. Aboites 1990 *Identificación de los factores que obstaculizan la movilidad de la mano de obra en el sector industrial mexicano* (México: STyPS).

- Hernández, T. 1998 “La Organización 6 de Octubre en la Maquiladora Hang Young de Tijuana, Baja California”, ponencia presentada en el II Congreso Nacional de la AMET, Jalapa, 28 de octubre.
- Holter, D. (ed.) 1993 *Beyond the Free Trade Debate: Labor's Future in California and Mexico* (Los Angeles: UCLA).
- Institute for International Economics 1991 *Prospects for North American Free Trade* (Washington D.C.) mimeo.
- International Handbook of Industrial Legislation 1975 (Cincinnati: South Western Pub. Co.).
- Kessel, G. (comp.) 1994 *Lo Negociado del TLC* (México: McGraw Hill).
- Kochan, T. y Katz, H. 1985 *Collective Bargaining and Industrial Relations* (Illinois: Irwin).
- Littleheale, J.S. 1995 “National Trade Union Federations, labor standars and social clauses: the political economy of North American Integration” (University of North Carolina at Chapel Hill), mimeo.
- Mejía, C. y C. Flores 1994 *Bibliografía sobre el Tratado de Libre Comercio México-EE.UU.-Canadá* (México: UNAM).
- Middlebrook, K. Y C. Quintero 1998 “Las Juntas de Conciliación y Arbitraje en México: registro sindical y solución de conflictos en los noventa” en *Estudios Sociológicos*, México, D.F. Año XVI, N° 47, mayo-agosto.
- Moncayo, P.P. y R. Trejo 1993 *Los sindicatos mexicanos ante el TLC* (México: SNTE).
- Montiel, Y. 1991 *Organización del trabajo y relaciones laborales en VW* (México: Cuadernos de la Casa Chata).
- Morales, J.C. 1998 “Cadenas Productivas y Empresas del Vestido en Ciudad Juárez, Chihuahua”, ponencia presentada en el II Congreso de la AMET, Jalapa, 28-30 de octubre de 1998.
- Morris, J.T. 1997 “The Strategic Terrain for Independent Union Organizing in Mexico's Autoparts Sector”, presentado en el XX International Congress of LASA (Guadalajara), 17 de abril.
- Pozas, M. de los A., 1992 *Reestructuración industrial en Monterrey* (México: Fundación Ebert).
- Puga, C. 1993 *Organizaciones empresariales y Tratado de Libre Comercio* (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales: UNAM).

- Quintero, C. 1993 “Tendencias sindicales en la frontera norte de México”, en *El Cotidiano* (México D. F.), N° 56.
- Ranney, D. 1997 “NAFTA and Devalorization of Labor Power: a U.S. Perspective”, en *Momento Económico*, México, D.F. N° 92, julio-agosto.
- Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio 1997 *Espejismos y realidades: el TLC tres años después* (México: RMAFLC).
- Robinson, I., 1995 “The NAFTA Labor Accord in Canada: Experience, Prospects, and Alternatives”, en *Connecticut Journal of International Law*, N° 2.
- Rodríguez, E., 1992 “Crisis, reestructuración y flexibilidad” en *Estudios Sociales Revista de investigación del noroeste*, Volumen III, N° 6, julio-diciembre.
- Rueda, I., et.al 1993 *Tras las huellas de la privatización, El caso de Altos Hornos de México* (México: Siglo XXI).
- Ruiz Durán, C. 1998 *Empleo, productividad y salarios dentro del TLC: el caso de México, un análisis multisectorial* 26-27 (Dallas) de febrero. Ponencia presentada en el Seminario sobre Ingresos y Productividad en América del Norte.
- Samaniego, N. 1997 *Cambio tecnológico, competencia comercial y transformación en el entorno de la empresa en México* (Dallas) 26-27 de febrero. Ponencia presentada en Seminario sobre Ingresos y Productividad en América del Norte.
- Sexto Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo 2000.
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social 2001 *Estadísticas Laborales* (México: STyPS)
- Smith, R. 1997 “An Early Assessment of the NAFTA Labor Side Accord”, presentado en Meeting of IRRA, New Orleans, 4-7 de enero.
- Steinberg, J. Y E. Vicario 1997 “A Discussion Paper based on the report: North America Labor Markets”, en *Momento Económico*, México, D.F. N° 91, mayo-junio.
- Tolliday, S. 1992 *Between Fordism and Flexibility* (London: Berg. UAM-X).
- Vega, G. (coord.) 1991 *México ante el Libre Comercio con América del Norte* (México: El Colegio de México).
- Wood, S. 1991 “Japoneization and/or Toyotism”, en *Work Employment and Society* 5, 4.
- Wood, S. 1993 “The Japonization of Fordism”, en *Economic and Industrial Relations*, Estocolmo, Suecia, N° 14.

*Evolución industrial y pérdidas de ventajas en las maquiladoras en México**

Jorge Carrillo**

En la década del ochenta la paradoja central relacionada con el trabajo en la industria maquiladora de exportación (IME) era 'revalorización del trabajo' versus 'precarización en el empleo'. Mientras que por un lado se implementaban sistemas y formas de trabajo más racionales, eficientes y competitivos, por otro lado disminuían los salarios reales, el nivel del salario relativo era muy bajo, y las condiciones de trabajo eran las mínimas que establecía la Ley Federal del Trabajo (LFT).

La alta rotación voluntaria en el empleo era interpretada en este contexto como un síntoma de las malas condiciones laborales existentes y la insatisfacción en el trabajo. Si bien en la IME existían otros problemas, como el escaso desarrollo de proveedores locales (la integración nacional ha sido del 2%) y el deterioro ambiental (se calcula que el 60% de las empresas no re-exportan sus desechos tóxicos) (Stromberg, 2002), la calidad en el empleo era el asunto central, toda vez que éste constituía la aportación principal de esta industria asociada con la generación de valor agregado¹. Con el inicio del nuevo milenio se presenta una paradoja distinta: un amplio proceso de escalamiento industrial acompañado de una pérdida de las ventajas competitivas alcanzadas. Mientras que en la paradoja an-

* Las ideas originales de este trabajo fueron presentadas en el Seminario Internacional "Consecuencias laborales de los procesos de apertura económica" organizado por CLACSO en Guadalajara, Jalisco, del 22 al 23 de octubre de 2001. El autor desea agradecer los valiosos comentarios críticos de Enrique de la Garza y Carlos García, los cuales permitieron orientar de mejor manera el presente texto.

** Investigador del Departamento de Estudios Sociales, El Colegio de la Frontera Norte.

terior el asunto principal desde el punto de vista del trabajo era cómo mejorar el desempeño de las empresas en términos laborales (salarios, condiciones de trabajo y empleo) y ecológicos (seguridad en el trabajo y medioambiente), en la época actual el asunto prioritario es cómo lograr que las maquiladoras permanezcan y mejoren tecnológicamente y laboralmente, y que al mismo tiempo arriben nuevas inversiones, en un contexto de incertidumbre y continua pérdida de ventajas competitivas².

Desde mediados de los '80, diversas empresas maquiladoras empezaron a implementar sistemas y técnicas asociados con el "sistema de producción japonés" (Abo, 1994), tales como equipos de trabajo, círculos de calidad, multi-calificación, etc. (Mertens y Palomares, 1988; Brown y Domínguez, 1989; Carrillo y Ramírez, 1990; Wilson, 1992; Carrillo, 1993; Contreras, 2000). Para 1996 bautizamos este proceso como el desarrollo de la segunda generación de maquiladoras (Carrillo y Hualde, 1996), refiriéndonos con este concepto a plantas de manufactura con un mayor nivel tecnológico y a una incipiente autonomía respecto de las decisiones de las matrices, con procesos de producción que involucran puestos de trabajo en líneas automatizadas o semi-automatizadas y una mayor participación de técnicos e ingenieros, y donde la fuente de competitividad se basa en una mayor racionalización de la producción y del trabajo.

Aunque carecemos de información sistemática que permita dar seguimiento a la difusión de una segunda y tercera generación de maquiladoras (plantas intensivas en conocimiento), todo indica que la modernización en los procesos del trabajo se ha extendido no sólo a las grandes corporaciones transnacionales (TNCs por sus siglas en inglés) sino también a empresas de menor tamaño, e incluso a firmas proveedoras (Carrillo, 2001[a]; Carrillo, 2001[b]).

En cuanto a los salarios, los trabajadores de reciente ingreso ganaban el salario mínimo, no sólo sujeto a los mínimos establecidos por el gobierno, sino además fluctuante hacia la baja según la devaluación del peso mexicano. Los propios sindicatos maquiladores participaron en este proceso (Gambriel, 1981; Carrillo y Hernández, 1985). Medidos en dólares, los salarios de los trabajadores disminuyeron de 1,99 a 1,78 en el período 1981-1990, mientras que aumentaron de 2,05 a 3,07 en el período 1991-1999. El problema no era sólo la disminución del salario, sino también la disminución de la capacidad adquisitiva del mismo, ya que mientras la inflación aumentaba y el peso se devaluaba, lo que en la frontera norte produce un encarecimiento aún mayor que en el resto del país, los salarios reales disminuían.

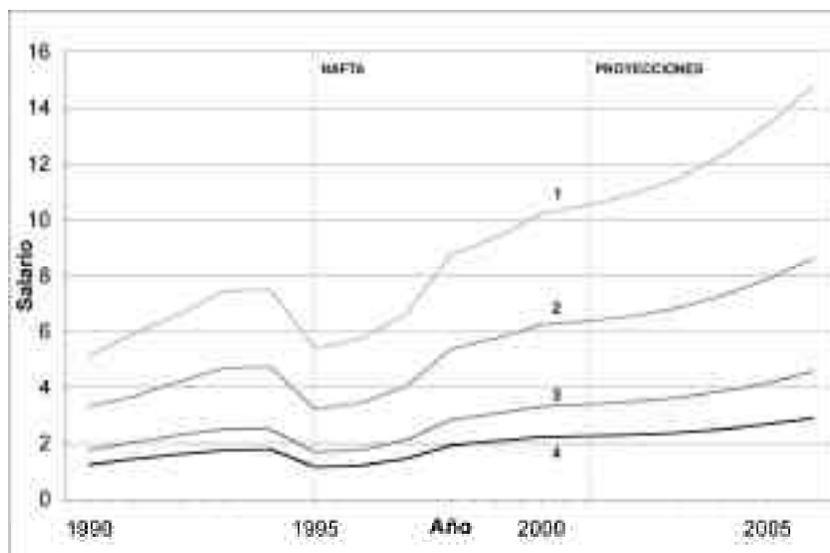
Para el inicio del nuevo milenio esta paradoja fue desapareciendo, ya que el proceso de re-valorización en el trabajo sigue su marcha, los salarios reales han aumentado en las diversas categorías ocupacionales (Gráfico 1), y las condiciones de trabajo han mejorado relativamente (Mercado, 2001). Mientras que el salario promedio en dólares para 1995 fue de 1,16 para los obreros, para el 2001 fue

de 2,39 (Ciemex-Wefa, 2001). Un estudio basado en una encuesta representativa realizado por el Colef mostró que las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo y las normas oficiales que se aplican son muy aceptables (Colef, 2001).

Por lo anteriormente dicho, este trabajo tiene como objetivo sustentar lo que en mi consideración es la principal paradoja de las maquiladoras en México, escalamiento industrial versus pérdida de competitividad, intentando mostrar los aspectos débiles que deben ser superados para aminorar dicha contradicción. La pertinencia de conocer con mayor profundidad esta paradoja es más que evidente, debido a que el proceso de evolución tecnológica y aprendizaje de las empresas y los actores sociales contrasta con el severo impacto en el empleo maquilador –de 1.307.000 empleos en diciembre de 2000 a 1.060.000 en diciembre de 2001- además del incierto futuro a corto y mediano plazo de la IME, el aumento de las protestas de organismos empresariales ante el gobierno federal debido a la falta de claridad y credibilidad, y el incremento en la participación de países competidores. Por tanto, nos preguntamos: ¿qué tan pasajera será la crisis actual de la maquiladora?

Gráfico 1

ME: salario por hora en dólares (incluyendo prestaciones)



1 Administrativos
 2 Técnicos
 3 Total
 4 Trabajadores directos

Maquiladoras y escalamiento industrial

El escalamiento industrial³, sinónimo de evolución en el sentido de ascenso, está referido en la literatura a distintas dimensiones. Gereffi y Tam (1998), por ejemplo, destacan cuatro niveles, del más general al más específico: cambios intersectoriales (de primarios a secundarios o terciarios, y en la manufactura de industrias en trabajo intensivo a intensivas en tecnología); cambios intra-sectoriales (de la manufactura de *commodities* a la producción de bienes de alto valor y servicios con proveedores y clientes en la cadena productiva); cambios en los roles económicos (diversos tipos de actividades como complejidad en la producción, mercadeo, diseño, etc., o “tipos” de manufactura, de ensamble de equipo original (OEM), de marca original (OBM) y de diseño original (ODM)); características del producto (de productos simples a complejos). Además de estos niveles podemos mencionar otros, como nivel de tecnología, nivel de autonomía de la matriz, generación de capacidades técnicas y laborales.

Veamos el escalamiento en dos sectores particulares, las autopartes y la electrónica, ya que son las actividades maquiladoras más dinámicas y de mayor tecnología, representan alrededor de dos terceras partes del empleo y el valor agregado nacional de la industria maquiladora en México, y son los sectores más estudiados.

En primer lugar, diversas actividades, en particular las autopartes, han pasado de ser maquilas intensivas en trabajo no calificado a ser intensivas en tecnología. Tal es el caso de firmas como Delphi y Valeo (Carillo y Hualde, 1996; Lara Rivero, 1998; Dutrenit, Garrido y Valenti, 2001).

En segundo lugar, algunas industrias, como la de televisores, han logrado pasar de la manufactura de *commodities* (como los gabinetes de madera) a la producción de bienes de alto valor, como los televisores de pantalla plana, digitales y de alta definición (Lara Rivero, 1998; Barajas Escamilla, 2000; Carrillo, 2001[a]).

En tercer lugar, ha habido cambios en los roles económicos, ya que empresas OEMs típicamente ensambladoras, como Sony, Samsung, RCA, Philips, Delphi o Valeo, han desarrollado procesos de I+D, en particular de diseño. No sólo tienen sus propias marcas, sino que fabrican otras marcas para los competidores, como es el caso de Sony y Samsung (Barajas Escamilla, 2000; Carrillo, 2001[a]). En el caso de firmas como Lear, Yasaky, Sony y Delphi, las inversiones directas en México y el rol de sus plantas tienen un significado muy importante dentro de su propia corporación (Carrillo, Mortimore y Alonso, 1999; Buitelaar, Padilla y Urrutia, 2000). Baste mencionar que Delphi, el principal jugador global de las autopartes, tiene más empleados en México que en Estados Unidos y Canadá.

En cuarto lugar, el nivel de tecnología de los productos (televisores, computadoras, cables de arnés, asientos, radiadores, etc.) se ha elevado sustantivamente (Lara Rivero, 1998; Dutrenit, Garrido y Valenti, 2001). Aún en productos tan estandarizados y de bajo valor agregado como los cables de arnés para automó-

viles se utiliza un mayor componente tecnológico, y así el cambio tecnológico es muy dinámico (Carrillo e Hinojosa, 2001).

En quinto lugar, las empresas han adquirido mayor autonomía respecto de la casa matriz en las órdenes de compras, proveeduría, compra de equipo, mejoras en el proceso, tecnología de producto, diseño, etc. (Carrillo, Mortimore y Alonso, 1999; Buitelar, Padilla y Urrutia, 1999; Cimoli, 2000; Carrillo e Hinojosa, 2000; Katz, 2001).

Y en sexto lugar, la generación de capacidades técnicas y laborales ha aumentado al elevarse los estándares de calidad y las normas oficiales que deben seguirse. La mayoría de las maquiladoras del sector electrónico y de autopartes están certificadas en las normas ISO (Colef, 2001), lo cual significa una mayor participación e involucramiento para el conjunto de los trabajadores. Las funciones de los técnicos, y particularmente las de los ingenieros, no sólo se han ampliado sino que se han enriquecido (Hualde Alfaro, 2001).

Veamos como ejemplo una dimensión en donde ha sido clara la evolución industrial en la IME: el nivel de “tecnología organizacional”.

Distintos estudios muestran la transferencia de nuevos modelos gerenciales hacia las maquiladoras. Taddei (1992) y Kenney y Florida (1994) encontraron que las plantas japonesas aplicaban desde hace más de diez años algunas de las técnicas del “sistema de producción japonés”. Si bien la mayor parte de los puestos de trabajo son de baja calificación y de trabajo intensivo, los procesos de racionalización implementados en el proceso de trabajo revalorizaron a éste. Lara Rivero (1998) y Contreras (2000) muestran que las empresas japonesas han implantado con relativo éxito la organización flexible e intentan hacer de las empresas “organizaciones de aprendizaje”. Lara afirma que las plantas japonesas han avanzado en la introducción del aprendizaje continuo como una rutina de la organización, e identifica cuatro ámbitos principales de aprendizaje. El primero se refiere al control de calidad y se basa en el principio de que nadie es más apropiado que el trabajador para mejorar la calidad de los procesos. El segundo es el de los círculos de calidad constituidos por personas de la misma área de trabajo que se reúnen para identificar problemas comunes y presentar sus propuestas de solución a los ingenieros y gerentes. El tercero consiste en un proceso denominado énfasis en la calidad, actividad mediante la cual todas las áreas identifican sus principales problemas e interactúan con el departamento de control de calidad. El cuarto ámbito es el del aprendizaje por error, sistema mediante el cual los trabajadores toman conciencia acerca de los errores para que no vuelvan a repetirse (Lara Rivero, 1998: 185-194).

Por su parte, el estudio de Contreras (2000:115-132) compara el modelo de flexibilidad laboral en la industria electrónica en Japón con el de las maquiladoras japonesas establecidas en Tijuana, concluyendo que estas últimas están efectivamente organizadas en torno al mejoramiento continuo (*kaizen*) del producto y del proceso.

Como conclusión a esta sección podemos afirmar que, al menos para sectores como las autopartes y la electrónica, hay evidencias de la existencia de un proceso de escalamiento industrial. Este se ha traducido en una mayor productividad en valor agregado por trabajador, competitividad (participación en el mercado) de muchas de las empresas maquiladoras y de sus empleados, un proceso de aprendizaje organizacional e individual, y una creciente transferencia de tecnología y de responsabilidades. Pasemos ahora al otro lado de la moneda: la pérdida de ventajas competitivas.

Pérdida de ventajas competitivas

Antes que nada es importante destacar que las ventajas no son algo dado. Sean comparativas o competitivas, se construyen, se mantienen, se transforman; en pocas palabras, se ganan y se pierden. Para entender el alcance de la pérdida de ventajas competitivas es necesario diferenciar los diversos aspectos que aquejan a esta industria y a sus trabajadores. Para ello he dividido los distintos factores en estructurales, coyunturales e institucionales.

Factores estructurales

Por factores estructurales estamos entendiendo cambios de largo plazo, tanto internos como externos, en las condiciones de operación de las empresas maquiladoras sobre la macroeconomía, la legislación y los nuevos países competidores. Veamos los principales factores.

En primer lugar, la macroeconomía. Si bien el control macroeconómico (inflación y fortaleza del peso mexicano frente al dólar) es un importante signo de la estabilidad y salud de la economía, la sobrevaluación del tipo de cambio ha tenido un impacto en el aumento de los salarios y del costo de la mano de obra, así como de la producción en general. El Gráfico 1 muestra con claridad el aumento de los salarios de obreros, técnicos y administrativos desde el inicio de 1990.

En segundo lugar, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. La aplicación del Artículo 303 del TLCAN y de las soluciones posteriores (programas sectoriales, PROSEC, y Regla Octava) creó incertidumbre en las asociaciones de empresarios por la manera en que fueron resueltos. A partir del 1 de enero de 2001 entró en vigor el Artículo 303, que representa importantes limitaciones para aquellos terceros países no miembros del tratado que tienen que cubrir las reglas de origen para poder estar exentos de impuestos en sus exportaciones hacia Estados Unidos y Canadá. El objetivo del artículo es “evitar que una parte (del TLCAN) se convierta en un trampolín para que terceros países se aprovechen de las ventajas de las preferencias arancelarias del Tratado para exportar indirectamente”.

tamente al territorio de las otras partes, evadiendo los impuestos correspondientes” (Vázquez Tercero, 2001:4). Esto podría afectar a un poco más del 10% de la maquila, que es lo que representan las empresas de origen asiático y europeo. En zonas como Baja California, donde la presencia de inversiones japonesas, coreanas y de otros países asiáticos es prioritaria, las reglas de origen afectan seriamente el desempeño y el futuro de estas inversiones. En respuesta a dicho artículo, desde inicios de los ‘90 las firmas asiáticas asentadas en territorio mexicano comenzaron a atraer a sus proveedores y a realizar actividades con mayor valor agregado, de tal suerte que lograran cumplir con las reglas de origen (Carrillo, 2001b). Para evitar problemas mayores, el Gobierno Federal estableció los PROSEC el 29 de diciembre de 2000, con lo cual veinticinco sectores productivos que “comprenden propiamente todas las actividades de exportación y por lo mismo toda la actividad industrial del país” fueron incluidos (Vázquez Tercero, 2001). Los PROSEC “crearon diversos problemas⁴ y afectaron al 72,8% del comercio: (...) para tapar un hoyo se abrió otro hoyo” (Dussel, 2003). Otro tanto sucede con las fracciones de Regla Octava⁵. Asimismo, la consideración de los establecimientos maquiladores y sus importaciones como permanentes supone un aumento de la carga impositiva y la posibilidad de la doble tributación, en Estados Unidos y México. Más recientemente se estableció un nuevo impuesto al salario, denominado subsidio al salario⁶, que elevó en 3% el costo de operación.

En tercer lugar, el deterioro de la infraestructura. La falta de recursos para nuevas inversiones en infraestructura -carreteras, aduanas, y telecomunicaciones- ha llevado a incrementar el tiempo de entrega y distribución, generando mayores costos. Esto, aunado a la falta de seguridad pública en empresas y personas (costo de policías, país riesgo, seguros, etc.), el aumento de la violencia, la corrupción y el número de secuestros, ha incrementado los costos de operación de las empresas.

Y en cuarto lugar, el surgimiento de países emergentes con una alta competitividad derivada de bajos costos salariales, apoyos y subsidios de los gobiernos, gran disponibilidad de mano de obra y un mercado potencial enorme. Tal es el caso de países continentales como China e India, que han logrado disminuir sustantivamente los costos de operación, de tal suerte que ningún país latinoamericano podría (ni debería) competir sobre tales circunstancias. China es el principal competidor de las “maquiladoras mexicanas”: mientras que paga salarios diez veces más bajos que México (0,20 centavos de dólar la hora contra 2,27), la mano de obra disponible supera en más de diez veces a la de nuestro país. Según una entrevista con Her Vandeuren de la OIT-Ginebra en julio de 2001, existen en China alrededor de 27 mil establecimientos dedicados a la exportación, contra 3 mil en México, ocupando a 3 millones de chinos contra 1,3 en México. China es además el principal destino de la IED a nivel mundial, y en sectores como calzado, textiles y juguetes es el principal productor mundial. La IED en empresas electrónicas y automotrices ha aumentado considerablemente en ese país, por lo que no sería difícil que productos como los cables arnés he-

chos en México, que representan casi la totalidad del consumo en el mercado norteamericano, puedan ser producidos masivamente en China en un futuro cercano.

En resumen, cambiaron las reglas de operación; aumentaron los trámites y los costos de operación asociados así como los impuestos; y disminuyó la credibilidad en el gobierno, no sólo por el cambio de reglas sino porque a pesar del acercamiento y del entendimiento de la CNIME con la nueva administración y con los diputados, cambió a último minuto la decisión y se impuso un nuevo impuesto, llamado subsidio al salario.

Factores coyunturales (internos y externos)

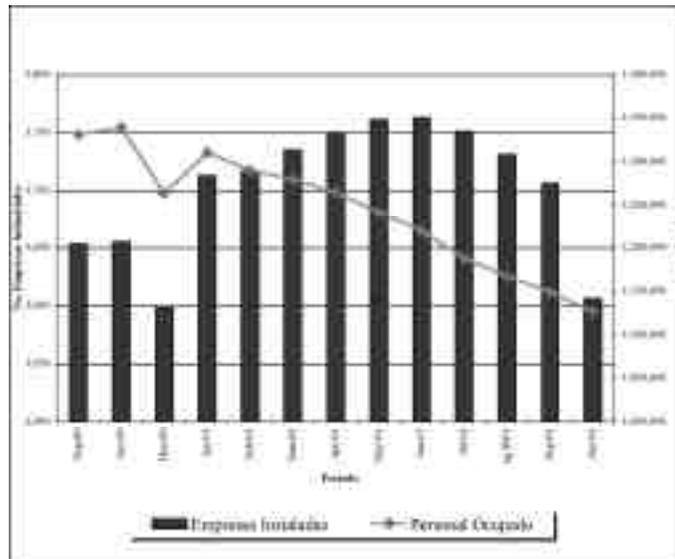
El principal factor coyuntural externo que ha afectado negativamente a la IME es la reciente desaceleración de la economía estadounidense. Para comprender esta relación es importante reconocer varios aspectos.

En primer lugar, existe una dependencia histórica de la producción de las maquiladoras y la demanda en Estados Unidos (Fuentes, 1993, 2001). En segundo lugar, a mayor importancia económica de la IME en México, mayor el impacto. En tercer lugar, existe una relación asimétrica muy pronunciada entre ambas economías. Y en cuarto lugar, hubo una situación dramática en la baja del consumo en Estados Unidos debido a los atentados del 11 de septiembre de 2001. Debido a que en las maquiladoras se producen productos finales (televisores o ropa, por ejemplo), *commodities* (los arneses, por ejemplo) o *devices* (válvulas, por ejemplo), al modificarse el mercado inmediatamente se ven afectadas las empresas.

Un claro ejemplo de las anteriores características de dependencia y asimetría es que mientras que en Estados Unidos se perdieron 700 mil empleos de manufactura entre 1995 y mediados de 2001, en México fueron 207 mil tan sólo en este último año. Entre septiembre de 2000 y de 2001, el valor de las operaciones disminuyó de 8 mil millones de dólares a 6.100 en el período.

Gráfico 2

Indicadores de la desaceleración económica en la industria maquiladora en México



Factores institucionales

El papel del gobierno tiene una singular importancia en el apoyo o desestímulo de la inversión extranjera directa (IED). Si bien hay que reconocer su papel en la promoción de IED y en los apoyos que ha otorgado a lo largo de más de treinta años a esta inversión, existen nuevas condiciones que apuntan en sentido contrario.

En primer lugar, y pese a la simplificación administrativa, se ha incrementado el “tramiterío”, ya que las reglas cambian constantemente, se han vuelto cada vez más complejas, aumentan las supervisiones y se requiere de expertos para conocer, afrontar y resolver la más reciente norma, cláusula, etc. Más aún, este cambio de reglas ha sido anárquico. En segundo lugar, y en ese sentido, se ha incrementado el costo burocrático. En tercer lugar, ha habido “mensajes equivocados”. Y en cuarto lugar, se ha incrementado el costo de carreteras y telecomunicaciones, así como el tiempo de espera en las aduanas.

A manera de conclusión

Resulta evidente que ante la pérdida de ventajas competitivas y la creciente participación de países como China -recientemente aceptada en la Organización

Mundial del Comercio- en la producción manufacturera mundial, parece inevitable que ciertos trabajos emigren de México en un futuro. Aquellas empresas que basan su competitividad en empleos intensivos en trabajo no calificado de bajos salarios están perdiendo rápidamente su mercado ante estas nuevas circunstancias. Productos para el mercado norteamericano como ropa, juguetes y calzado se fabrican cada vez más en países como China. En productos como los arneses, la reducción de su tamaño y su mayor nivel tecnológico hacen que los costos de transporte pierdan importancia relativa, y en ese sentido México puede ir perdiendo una de sus principales ventajas: la cercanía geográfica.

Evidentemente, es imposible saber cuándo y cómo se moverán industrias enteras, pero algunas empresas ya se han marchado y otras tienen planes de hacerlo. Quizás más importante que esto último es hacia dónde se dirige la nueva IED de las distintas corporaciones transnacionales. Nuevamente, China ocupa aquí el primer lugar en crecimiento de la IED en el nivel mundial. La recesión estadounidense ha sido un buen indicador para observar tanto el nivel de dependencia económica de la IME como las “oportunidades” que se abren para las empresas para cerrar, trasladarse o reestructurarse.

¿Cómo prevenir este proceso? En primer término, elevando el nivel de la educación y ofreciendo mayor y mejor capacitación. Si bien estos factores son de largo plazo, no deben escatimarse esfuerzos que lleven hacia esa dirección. Los principales problemas que requieren una atención urgente son los siguientes: simplificar los trámites (eliminar la sobre-regulación y simplificar aduanas), promover la cultura de emprendedores, fomentar un desarrollo más sustentable, brindar más seguridad pública, otorgar certeza jurídica, y mejorar y ampliar la infraestructura.

En términos productivos se requieren empresas con mayor intensidad en tecnología y con mayor uso de personal calificado. El futuro inmediato de la IME se encuentra precisamente en este nivel. Para sustituir y transitar del ensamble a la manufactura y de ésta a la investigación y desarrollo, es menester fortalecer la tecnología.

Finalmente, para contestar la pregunta original sobre qué tan pasajera será la crisis actual de la maquiladora, debemos considerar lo siguiente: antes que nada, es importante reconocer que la principal causa del impacto negativo en el empleo de la IME ha sido la recesión en Estados Unidos, esto es, un factor coyuntural. Si bien la situación empieza a cambiar, las señales de recuperación aún no son claras, y la situación todavía se mantiene crítica. No obstante, la “marcha hacia el sur” y “hacia el oriente” comenzó antes de la presente crisis, aunque se agudizó en el período. Por su parte, la competitividad de China sigue en aumento. En otras palabras, los factores de pérdida de ventajas estructurales continúan vigentes, y el factor institucional tiene un rol central en detener o promover dicho proceso.

Bibliografía

- Abo, Tetsu 1994 *Hybrid Factory* (New York: Oxford University Press).
- Álvarez Galván, José Luis y Enrique Dussel Peters 2001 “Causas y efectos de los programas sectoriales en la economía mexicana”, en *Comercio Exterior*, México, Vol. 51, N° 5, mayo.
- Barajas Escamilla, María del Rocío 2000 *Global Production Networks in an Electronics Industry: The Case of the Tijuana-San Diego Binational Region* (Irvine: University of California) PhD Dissertation.
- Brown, Flor y L. Domínguez 1989 “Nuevas tecnologías en la industria maquiladora de exportación”, en *Comercio Exterior* (México) Vol. 39, N° 3.
- Buitelaar, Rudolph; R. Padilla y R. Urrutia 1999 “Industria maquiladora y cambio técnico”, en *Revista de la CEPAL* (Santiago) N° 67, abril.
- Carrillo, Jorge (coord.) 1993 *Condiciones de empleo y capacitación en las maquiladoras de exportación en México* (Tijuana, México: Secretaría del Trabajo y Previsión Social y El Colegio de la Frontera Norte).
- Carrillo, Jorge 2001[a] “Maquiladoras de exportación y la formación de empresas mexicanas exitosas”, en Dussel Peters, E. (coord.) *Claroscuros. Integración exitosa de las pequeñas y medianas empresas en México* (México: Jus/CEPAL/CANACINTRA).
- Carrillo, Jorge 2001[b] “Inversión extranjera y eslabonamientos locales: experiencia y el rol de las políticas en el caso de las empresas de televisores en Tijuana, México”, en *Memoria de LASAK 2001 International Conference Globalization and Foreign Investment: Mexican Maquiladora and Asian Investment* (Seúl: Seogang University and Korea Research Fundation).
- Carrillo, Jorge y A. Hernández 1985 *Mujeres fronterizas en la industria maquiladora* (México: Secretaría de Educación Pública y Centro de Estudios Fronterizos) Colección Frontera.
- Carrillo, Jorge y M. A. Ramírez 1990 “Modernización tecnológica y cambios organizacionales en la industria maquiladora”, en *Estudios Fronterizos* (México) N° 23, septiembre-diciembre.
- Carrillo, Jorge y Alfredo Hualde 1996 “Maquiladoras de tercera generación. El caso de Delphi-General Motors”, en *Espacios. Revista Venezolana de Gestión Tecnológica* (Caracas) Vol. 17, N° 3.
- Carrillo, Jorge, Michael Mortimore y Jorge Alonso 1999 *Competitividad, y mercado de trabajo: empresas de autopartes y de televisores en México* (México: Plaza y Valdéz, UACI y UAM).

Carrillo, Jorge y Raúl Hinojosa 2001 *Integración norteamericana y desarrollo: impactos del TLC en la reestructuración industrial y el empleo. El caso de la industria automotriz en México* (Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte) Reporte.

Ciemex-Wefa 2001 *Maquiladora Industry Outlook* (Eddystone) Vol. 14, N° 3, septiembre.

Cimoli, Mario 2000 “Developing Innovation Systems, Mexico in a Global Context”, en *Science, technology, and international political economy series* (London: Series Editor John de la Mothe).

Colef 2001 *Mejoramiento de las condiciones de empleo en la industria maquiladora* (Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte) Reporte de investigación.

Contreras, Oscar F. 2000 *Empresas globales, actores locales: producción flexible y aprendizaje industrial en las maquiladoras* (México: El Colegio de México).

Dussel Peters, Enrique 2003 “Ser maquila o no ser maquila. ¿Es esa la pregunta?”, en *Comercio Exterior*, México Vol. 53, No.4, abril, pp. 328-226

Dutrénit, Gabriela; Celso Garrido y Giovanna Valenti 2001 *Sistema nacional de innovación tecnológica* (México: Universidad Autónoma Metropolitana).

Fuentes, Noé Arón 1993 “Demanda de trabajo en la actividad maquiladora”, en Carrillo, Jorge (coord.) *Condiciones de empleo y capacitación en las maquiladoras de exportación en México* (México: Secretaría del Trabajo y Previsión Social y El Colegio de la Frontera Norte).

Fuentes, Noé Arón 2001 “Oferta de trabajo y demanda de empleo”, en Carrillo, Jorge (coord.) *Mercados de trabajo en la industria maquiladora* (Tijuana, México: El Colegio de la Frontera Norte, Plaza y Valdez Editores).

Gambrill, M. C. 1981 “La fuerza de trabajo en las maquiladoras. Resultado de una encuesta y algunas hipótesis interpretativas”, en *Lecturas del CEESTEM* (México: CEESTEM).

Gereffi, Gary y Tony Tam 1998 “Industrial upgrading through organizational chains: Dynamics of rent, learning, and mobility in the global economy”, paper presentado en el *93rd Annual Meeting of the American Sociological Association* (San Francisco, CA), agosto.

Hualde Alfaro, Alfredo 2001 *Aprendizaje industrial en la Frontera Norte de México. La articulación entre el sistema educativo y el sistema productivo maquilador* (Tijuana, México: El Colegio de la Frontera Norte, Plaza y Valdez Editores).

Katz, Jorge y Giovanni Stumpo 2001 “Regímenes competitivos sectoriales, productividad y competitividad internacional”, en *Serie Desarrollo Productivo* (Santiago: CEPAL/ECLAC) N° 103, julio.

Kenney, Martin y Richard Florida 1994 “Japanese maquiladoras: production, organization and global commodity chains”, en *World Development*, New York, Vol. 22, N° 1.

Lara Rivero, Arturo 1998 *Aprendizaje tecnológico y mercado de trabajo en las maquiladoras japonesas* (México: Miguel Ángel Porrúa-UAM Xochimilco).

Mercado, Alfonso 2001 *Resumen ejecutivo, proyecto de mejoramiento de las condiciones de empleo en la industria maquiladora* (Tijuana: Secretaría del Trabajo y Previsión Social, El Colegio de la Frontera Norte), julio.

Mertens, L. y L. Palomares 1988 “El surgimiento de un nuevo tipo de trabajador en la industria de alta tecnología. El caso de la electrónica”, en Gutiérrez, Esthela (comp.) *Reestructuración productiva y clase obrera* (México: Editorial Siglo XXI-UNAM).

Stromberg, Per 2002 *The mexican maquila industry and the environment: an overview* (México: CEPAL).

Taddei Bringas, Cristina 1992 “Las maquiladoras japonesas: ¿modelo de las maquiladoras posfordistas? Un análisis empírico”, en *Estudios Sociales*, Hermosillo, Vol. III, N° 6, Julio-Diciembre.

Vázquez Tercero, H. 2001 *Conferencia sobre el Artículo 303 del TLCAN* (México: FLACSO) 21 de noviembre.

Wilson, P. A. 1992 *Exportes and local development. Mexico's new maquiladoras* (Austin: University of Texas Press).

Notas

1 En la década del ochenta los salarios representaban el 50% del valor agregado generado por la IME.

2 Como siempre, es importante aclarar que no estamos sugiriendo que no existan problemas laborales o ambientales en empresas particulares, sino resaltando cuál es, en nuestra opinión, el debate central actualmente.

3 Conocido en la literatura originalmente como *industrial upgrading*.

4 Para resolver el problema de importación de la IME y PITEX se modificaron a la baja un número muy importante de fracciones de la TIGI, creando nuevos problemas, entre los que se destacan: aranceles diferentes para una misma fracción arancelaria dependiendo del sector industrial; trato desigual

entre sectores; conflictos entre sectores; desmantelamiento de la protección arancelaria con que contaba la planta productiva; problemas de orden constitucional (Vázquez Tercero, 2001).

5 Se crearon veinticinco fracciones arancelarias de importación de Regla Octava ligadas a los veinticinco sectores de los PROSEC, con arancel cero, como un régimen transitorio para resolver aquellos casos en que las importaciones de los productores comprendidos en los programas no estuvieran incluidas dentro de las fracciones con aranceles preferenciales. Con ello se crea otro problema de inequidad, falta de transparencia y manejo discrecional (Vázquez Tercero, 2001).

6 Las empresas tienen que pagar 3% más a los trabajadores, lo cual está bien, pero este porcentaje aparece en el talón como si lo pagara el gobierno (por eso el concepto de subsidio al salario) y no las empresas.

Los efectos de la apertura comercial sobre las relaciones laborales en Argentina

Héctor Palomino*

Post scriptum

Este trabajo fue concluido en diciembre de 2001, el mes anterior a la debacle del modelo económico cuyos impactos laborales se describen en el texto. Como es de público conocimiento, ese modelo arrastró en su caída al gobierno de la Alianza dos años antes de la conclusión del mandato presidencial. El congelamiento de depósitos –conocido popularmente como “corralito financiero”–, el fin de la convertibilidad uno a uno con el dólar estadounidense, el cierre abrupto de las importaciones, la suspensión de pagos de la deuda externa, etc., indican la desaparición del esquema que presidió el funcionamiento de la economía argentina por una década. Aunque esta debacle anunciada augura un giro drástico de la política económica, lo cierto es que la caída del modelo se produjo, literalmente, sobre los hombros de la población.

Lo que está en discusión en la presente emergencia es, más que la conformación de un nuevo modelo económico, la manera en que podrán sortearse los peligros suscitados por la remoción de los escombros del derrumbe del modelo anterior, en el contexto económico y social más crítico atravesado por la Argentina moderna desde 1880. La situación política también es inédita: crisis de representación de los partidos políticos y de las corporaciones, crisis de legitimidad de las instituciones, cuestionamiento de los mecanismos delegativos de la democracia, movilizaciones sociales en todo el país que incorporan a pobres, desocupados y amplias capas medias. Lo que se pone en juego en este contexto, además del mo-

* Doctor en Sociología, Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires UBA, coordinador del Grupo de Trabajo de CLACSO Modelo Económico, Trabajo y Sujetos Sociales.

delo económico, es el propio esquema político institucional. Dado que Argentina había sido considerada como uno de los países que más fielmente habían seguido las reformas de mercado preconizadas por los organismos multilaterales de crédito, es previsible que el impacto de la crisis presente trascienda más allá de sus fronteras.

Introducción

La apertura comercial de la década del noventa en Argentina tuvo un éxito notorio en integrar la mayoría de los mercados locales a los mercados internacionales a través de mecanismos como la fijación del tipo de cambio y el establecimiento de tarifas bajas para la mayoría de las posiciones arancelarias. Esa integración fue tan lograda que actualmente nuestro país está situado literalmente “a la intemperie”¹, es decir, sujeto a los mínimos vaivenes de la economía internacional, y no cuenta prácticamente con mecanismos de regulación para amortiguar los efectos de una apertura indiscriminada².

La apertura de la economía en la década del noventa fue acompañada por la aplicación de políticas que indujeron la privatización de las grandes empresas estatales de servicios públicos, siguiendo los lineamientos de las reformas de mercado preconizadas como receta para toda América Latina. Este proceso afectó considerablemente la estructura empresaria, ya que amplió la brecha entre las grandes empresas y el resto de los agentes económicos y al mismo tiempo modificó radicalmente la composición de la cúspide del poder económico, reduciendo el papel que los empresarios locales ocupaban en su seno en las décadas previas.

La apertura comercial y las reformas de mercado indujeron una profunda crisis del mercado de trabajo, que se manifestó como un crecimiento inédito de la desocupación y también de la precarización laboral. Para un país que en casi toda su historia moderna había contado con un régimen de pleno empleo y en donde la mayoría de los institutos de protección social se articulaban a través del salario, la crisis del mercado de trabajo se tradujo en un crecimiento también inédito de la pobreza. Obviamente, además de la concentración y la ampliación de la brecha en la distribución del ingreso, esta crisis afectó directamente la fuerza social y política de los sindicatos.

El Estado también registró transformaciones significativas durante la década del noventa. Éstas tuvieron un sentido afín con el de las reformas de mercado aplicadas en el resto de América Latina: la restricción de sus roles productivos y sociales, además del debilitamiento de su capacidad regulatoria. Tales restricciones fueron particularmente intensas en Argentina, donde la dependencia financiera externa alcanzó límites sin precedentes.

Las tendencias descriptas, observadas en perspectiva, presentan una continuidad con las vigentes desde mediados de la década del setenta, en particular con las aplicadas durante la dictadura militar de 1976-1983. Esto lleva a la conclusión de que en el último cuarto de siglo nuestro país transitó un nuevo modelo económico que difiere radicalmente del modelo “sustitutivo de importaciones” que predominó anteriormente. La crisis presente de este nuevo modelo, manifestada claramente en el ingreso al cuarto año consecutivo de recesión –el PBI viene decreciendo desde 1998- marcando el período de depresión económica más extenso de la historia argentina, coloca un serio interrogante sobre el futuro³.

En el contexto de un giro evidente en el clima de ideas con respecto al que predominaba en la pasada década, la resolución de la crisis actual se presenta como un dilema. Éste enfrenta las posiciones, en franca minoría y en retirada, del *establishment* financiero que preconiza una “fuga hacia adelante” mediante la aplicación de reformas de mercado de “segunda o tercera generación”, y las posiciones, en franca mayoría, de quienes demandan una salida del modelo. Si bien las disputas sobre este dilema no están aún políticamente saldadas, al menos en el plano internacional, y aún cuando pueda preverse a la larga una salida progresista de la crisis, ésta última deberá considerar los efectos devastadores del modelo de apertura que predominó en el último cuarto de siglo.

Los cambios económicos y políticos registrados durante la década del noventa, articulados con procesos de más largo plazo, modificaron profundamente la composición de la base social de las representaciones sindicales y empresarias y afectaron sus vínculos tradicionales con el Estado y el sistema político. Esto coloca un interrogante sobre la capacidad de los actores sociales para sostener la salida del modelo, habida cuenta de la capacidad de éste para erosionar las fuerzas de quienes podrían contrarrestarlo.

En lo que sigue trataremos de describir los efectos de la apertura comercial sobre las relaciones laborales. Cabe contextualizar esta descripción situándola en una perspectiva de largo plazo de la evolución social y económica, los dilemas que nuestro país afronta para la solución de su crisis presente, el modo como se articulan con el proceso de integración en el MERCOSUR y el surgimiento de alternativas como las del ALCA. Los problemas que afronta nuestro país en relación con el MERCOSUR no difieren de los que afronta con su apertura indiscriminada hacia el comercio exterior en general. Es ésta la que debe ser revisada. En cambio, la generación de un área de libre comercio como la propuesta por el ALCA, en la situación actual de nuestro país, posiblemente consolidaría su exposición a los vaivenes de los mercados internacionales.

La apertura comercial

Las políticas económicas aplicadas desde principios de la década del noventa combinaron la apertura comercial con la estabilización de precios, la desregulación de numerosos mercados y la privatización de las empresas estatales de servicios públicos. Quisiéramos puntualizar aquí algunos aspectos de un proceso ya bastante conocido y estudiado.

La fijación del tipo de cambio de la moneda local 1 a 1 con el dólar estadounidense⁴ en 1991 estuvo destinada a estabilizar los precios luego de los procesos hiperinflacionarios de 1989-1990 con los que culminara un período de varios lustros de elevada inflación. La apertura comercial estuvo vinculada en parte con el objetivo de estabilización de precios: al fijar aranceles bajos para la importación, esto constituyó un disuasivo para el alza de precios internos. El efecto de esta política para la producción de bienes internos expuestos a la competencia importada fue demoledor, en especial para la industria, que redujo considerablemente su participación en el producto y el empleo.

La situación para las empresas de servicios públicos fue exactamente inversa: al estar naturalmente protegida de la competencia importada, pudieron elevar drásticamente sus precios, lo que reflejó las condiciones leoninas para la fijación de tarifas impuestas en los contratos de transferencia por los grupos locales y extranjeros para las empresas públicas privatizadas. Esto pudo apreciarse claramente en los precios de los servicios telefónicos, el gas, la electricidad, la distribución de agua, el transporte ferroviario, etcétera

Esta política de precios altos también se aplicó en los nuevos negocios generados por el Estado para las empresas privadas, como el peaje en las autopistas, las comisiones percibidas por las administradoras de fondos de pensión que vinieron a sustituir el sistema solidario de previsión social por un sistema de capitalización individual, los sistemas privados de medicina prepaga, etcétera Actualmente, la revisión de estos contratos permanece como un objetivo pendiente.

Un efecto central de la apertura fue el incremento sustancial y sistemático de la deuda externa, que prácticamente se duplicó en una década. Aunque se carece de cifras precisas debido al manejo poco claro de los últimos canjes de deuda realizados en 2001, se estima que la deuda externa ascendía en marzo de ese año a unos 140 mil millones de dólares (nueve ceros), equivalentes aproximadamente a 50% del PBI.

Cuadro 1

Argentina: evolución de la Deuda Externa Bruta 1992-1999

Año	Millones de dólares	1992=100
1992	62.766	100
1993	72.209	115
1994	85.678	137
1995	98.890	158
1996	109.774	175
1997	124.382	198
1998	139.844	223
1999	141.528	225

Fuente: Principales Indicadores de la Economía Argentina, 2000, Universidad Argentina de la Empresa (UADE), N° 18, marzo.

Otro efecto de la apertura fue el crecimiento del intercambio comercial externo, que ascendió en el año 2000 a 51,6 miles de millones de dólares sumando exportaciones e importaciones. Las exportaciones se duplicaron entre 1990 y 2000, pasando de 12,4 a 26,4 miles de millones de dólares, y las importaciones crecieron mucho más intensamente aún en el período, pasando de 4,1 a 25,2 miles de millones de dólares. Este crecimiento mucho más intenso de las importaciones fue uno de los factores que indujo la calificación de apertura importadora al nuevo modelo económico que, en sus fases de auge, genera sistemáticamente saldos negativos de la balanza comercial: el volumen de importaciones sobrepasa a las exportaciones en los períodos de crecimiento económico, y en las recesiones tiende a equilibrarse.

Cuadro 2

Argentina: balanza comercial 1980-2000 según destino de las importaciones y origen de las importaciones en millones de dólares estadounidenses

Año	Total			MERCOSUR			Nafta		
	Expo	Impo	Saldo	Expo	Impo	Saldo	Expo	Impo	Saldo
1980	8.021	10.540	-2.519	1.136	1.305	-169	881	2.561	-1.680
1985	8.383	3.814	4.569	668	698	-30	1.318	789	529
1990	12.352	4.077	8.276	1.833	875	957	2.100	1.016	1.085
1991	11.978	8.275	3.703	1.977	1.804	173	1.551	2.099	-548
1992	12.235	14.872	-2.637	2.327	3.755	-1.428	1.638	3.497	-1.858
1993	13.118	16.784	-3.666	3.684	4.124	-530	1.562	4.184	-2.622
1994	15.839	21.590	-5.751	4.804	4.784	93	2.083	4.819	-3.279
1995	20.963	20.122	841	6.770	4.594	2.176	2.030	4.857	-2.827
1996	23.811	23.762	49	7.918	5.800	2.118	2.327	5.566	-3.238
1997	26.430	30.450	-4.020	9.591	7.605	1.986	2.554	7.156	-4.601
1998	26.441	31.404	-4.963	9.415	7.930	1.485	2.699	7.216	-4.516
1999	23.316	25.539	-2.234	7.043	6.293	750	3.184	5.782	-2.634
2000	26.405	25.243	1.167	S/d	S/d	S/d	S/d	S/d	S/d

Fuentes: Principales Indicadores de la Economía Argentina N° 18, Universidad Argentina de la Empresa, marzo de 2000 (elaborado en base a información del Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC 2000).

Cuadro 3

Argentina: evolución PBI y Saldo Comercial Externo 1993-2000

Año	Producto Bruto Interno		Saldo externo
	Millones de dólares	% variación año anterior	
1993	236.505	-	-3.666
1994	250.308	5,8	-5.751
1995	243.186	-2,8	841
1996	256.626	5,5	49
1997	277.441	8,1	-4.020
1998	288.123	3,9	-4.963
1999	278.320	-3,0	-2.234
2000	276.948	-0,5	1.167

Fuentes: INDEC 2000; UADE 2000.

Cuadro 4

Argentina: evolución del Intercambio y Saldo Externo Global según regiones 1990-1999

Año	Volumen de intercambio global					Saldo según región en millones de dólares		
	Total	MERCOSUR		Nafta		Total	MERCOSUR	Nafta
		Millones de dólares	% s/ total	Millones de dólares	% s/ total			
1990	16.429	2.708	16,5	3.116	19,0	8.276	957	1.085
1991	20.253	3.781	18,7	3.650	18,0	3.703	173	-548
1992	27.107	6.082	22,4	5.135	18,9	-2.637	-1.428	-1.858
1993	29.902	7.808	26,1	5.746	19,2	-3.666	-530	-2.622
1994	37.429	9.588	25,6	6.902	18,4	-5.751	93	-3.279
1995	41.085	11.364	27,7	6.887	16,8	841	2.176	-2.827
1996	47.573	13.718	28,8	7.893	16,6	49	2.118	-3.238
1997	56.880	17.196	30,2	9.710	17,1	-4.020	1.986	-4.601
1998	57.845	17.345	30,0	9.915	17,1	-4.963	1.485	-4.516
1999	48.855	13.336	27,3	8.966	18,4	-2.234	750	-2.634

Fuente: reelaboración Cuadro 3 (sumatoria de exportaciones e importaciones para el total y regiones).

La composición regional del comercio exterior argentino muestra que en el seno de una tendencia creciente, en la que el volumen global sumando exportaciones e importaciones se multiplicó por tres en el período, el comercio con los países del MERCOSUR creció mucho más rápidamente aún. El intercambio con el MERCOSUR prácticamente se duplicó, pasando de 16,5% a 27,3% del comercio exterior argentino entre puntas del período 1990-1999, y esa participación alcanzó 30% en 1997-1998. En cambio, la participación de los países del Tratado de Libre Comercio en el comercio exterior argentino se mantuvo prácticamente estancada en el período: fue de 19% del volumen total en 1990, y de 18,4% en 1999.

También se observan diferencias significativas en la evolución de los saldos comerciales de Argentina entre regiones: mientras que la balanza comercial argentina tiende a ser sistemáticamente positiva con los países del MERCOSUR - al respecto sólo presenta dos años negativos en toda la serie, 1992 y 1993-, es en cambio sistemáticamente negativa con los países del Tratado de Libre Comercio (sólo en el primer año de la serie, 1990, fue positiva). Esto constituye un elemento a tener en cuenta para la evaluación de las relaciones futuras de nuestro país con el MERCOSUR y su eventual incorporación al ALCA. Dado que en el marco del modelo de apertura externa el crecimiento del producto genera déficit en la balanza comercial, esto supone una carga adicional a los requerimientos crecientes de financiamiento externo para sostener el pago de intereses de la deuda. Una eventual incorporación de nuestro país al ALCA que mantenga inalterada la estructura comercial actual supondría un aumento de su vulnerabilidad financiera externa.

Precisamente, este mecanismo aporta a la explicación de la prolongación de la recesión actual: la economía argentina ingresó ya en el cuarto año consecutivo de caída del PBI, debido sobre todo a las dificultades de financiar su deuda con recursos externos, lo cual busca compensarse con la disminución interna de la actividad económica bajo el supuesto de que esto podría liberar saldos exportables. En la situación presente, el ajuste interno que involucra este mecanismo se presenta como prácticamente infinito.

Los efectos de la apertura externa sobre el mercado de trabajo

¿Cómo afectó la apertura externa a las relaciones laborales? El deterioro de la situación económica, social y política de los asalariados fue una tendencia notoria de la década del noventa, que había sido anticipada por las políticas económicas aplicadas por la dictadura militar de 1976-1981. Esas políticas restringieron la capacidad estatal para el manejo de la economía en la década del ochenta, fuertemente condicionada por los problemas derivados de una voluminosa deuda externa que se tradujeron en una elevada inflación.

La gran novedad de la década del noventa fue la emergencia de tasas de desocupación inéditas para un país que hacia fines del siglo XIX se hallaba semi-despoblado, y cuya élite dirigente debió estimular la inmigración extranjera para poner en funcionamiento una economía agroexportadora basada en la producción de carnes y granos para el mercado internacional.

Durante buena parte del siglo XX la demanda de mano de obra fue superior a la oferta o se mantuvo en equilibrio con ella dentro de niveles reducidos de desempleo. Desde la década del treinta hasta mediados de la del setenta, la industria jugó un papel relevante en la demanda de trabajo tanto de manera directa como indirecta, a favor de una dinámica de expansión que abarcaba numerosas actividades eslabonadas con el sector. En el mismo sentido, el crecimiento urbano multiplicó la demanda de empleo en los servicios públicos y privados, y la conformación de amplias capas sociales de trabajadores independientes –“cuentapropistas”- y de pequeños empresarios y microempresarios urbanos consolidó el equilibrio del mercado de trabajo.

Cuadro 5

Evolución de la actividad y la ocupación - junio 1991 y mayo 2000
Total urbano, Gran Buenos Aires y aglomerados del interior
Tasas en %

Total Urbano	Jun-91	May-00
Actividad	39,5	42,4
Empleo	36,8	35,9
Desocupación	6,9	15,4
Subocupación	6,0	14,5
Gran Buenos Aires		
Actividad	40,9	45,3
Empleo	38,1	38,1
Desocupación	6,3	16,0
Subocupación	5,1	15,0
Aglomerados del interior		
Actividad	37,5	39
Empleo	34,5	33,4
Desocupación	7,9	14,5
Subocupación	7,4	13,6

Fuente: Laboratorio N° 5, Instituto de Investigaciones Gino Germani, con base en datos de EPH-INDEC, 2001.

En la década del setenta las tasas de desocupación abierta promedio no superaban 4% de la PEAurbana, y durante la década del ochenta, pese al estancamiento económico, oscilaron en torno al 6% de la PEAurbana. En cambio, a partir de 1993, se multiplicaron, llegando a 18% de la PEA urbana en mayo de 1995. Actualmente la tasa de desocupación se mantiene en torno a 15% de la PEAurbana, y manifiesta una fuerte resistencia a disminuir. Paralelamente también creció en forma considerable la subocupación horaria –personas que trabajan menos de treinta y cinco horas semanales. La tasa de subocupación asciende actualmente a otro 15%.

El incremento de la desocupación estuvo íntimamente asociado con la caída del salario real. Una estimación reciente de la evolución del salario en la industria manufacturera que toma como base 100=1993 muestra que en 1980 se situaba en 128, mientras que desde el año de referencia hasta hoy osciló en torno a los mismos valores y se ubica en 2001 un poco por debajo de 100. Dicho en otras palabras, los salarios actuales en la industria son inferiores en una cuarta parte a los que predominaban en la década del ochenta, y aproximadamente un tercio por debajo de los prevalecientes en la década del setenta.

Otra estimación referida a la evolución del salario medio real para el Gran Buenos Aires, basada en la Encuesta Permanente de Hogares de INDEC, registra una evolución similar: se observa por ejemplo que el salario medio real de 1984 prácticamente duplica el registrado en 2001. También se observan las considerables variaciones del salario real durante la década del ochenta y las fuertes caídas registradas durante 1982, con la Guerra de Las Malvinas, y durante las dos hiperinflaciones sucesivas de 1989 y 1990. Estas variaciones contrastan con la relativa estabilidad, más allá de la tendencia a la baja, de los salarios medios reales en la década del noventa.

Cuadro 6

Gran Buenos Aires: evolución del Salario Medio Real 1981-2001

Año	Salario Medio \$ de abril 2001	1993=100
1981	1.704,1	221
1982	838,7	109
1983	1.248	162
1984	1.363,7	177
1985	839,8	109
1986	911,6	118
1987	791,4	103
1988	630,2	82
1989	555,5	72

Cuadro 6 - continuación

Año	Salario Medio \$ de abril 2001	1993=100
1990	587,6	76
1991	652,5	85
1992	745,7	96
1993	771,6	100
1994	771,6	100
1995	724,5	94
1996	702,2	91
1997	697,4	90
1998	727,8	94
1999	701,5	91
2000	700,9	91
2001	687,2	89

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación de Políticas Macroeconómicas, Ministerio de Economía. Elaborado por Gastón Beltrán en base a la Encuesta Permanente de Hogares. Los datos de 1981 y 2001 corresponden a las ondas de abril. Los datos de 1982 a 2000 corresponden a las ondas de octubre. Los valores monetarios corresponden al mes anterior a la realización de la encuesta.

En 1993 el Consejo del Salario Mínimo (organismo tripartito que no volvió a reunirse desde ese año) fijó en 200\$ (equivalentes a 200 dólares) el salario mínimo para toda la economía, valor que se sitúa muy por debajo del costo de los bienes de la canasta de consumo requerida para la subsistencia de una familia tipo. Precisamente este valor fue utilizado como referencia para asignar los subsidios de los programas de empleo; en los últimos dos años fue disminuyendo, y se sitúa en torno a 160\$⁵.

La evolución descrita indica la consolidación de un modelo de bajos salarios como contrapartida de la apertura comercial. Una manifestación sumamente expresiva de este modelo puede encontrarse por ejemplo en la multiplicación de ferias populares en el Gran Buenos Aires, que ascienden ya a unas cuarenta, y en otros puntos del país. En estas ferias se venden productos de muy bajo precio, sobre todo vestimentas y alimentos, muchos de ellos ingresados mediante el contrabando –indicador del grado de avance de la desregulación involucrada por la apertura comercial- o distribuidos y/o producidos mediante cadenas informales de comercialización y producción. Muchos de los concurrentes a estas ferias son productores informales de vestimenta, calzado, comidas preparadas. En relación con la situación en el mercado de trabajo, el crecimiento del número de estos tra-

bajadores informales manifiesta claramente que además del desempleo y la subocupación creció considerablemente la precarización salarial, esto es, las situaciones laborales en las que el salario deja de estar vinculado con garantías e institutos de protección social.

Cuadro 7

Gran Buenos Aires: evolución de la precariedad salarial 1990-1999

Asalariados*	1990		1999		Composición de la evolución 1990-1999	
	N	%	N	%	N	%
Estables/ protegidos	1.583.183	65	1.798.381	62	215.198	46
Precarios	856.372	35	1.106.123	38	249.751	54
Total	2.439.555	100	2.904.504	100	464.949	100

*Se excluye al servicio doméstico, administración pública y defensa, y actividades primarias.

Fuente: reelaboración propia de los datos presentados por Bustos, Juan Martín, Salvia, Agustín; Sciarrotta, Fernando y Tissera, Silvana, "Relaciones laborales y precariedad en el empleo", en base a datos de la EPH de INDEC, pág. 4. Trabajo presentado en el 5° Congreso Nacional de ASET, Buenos Aires, 2001.

Se observa que a lo largo de la década los trabajadores precarios constituyeron más de la mitad del incremento del total de asalariados en el principal mercado de trabajo urbano del país. Sin embargo, se observa también que ya en la década del noventa la precariedad alcanzaba a más de un tercio de los asalariados: un breve repaso de los cambios en su *status* jurídico permitirá clarificar este aspecto, a través del contraste entre el diseño provisto por la Ley del Contrato de Trabajo (LCT) y la constatación de su cobertura efectiva en la década del noventa, lo cual permite evaluar la distancia entre la norma y la realidad.

El modelo de inserción laboral que promueve la LCT puede ser descrito sintéticamente como un empleo asalariado estable o de duración indefinida, articulado con servicios de salud, institutos previsionales, derecho a la indemnización por despido y otros. Una estimación reciente (Godio y otros, 1998: 74, 75) fija en sólo uno de cada seis activos la proporción de trabajadores incluidos efectivamente en este modelo prototípico de asalariado⁶. En otras palabras, el ámbito actual de aplicación de la LCT, que sus gestores concibieron como pieza central del derecho del trabajo en Argentina en la época de su promulgación, un cuarto de siglo atrás, se encuentra fuertemente recortado, aunque no toda la restricción de su cobertura puede ser atribuida a los cambios de la década del noventa.

Desde su origen la LCT excluía ciertas categorías como los empleados de la Administración Pública, los trabajadores agrarios y los trabajadores del servicio doméstico, sujetos a regímenes particulares, y también parcialmente a trabajadores como los de la construcción, sujetos también a un régimen diferenciado de estabilidad e indemnización.

Los asalariados clasificados en estas categorías ascendían en 1991, según el censo de población de ese año, a unos 4 millones, es decir, la mitad del total. También quedaban excluidos de la cobertura de la LCT la mayoría de los no asalariados, algo más de 4 millones de activos ocupados según el censo de 1991. En esa condición se incluyen los trabajadores por cuenta propia y parte de los patrones o empleadores, insertos en actividades diversas que van desde la prestación de servicios profesionales hasta las comerciales, artesanales, etcétera. Todas estas categorías se hallaban, total o parcialmente, fuera del ámbito de aplicación de la ley antes de la década del noventa.

En suma, los asalariados cubiertos por el modelo prototípico de la LCT representaban en 1991 alrededor de 4 millones de personas, cifra equivalente de modo aproximado a sólo un tercio de los ocupados, por lo que ya a principios de la década podía observarse una asimetría entre la imagen prevaleciente sobre la condición salarial “típica” y su incidencia efectiva en la estructura ocupacional. La proporción de asalariados asimilados al modelo normativo típico se fue reduciendo rápidamente durante la pasada década. En 1998, de acuerdo con la fuente mencionada más arriba, el número de asalariados que responden al modelo de la LCT no sobrepasaba los 2,4 millones, 40% menos que los registrados a principios de 1991. Actualmente, en el año 2001, se presume que el empleo formal se ha reducido a su mínima expresión.

El impacto de estas tendencias sobre los sindicatos se tradujo como una disminución de la afiliación y de los recursos derivados de ésta. Es probable que el contraste entre el modelo normativo de asalariado y los “trabajadores realmente existentes”, ya muy acusado en 1991, no se hubiera difundido aún en la conciencia social debido al peso relativo del empleo público, que alcanzaba aproximadamente 17% del empleo total, comprendidas todas las instancias de la administración, los servicios de educación, salud, etcétera. Precisamente durante los '80 se constató un crecimiento significativo de la organización y la acción sindical entre los empleados públicos, lo cual tendió a favorecer la asimilación parcial de su organización y comportamiento con el de los trabajadores de la industria.

Durante la década del noventa esta tendencia originó dos emergentes claves en el mundo político-sindical: la consolidación de ATE (Asociación de Trabajadores del Estado) al frente del nuevo sindicalismo representado por la CTA (Central de Trabajadores Argentinos), y el movimiento social encabezado por los docentes de CTERA, que instaló una Carpa Blanca frente al Congreso de la Nación, la cual permaneció allí hasta fines de 1999, días después de asumir el nuevo go-

bierno de la Alianza. Si bien la sujeción normativa de los empleados del sector público les otorga un *status* jurídico particular y los distancia del modelo típico de asalariado, muchas de sus características –como la estabilidad en el cargo, la cobertura de salud, la protección previsional y otras– los acercan a ese modelo.

El cambio de las regulaciones laborales

Durante la década del noventa se promulgaron varias normas que modificaron las regulaciones laborales vigentes hasta la década anterior. Dado que esas modificaciones se realizaron sin sustituir las principales leyes laborales, esto introdujo cierta confusión normativa. Incluso, algunas modificaciones se realizaron a través de la jurisprudencia, es decir, mediante nuevas interpretaciones judiciales de antiguas normas. Algunos autores, para referirse a casos similares de otros países, señalan que este fenómeno genera “una desregulación... por hiper-reglamentación” (Coutrot, Thomas, 1999: 15).

En 1989, la Ley de Emergencia del Estado modificó el status de los empleados públicos a través de la suspensión temporaria de la estabilidad en sus cargos, lo cual permitió la remoción de numerosos funcionarios de la Administración Pública Nacional⁷. Esta norma y su aplicación constituían un claro mensaje favorable a las demandas del *establishment* empresario en favor del achicamiento del Estado.

En 1990 el Ministerio de Trabajo dictó un decreto reglamentario de la aplicación del derecho constitucional de huelga en los servicios públicos, con el claro objetivo de atenuar las presiones de los sindicatos afectados por la privatización de las empresas estatales y satisfacer al mismo tiempo la demanda de los futuros adquirentes de esas empresas. Dado el peso de los sindicatos en la gestión de las empresas que se privatizarían, esta norma favorecía las medidas de reestructuración de sus nuevos propietarios.

Precisamente, la sanción de esta norma se produjo en el curso de la privatización de la empresa pública de teléfonos, adquiriendo el valor de un mensaje explícito dirigido hacia los inversores.

También en 1990 el Congreso sancionó una Ley del Empleo que estableció una serie de nuevas figuras contractuales, como los contratos por tiempo determinado o a plazo fijo (desde seis meses hasta dos años), que posibilitaban a las empresas contratar personal sin los costos de la indemnización por despido para los trabajadores con más de tres meses de antigüedad, vigente en la Ley de Contrato de Trabajo. Estos nuevos contratos promovidos también eximían parcialmente a los empleadores de aportes y contribuciones previsionales y de obra social.

En 1993, el gobierno nacional dictó un decreto, denominado Decreto de Desregulación, orientado a la modificación de regulaciones en muy diversas activida-

des. Entre más de un centenar de disposiciones, una de ellas abría la posibilidad de establecer negociaciones colectivas en el nivel de las empresas que hasta entonces, por regla general, se circunscribían al nivel superior de la rama de actividad. Esa norma también habilitaba al Ministerio de Trabajo a fijar la representación en el ámbito de las empresas, posibilitando su concesión a comisiones internas de trabajadores, lo cual implicaba una descentralización de la negociación colectiva.

De este modo, en el curso de sólo cuatro años, se promulgaron normas que restringían la estabilidad laboral de los empleados públicos, restringían el derecho constitucional de huelga en los servicios públicos, habilitaban nuevas formas de contratación “flexibles” que afectaron el modelo predominante del contrato de trabajo por tiempo indeterminado y, finalmente, habilitaban la negociación colectiva en el ámbito de las empresas, lo cual afectaba el modelo de negociación centralizada en el nivel de la rama de actividad, vigente hasta entonces.

Todas estas normas se agregaron, sin sustituirlo, a un marco normativo que permanece, y cuyas instituciones básicas están conformadas por la Ley del Contrato de Trabajo, la Ley de Negociación Colectiva, la Ley de Asociaciones Sindicales (que regula la organización de los sindicatos) y la Ley de Obras Sociales (gestionadas por los sindicatos que administran los aportes de los trabajadores y las contribuciones patronales, que se extienden a todos los trabajadores estén o no sindicalizados, y que se descuentan automáticamente como porcentajes fijos de los salarios). Esta profusión normativa, en la que surgieron nuevos institutos que contradicen los institutos vigentes, generó una deslegitimación adicional de las antiguas regulaciones laborales que se manifestaron agudamente en la jurisprudencia laboral, organizada desde hace varias décadas en un fuero especial.

Posteriormente se establecieron algunas nuevas normas, como la ley que regula la inserción laboral en las PyMes -las empresas de cincuenta ó menos empleados y un determinado nivel de facturación-, a las que se eximió de algunos costos vinculados con la indemnización por despido. Hacia 1998 se estableció una reforma laboral que disminuyó el monto de la indemnización por despido para los trabajadores con menos de dos años de antigüedad en el empleo, aunque se restringió al mismo tiempo el período de “prueba”, lapso que media entre el ingreso del trabajador y su contratación efectiva por tiempo indeterminado, y durante el cual no rige la garantía de indemnización por despido, a sólo un mes (mientras que antes ese lapso era de tres meses)⁸. Esta nueva norma también disminuyó la cantidad de tipos de contratación fijados por la Ley de Empleo, llamados contratos promovidos, subsistiendo sólo algunos de ellos.

La reforma laboral más reciente fue incorporada durante el actual período constitucional a través de la Ley N° 25250 promulgada en agosto de 2000, que según varios analistas “continúa con el proceso de flexibilización de las normas laborales que se inició en la década pasada, siguiendo las recomendaciones internacionales y presiones empresariales” (Palermo y Sánchez, 2001).

Esa norma establece que en las empresas que pudieran ser afectadas negativamente por el ciclo económico pueden modificarse las garantías establecidas en el convenio colectivo de trabajo de ámbito superior. De esta manera, los trabajadores de estas empresas no gozarían de iguales derechos que los trabajadores de la misma rama regulados por el convenio colectivo de ámbito mayor, con lo cual quedaría alterada la aplicación de la “norma más favorable”, un antiguo principio del ordenamiento laboral en Argentina⁹. Además, esta norma extiende el período de prueba, lapso en el cual los trabajadores no cuentan con protección por despido, a tres y seis meses, que en el caso de las PyMes puede ser extendido hasta doce meses.

Estas normas tuvieron como objetivo facilitar la flexibilización de los contratos de trabajo disminuyendo los costos laborales para los empleadores, y fueron acompañadas por otras normas destinadas a reducir las contribuciones patronales a las obras sociales, que, controladas en su mayoría por los sindicatos, organizan una parte importante de los servicios de salud de los empleados. La orientación pro-patronal de las reformas laborales se fundamentó en adecuar las normas legales a las nuevas condiciones de funcionamiento de la economía, sometida a una apertura del sector externo que favoreció la competencia de bienes importados en el mercado local. En las nuevas condiciones de estabilidad generadas por el Plan de Convertibilidad y con la apertura externa, la vía para aumentar la competitividad de las empresas fue la disminución de los costos laborales.

Este conjunto de normas, y el sostenido incremento de la desocupación y subocupación, estimularon el crecimiento del número de trabajadores situados en áreas fronterizas del trabajo asalariado, colocados en situaciones y relaciones de trabajo ambiguas cuyas definiciones tienden a superponerse, tales como el trabajo no registrado, el trabajo clandestino y otros. Como se sabe, en Argentina no existe un Estado Social al estilo europeo, por lo que el costo social de las reformas no tuvo prácticamente ningún paliativo o cobertura amplia para los trabajadores que quedaron marginados del mercado de trabajo formal.

Los diversos senderos de la precarización

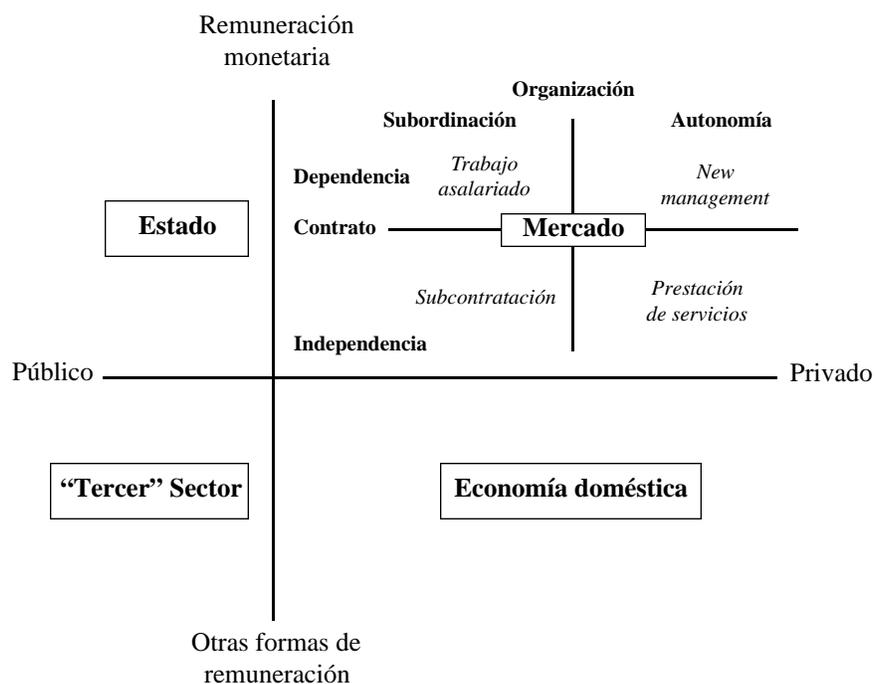
En relación con el modelo promovido por la Ley de Contrato de Trabajo, cuya formulación actual proviene básicamente de 1974, se aprecia una erosión de la condición contractual de los asalariados, derivada de las situaciones en las que el salario pierde su articulación automática con los servicios de salud y previsionales, y con las normas que garantizan estabilidad, indemnización por despido y otros institutos. Los trabajadores son ahora *legalmente* precarizados, sea bajo la forma de contratos promovidos en modalidades especiales –pasantías, aprendizaje- o bien bajo regímenes particulares como el correspondiente a las PyMes.

Las diversas formas de erosión del trabajo asalariado descritas operan dentro de los límites de sus “fronteras internas”. Como se señaló, esta “pérdida” fue conformada legalmente por la emergencia simultánea de lo que se denomina un derecho laboral de “segundo tipo”, para aludir a la devaluación del derecho del trabajo tradicional que suponen esas nuevas formas contractuales (Supiot, Alain, 1993). Parece más o menos obvio que la situación de desempleo, extendida a vastas capas de la población, indujo a aceptar estas formas de inserción asalariada devaluadas respecto del derecho del trabajo tradicional. El uso de la metáfora referida a las “fronteras internas” del trabajo asalariado para describir estas nuevas formas alude a que, más allá de su devaluación, suponen una condición salarial de base.

Al mismo tiempo se expandieron otras formas de inserción laboral que operan sobre las fronteras externas del trabajo asalariado, ya que constituyen prestaciones reguladas por mecanismos jurídicos derivados de la esfera del derecho civil, mercantil, etcétera. En estas modalidades, la remisión a una esfera jurídica diferente involucra una transformación notable en el *status* del trabajo: mientras que el derecho del trabajo reconoce una desigualdad de origen de los trabajadores –por eso la norma jurídica promueve garantías diversas para nivelarlos con la contraparte empleadora–, el derecho civil o el mercantil conciben a las partes del contrato en un plano de igualdad. Este sendero de erosión del *status* jurídico de los asalariados a través de sus fronteras externas es el que presenta mayores dificultades de interpretación, ya que ponen en juego las representaciones sociales del trabajo y lo que algunos autores denominan la construcción social de los mercados de trabajo (Bryn, Jones, 1996).

Finalmente cabe reconocer la emergencia de formas de actividad laboral en las que se prescinde de una remuneración monetaria, sea porque el intercambio se realiza bajo la modalidad de acceso directo a bienes y servicios, incluso por trueque, o bien porque su organización deja de estar regida por normas públicas y se subsume en las que rigen la vida doméstica en los hogares, siguiendo por lo general los lineamientos de un orden, todavía hoy, predominantemente patriarcal. En el siguiente gráfico se presentan de manera sintética estas transformaciones apelando a dicotomías simples, como las que separan el orden público del orden doméstico, y el intercambio de trabajo por una remuneración monetaria de otras formas de remuneración.

Gráfico 1
El cambio en las relaciones de trabajo: senderos de precarización



Los dos grandes ejes del gráfico, que separan el orden público del privado¹⁰ y las formas de remuneración monetaria de otras, esbozan cuatro grandes áreas de actividad laboral: Estado, mercado, economía doméstica y el aquí denominado tercer sector. Las remuneraciones monetarias involucradas en la relación salarial predominan en el Estado y el mercado, aunque no son las únicas. Las formas de intercambio no monetario prevalecen en las actividades vinculadas con la economía doméstica y el tercer sector.

Estas áreas de actividad laboral fueron atravesadas por dos grandes estrategias sostenidas por el estado y los empresarios en la última década. Por un lado, el retiro del estado de la regulación fue acompañado por la aplicación de políticas sociales que tendieron a delegar en organizaciones sociales la gestión y ampliación de diversos equipamientos colectivos y algunos mecanismos de compensación de la pobreza y el desempleo. En este sentido la estrategia estatal estimuló el desarrollo del tercer sector. Por otro lado, la estrategia empresaria tendió a sustituir los contratos laborales por contratos de índole mercantil. Esta estrategia incidió considerablemente en las transformaciones en el mercado de trabajo. En lo que sigue enfocaremos su descripción, incorporando a partir de ésta las restantes dimensiones.

El área de actividad correspondiente al mercado combina las dimensiones del contrato y de la organización del trabajo. En la dimensión contractual de la relación de trabajo, el asalariado es dependiente, en el sentido que el trabajador vende su fuerza de trabajo, colocándola a disposición del empleador. Se diferencia de este modo del trabajador independiente, que no vende su fuerza de trabajo sino el producto o resultado de su aplicación, asignando un precio al producto/ servicio realizado. Podrían reservarse las nociones de dependencia/ independencia para aludir a esta dimensión contractual.

En la dimensión de la organización del trabajo el trabajador se “subordina” a su empleador: acepta que su labor será orientada, dirigida y supervisada por éste o por quien funcione en la organización como su representante -sea jefe, gerente o supervisor. En el trabajo autónomo, en cambio, es el propio trabajador quien organiza su producción: a quien usa su producto o servicio le resulta en principio indiferente el modo en que éste fue realizado, y lo valora sólo por sus resultados. Podrían reservarse las nociones de subordinación/ autonomía para aludir a este aspecto de la organización del trabajo^{11 12}.

Dependencia contractual y subordinación organizativa: el trabajo asalariado

En el casillero del trabajo asalariado, que combina la dependencia contractual y la subordinación organizativa, podemos ubicar el sendero de precarización mencionado anteriormente: el trabajo asalariado se desdobra entre “protegido y estable” y “no protegido e inestable”. Este corte indica lo que denominamos la frontera interna del trabajo asalariado y afecta considerablemente la sindicalización: cada vez más los sindicatos restringen su representación a los trabajadores estables y encuentran dificultades para extenderla a la de los trabajadores precarizados. El problema es que, de acuerdo con estimaciones oficiales, aproximadamente el 40% de estos asalariados fue clasificado en 1999 como no registrado, proporción que fue creciendo durante la década (en el inicio de la década del noventa representaba sólo 30% de los asalariados).

Los trabajadores inestables se localizan en actividades donde prevalece la subcontratación, así como en distintas actividades de servicios tradicionalmente informales. Este corte entre estables e inestables también prevalece en actividades típicamente estacionales, desde las cosechas agrícolas hasta ciertas industrias cuya producción mantiene ciclos pronunciados (la producción de bebidas como cerveza, gaseosas, etc.). En muchas empresas la estacionalidad genera cortes pronunciados en el personal del tipo centro (estable)/ periferia (inestable), que son estimulados a través de estrategias de gestión de recursos humanos. De algún modo, la tradición de representación y organización vertical de los sindicatos, en el sentido de la adscripción a ramas por tipo de producción, así como de categoría

manual/ no manual de las tareas, que segmentan el colectivo de trabajadores, ha tendido a naturalizar este corte en muchas empresas.

Los asalariados estables integran en su mayoría el sector público (la administración nacional, las provinciales y las municipales) y los diversos servicios estatales (como educación y salud). De hecho, es allí donde se manifestaron durante la década numerosos conflictos sindicales, particularmente en las provincias y municipios donde se hicieron sentir con más fuerza, sobre todo a partir de 1995, los rigores del ajuste fiscal. En el sector privado, en cambio, la proporción de asalariados estables tendió a decrecer en la mayoría de las ramas, especialmente en la industria, y sólo creció en actividades que mostraron signos de un considerable incremento de la rotación laboral, como el comercio, particularmente en el segmento de super e hiper mercados, el de mayor dinamismo y crecimiento durante la década.

En la época que el trabajo asalariado constituía la modalidad predominante, sus fronteras se localizaban sobre todo en lo que se denomina formas fraudulentas, a través de las cuales se buscaba disfrazar la relación de dependencia laboral. Dentro de los límites físicos de un establecimiento que proveía un ámbito territorial bastante preciso y visible, podía situarse cómodamente una determinada organización del trabajo que distribuía roles directivos y subordinados claramente delimitados. Las formas fraudulentas surgían de la falta de registro de trabajadores subordinados, o bien del intento de disimular la dependencia laboral bajo otras formas de contratación.

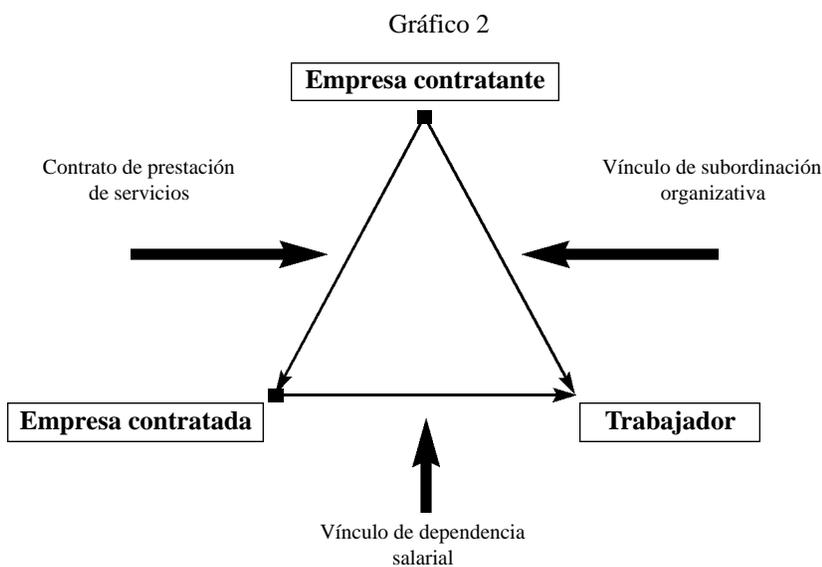
Actualmente el ámbito descrito aparece desdibujado por procesos de reestructuración empresaria que estimulan la derivación a terceros (externalización) de partes de los procesos productivos de bienes o servicios (Novick, Marta y Gallart, María, 1998; Walter, Jorge y Senén González, Cecilia, 1996). Dentro de los establecimientos, en un mismo espacio físico coexisten actividades laborales desarrolladas por diversas empresas, entretejidas en redes de contratación y subcontratación en el seno de las cuales no resulta fácil trazar los vectores de dependencia laboral. Al mismo tiempo, los límites de las empresas coinciden cada vez menos con los ámbitos físicos del establecimiento, extendiéndose por vías diversas sea hacia el espacio económico de los mercados a través de redes de comercialización y distribución singulares, o bien hacia el espacio doméstico a través del trabajo a distancia u otras modalidades.

Subordinación organizativa e independencia contractual: la subcontratación

En el casillero de la subcontratación, el trabajador es contractualmente independiente de la empresa usuaria de su trabajo pero se subordina a la organización del trabajo fijada por ésta. Se pueden localizar diversas modalidades de subcon-

tratación. Esta forma resulta típica por ejemplo de la industria de la construcción, donde la subordinación en la organización del trabajo se garantiza a través de cláusulas contractuales *ad-hoc*.

La noción de independencia se refiere aquí a la prestación de trabajos en una empresa por parte de los asalariados de otra empresa: esto involucra relaciones de trabajo “trilaterales”, que se multiplican según la profundidad de la cadena de subcontratación. De acuerdo con la terminología expuesta, el trabajador individual está subordinado a la organización del trabajo de la empresa contratante, tiene un contrato como asalariado dependiente de la empresa contratada, mientras que entre las empresas se establece un contrato de índole mercantil de prestación de servicios. Estas relaciones pueden observarse en el siguiente esquema:



La difusión de estos vínculos trilaterales de subcontratación generó diferencias en las orientaciones sindicales. Por un lado, algunos sindicatos intentaron colocar a los trabajadores subcontratados bajo su cobertura, buscando igualar las condiciones y garantías de trabajo en nombre de su común subordinación organizativa. Esta fue la estrategia seguida por el SMATA (Sindicato de mecánicos)¹³ para nuclear a los trabajadores de las terminales automotrices con sus proveedores de autopartes. En cambio, otros sindicatos concibieron a los subcontratados como agentes externos a su cobertura, y aceptaron la primacía de las relaciones mercantiles de prestación de servicios entre empresas que conciben el vínculo de dependencia salarial del trabajador con la empresa contratada exclusivamente. En esta orientación los sindicatos se resignaron a reproducir la segmentación del colectivo de trabajadores entre “internos” y “externos”.

La subcontratación se situó en la base de las prácticas de “externalización” o “terciarización” que se difundieron durante la década del noventa en las grandes empresas y organizaciones de todas las ramas de actividad. Esta figura cuenta con una regulación específica en la Ley de Contrato de Trabajo, cuyo artículo 29 establece la “igualdad de trato” entre trabajadores contratados directamente y los subcontratados, la cual vincula las responsabilidades de la empresa contratante con la subcontratada. Esta responsabilidad garantiza por ejemplo la indemnización por despido, un instituto de protección clave para un sistema económico en el que comúnmente las relaciones de subcontratación se establecen entre empresas de muy diversa envergadura económica. Sin embargo, los jueces, a través de la aplicación de esta norma en la jurisprudencia, tendieron a rechazar la responsabilidad de las empresas contratantes, inducidos por un dictamen de la Corte Suprema de 1994 que estableció una interpretación restringida de la norma.

Este nuevo comportamiento judicial estimuló la estrategia de las empresas tendiente a generalizar la subcontratación, que no se restringió ya como en el pasado a los servicios tradicionales de seguridad, catering y limpieza, sino que se extendió a múltiples actividades que antes realizaba la empresa con personal propio, sustituyendo a éste por trabajadores de empresas subcontratadas sobre los que ya no rige la responsabilidad del contratante. Esto afectó negativamente a los sindicatos, que, restringidos a la representación del personal contratado directamente, encontraron dificultades para incorporar en su cobertura la representación de los trabajadores de las pequeñas empresas subcontratadas.

El mecanismo de la subcontratación se situó en el centro de las prácticas de *outsourcing* encaradas por las empresas de servicios públicos privatizadas, cuyos directivos las utilizaron no sólo como una herramienta de gestión, sino también como un medio para erosionar las bases de los poderosos sindicatos que se habían desarrollado previamente en su seno. En la distribución de gas, la producción y distribución de petróleo, las empresas de energía eléctrica, los ferrocarriles, las empresas de teléfonos, etc., los planteles de personal propio fueron reducidos abruptamente. Los trabajadores que fueron desplazados se integraron en parte en las nuevas empresas que pasaron a operar bajo el régimen de subcontratación, y en parte fueron a engrosar las filas de los desocupados. Pero por una u otra vía abandonaron la pertenencia sindical previa.

El trabajo realizado en este nuevo contexto se sujeta a nuevas modalidades de contratación, y aunque los contenidos y la naturaleza de las tareas permanezcan, varían considerablemente su organización social y sus representaciones simbólicas. En el plano de la organización se registran cambios radicales en el sentimiento de “pertenencia”, ya que el compartir un mismo espacio físico o el entregar el resultado del trabajo a una misma empresa ya no bastan para delinear un suelo común de pertenencia *entre* trabajadores. En el plano simbólico, la figura tradicional del trabajador dependiente sujeta por un contrato de trabajo a la organiza-

ción dispuesta por el empleador se escinde de la figura del trabajador independiente de la empresa para la cual o en la cual realiza tareas, cuya sujeción temporal deriva de un contrato de índole mercantil.

El impacto de estos procesos de reorganización y cambio contractual del trabajo sobre los sindicatos es enorme, ya que afecta el núcleo central de identidad laboral que preside su capacidad de reclutamiento y afiliación. Sobre el origen o las causas de estos procesos existen interpretaciones disímiles: están quienes acentúan la cuestión del impacto del cambio tecnológico en la reorganización del trabajo, y quienes enfatizan el carácter social de los procesos de reestructuración organizativa y de flexibilización laboral impulsados por los empresarios. Dado que de hecho ambos factores operaron frecuentemente de modo simultáneo, influyéndose mutuamente, es posible considerarlos de manera conjunta en los casos específicos.

Dependencia salarial y autonomía en la organización: las nuevas prácticas del *management*

En el casillero que combina la dependencia contractual y la autonomía en la organización del trabajo se localizan diferentes variedades. Una correspondería al trabajo a distancia, en el que si bien el trabajador mantiene una relación salarial, realiza su actividad fuera del ámbito de control y supervisión directa del empleador. Esta es una situación de empleo tradicional para ciertas categorías de trabajadores como los conductores de vehículos o los trabajadores a domicilio en la confección de vestimenta.

Durante la década del noventa esta figura se extendió a través de las formas modernas de gestión del trabajo en las grandes empresas, en las que predominan relaciones más horizontales y los trabajadores pueden organizarse por sí mismos de modo autónomo. Esta forma llega a constituir en ocasiones un embrión autogestionario que en principio se aplicó en ciertas tareas de mantenimiento en los servicios de distribución a través de líneas de gas o de electricidad, por ejemplo, de las grandes empresas públicas privatizadas, pero que ahora se extiende a todo tipo de actividades. La ideología del *management* que sustenta estas nuevas formas enfatiza la mayor responsabilidad y autonomía de los trabajadores en la toma de decisiones en su puesto. Pero al mismo tiempo las empresas manifiestan una vocación de ahorro de costos y una búsqueda de productividad que intensifica la utilización de mano de obra (utilizando menos personal, redistribuyendo las tareas entre el personal que permanece en la empresa, acotando los tiempos de descanso típicos –“tiempos muertos”- de las formas de gestión tradicionales) más que una vocación cooperativa.

En relación con las nuevas formas de gestión de la mano de obra, los sindicatos encontraron dificultades no sólo para sostener su interlocución con la empresa, sino también para preservar la lealtad de los trabajadores. En las grandes empresas, sobre todo, el *management* surgió como un rival poderoso de los sindicatos, tanto más cuanto éstos no logran sostener algunos recursos tradicionales, como la calidad de los servicios de obra social. Esto se ha observado en varios estudios de casos en las grandes empresas de servicios públicos privatizadas, en las que los trabajadores aceptaron la desafiliación al sindicato a cambio de los servicios propuestos por las empresas, profundizando la diferencia entre personal “dentro de convenio” (sindicalizados) y “fuera de convenio” (no sindicalizados).

Las nuevas formas de gestión que solicitan un mayor involucramiento y compromiso de los trabajadores con las empresas fueron erosionando el rol del sindicato en el lugar de trabajo en un sentido similar al que se registra en otras sociedades (Alaluf, Mateo, 1997: 469-491).

En un estudio realizado recientemente entre los trabajadores de la planta de la empresa Toyota en Campana, Provincia de Buenos Aires (Battistini, 2001), se pudo constatar que, a diferencia de lo que sucedía con los empleados de las viejas plantas automotrices, menos de la mitad del personal se había afiliado al sindicato. Este personal joven, con certificaciones educativas superiores al promedio de la rama, tendía a resolver sus demandas a través de su vínculo con el supervisor o con el líder del equipo, célula o módulo de trabajo, y no con el delegado sindical. Este es precisamente uno de los objetivos de gestión del personal que sostiene la empresa.

Pero al mismo tiempo, la tendencia a otorgar autonomía al personal transfiriéndole cada vez mayores responsabilidades en la toma de decisiones afectó directamente a los supervisores y cuadros medios de las empresas en vías de reestructuración organizativa, despojándolos del poder de mando y/o de sus puestos. En un contexto de creciente desocupación, las posibilidades de encontrar un nuevo empleo fueron limitadas no sólo para los trabajadores menos calificados, sino también para supervisores, jefes y gerentes desplazados de las empresas que encaron las nuevas prácticas de gestión.

En el plano de la estructura social esta tendencia fue congruente con la agudización de la fractura dentro de las clases medias y la emergencia de lo que se dio en llamar nuevos pobres, compuestos entre otros por cuadros medios y técnicos desplazados de las empresas reestructuradas. De este modo, la inestabilidad en el empleo, y su secuela de miedo e incertidumbre frente al futuro, que se expandió considerablemente durante la década del noventa, afectaron a varias capas sociales además de a los obreros.

Una tercera variedad alude al trabajo de profesionales u otras categorías dotadas de cierta autonomía en la prestación de trabajo que proviene de una matrícu-

la o certificación habilitante. Este es el caso típico de profesionales que en algunas actividades, como la médica, fueron progresivamente subordinados a empresas organizadas en redes para la prestación de servicios, como las “prepagas”. Éstas fijan los aranceles y restringen las posibilidades de aumentar sus ingresos para estos profesionales, articulados sobre su doble *status* de dependencia salarial aunque con cierto margen de autonomía en su trabajo.

Independencia contractual y autonomía en la organización: la prestación de servicios

La prestación de servicios es una relación independiente desde el punto de vista contractual, y autónoma desde el punto de vista organizativo. En esta figura se establecen contratos de tipo mercantil, no laborales, cuyas formas pueden ser sumamente variadas.

Algunas de esas formas pueden incorporar especificaciones tan detalladas por parte del contratante que la autonomía puede no resultar más que ilusoria. Aunque la prestación de servicios es incorporada a contratos de tipo mercantil, la tendencia en las grandes empresas es la de especificar controles y mecanismos de supervisión que tornan en cierta medida ilusoria la independencia contractual. Tal, por ejemplo, la tendencia de certificación de normas de calidad que involucra la auditoría más o menos permanente de los proveedores por parte del contratante. En la medida que la contratación no se establece entre *partners*, las normas de la prestación son dictadas por la empresa, de donde es probable que, tal como revelan diversos estudios (Esquivel, Valeria, 1997), la autonomía del trabajador sea sólo relativa y se manifieste de hecho una relación de subordinación. Tal vez de las peores, ya que aparece revestida bajo la forma de un contrato entre iguales libremente aceptado por el contratado, que es quien asume comúnmente el riesgo.

Esta forma de contratación se extendió durante la década del noventa en múltiples sectores de actividad, comenzando por el propio sector público. Con el argumento de profesionalizar sus tareas y a favor de la multiplicación de créditos externos de organismos multilaterales –el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo–, el Estado estimuló la multiplicación de personal contratado bajo la figura de la prestación de servicios. La obligación de los trabajadores (sean o no profesionales) sujetos a este status de prestadores de servicios independientes es la de proveerse por sí mismos un servicio médico y aportar individualmente a la seguridad social, lo que releva de esas responsabilidades a los empleadores y constituye un caso límite de individualización del trabajo.

La crisis actual del sector público llevó a descargar sobre el segmento de los contratados como prestadores de servicios el costo del ajuste del presupuesto estatal. Así, en la reciente poda salarial, se dispuso una reducción de 30% para los

contratados por el sector público nacional, mientras que en el personal de planta permanente esa poda sólo alcanzó a 13% de los salarios. Esto dejó en claro que para el sector público la contratación fue una vía para terciarizar sus actividades y, al igual que en el caso de las empresas privadas, esto le sirvió para descargar el costo del ajuste sobre sus proveedores con menor capacidad de negociación¹⁴.

La difusión de esta modalidad de trabajo erosionó la capacidad de representación y de afiliación sindical, en la medida que los prestadores de servicios están obligados a moverse de un contrato al siguiente porque carecen de estabilidad. Asimismo afectó la propia identidad de los trabajadores, que fue sustituida en parte por una nueva identidad profesional. Un caso límite en este sentido lo constituyen los conductores de taxis de la ciudad de Buenos Aires, que hasta la década del ochenta se autoidentificaban como trabajadores asalariados, y actualmente se autodefinen como “proto-empresarios” que alquilan el vehículo –es decir, un bien de capital- a sus propietarios. De asalariados han pasado a ser microempresarios, sin que sus tareas y probablemente también sus ingresos se hayan modificado en lo más mínimo. La diferencia es que ahora estos conductores deben contratar por sí mismos un servicio de salud y aportar a su jubilación privada, relevando al propietario del vehículo de estas obligaciones.

Tal vez los ejemplos descriptos sea los más reveladores del alcance de la sustitución de los contratos de trabajo por contratos mercantiles de prestación de servicios desde la década del noventa hasta hoy, operada mediante el sustento ideológico neoliberal. Asimismo, estos ejemplos revelan hasta qué punto este desplazamiento se articuló con dos grandes tendencias: la privatización de los servicios de salud, que estimuló la multiplicación de redes de atención médica privadas, y la reforma previsional, que sustituyó las jubilaciones del antiguo sistema universal distributivo por un sistema de capitalización individual. Lo que indica hasta qué punto puede llegar el fracaso de esos sistemas para asegurar una cobertura amplia, es que actualmente sólo la cuarta parte de la población económicamente activa aporta de modo regular a las empresas de Administración de los Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP), al tiempo que no menos de 40% de los trabajadores activos no tiene ningún tipo de cobertura previsional. Esto sin duda generará, a mediano plazo, una crisis en el sistema.

Posiblemente el indicador más evidente de la crisis del sistema de gestión privada lo constituye el anuncio, en octubre de 2001, por parte de quien fue un actor clave en la implantación del sistema, el ministro de Economía Domingo Cavallo, de recortar un 5% de los aportes obligatorios realizados por los asalariados para su jubilación privada. El objetivo de esta reducción fue estimular el consumo acotando la percepción de ingresos futuros, pero más allá de que la crítica situación económica pueda justificar la medida su impacto cultural es inmenso. En primer lugar supone que los propios impulsores del sistema renegaron los objetivos seguidos para su implantación. Y en segundo lugar comprometieron el futu-

ro en beneficio del consumo presente, un valor central en la lógica financiera que predomina actualmente.

Las estrategias de acción sindical frente a las reformas neoliberales¹⁵

Sea por la vía de la precarización salarial, de la subcontratación, por la difusión de contratos mercantiles o por la ruptura de lealtades involucradas en las nuevas formas de gestión laboral, los sindicatos perdieron sistemáticamente capacidades de reclutamiento y de representación en el mundo del trabajo. Esta es la diferencia crucial con la época de consolidación del sindicalismo peronista, cuando la expansión de los mercados urbanos de trabajo en base al trabajo asalariado estable y protegido favorecía su desarrollo organizativo. Actualmente lo que está en juego es el propio suelo simbólico en el que emerge la noción de trabajador.

En la década del ochenta las estrategias sindicales se habían concentrado en la recuperación de las instituciones y la legislación laboral afectadas por la dictadura militar de 1976-1983, como por ejemplo las que regulan la negociación colectiva y el control sindical de las obras sociales. Estos objetivos estuvieron sujetos a las conflictivas relaciones de los sindicatos con el gobierno de la UCR, que si bien galvanizó la unidad sindical generó al mismo tiempo fuertes tensiones entre los propios sindicatos. Esta estrategia de recuperación de la legislación laboral culminó con el triunfo de los sindicatos, que entre 1987 y 1989 obtuvieron la promulgación de las leyes de asociaciones sindicales, de negociación colectiva y de control sindical de las obras sociales casi en los mismos términos de las normas que habían derogado los militares.

En el campo político, la crisis de liderazgo dentro del peronismo luego de su derrota electoral de 1983, y más tarde la crisis del gobierno derivada de las rebeliones militares contra los juicios a los responsables del terrorismo de Estado, posibilitó a los sindicatos desempeñar un rol protagónico en el sistema político. En la práctica, el sindicalismo apareció frecuentemente en la escena pública como un sustituto del PJ, asumiendo un rol claramente opositor a las políticas del gobierno y estableciendo alianzas con los empresarios y otras fuerzas sociales y políticas. Esta estrategia fue culminada con éxito, en la medida que finalmente posibilitó la recomposición del PJ y al mismo tiempo permitió a los dirigentes sindicales incorporarse al poder de Estado durante la propia gestión de Alfonsín para, desde allí, promover la restauración de la legislación laboral.

La fuerte reorientación de las políticas estatales a partir de la presidencia de Menem en 1989 no sólo colocó a los sindicatos a la defensiva, sino que terminó escindiendo sus orientaciones estratégicas al punto de desencadenar su división organizativa.

En primer lugar los sindicatos dejaron de orientarse por objetivos comunes, ya que las políticas estatales que impulsaron las reformas neoliberales fueron aceptadas por algunos sindicatos y rechazadas por otros. Esto fue particularmente notorio en el caso de las reformas que afectaron directamente a los trabajadores, como la de la legislación laboral orientada a la flexibilización del mercado de trabajo, y que posibilitaron la emergencia de un derecho del trabajo de “segundo tipo”, como se señaló en el capítulo anterior.

En segundo lugar, las nuevas condiciones de funcionamiento de la economía debilitaron las posibilidades de éxito de las estrategias de acción tradicionales. La estabilidad macroeconómica –obtenida a partir de la aplicación de la Convertibilidad en 1991- y la apertura económica a las importaciones constituyeron un freno importante a las estrategias orientadas al aumento nominal de salarios. Si antiguamente los sindicatos habían logrado adaptar su estrategia a la inflación, obteniendo a través de la negociación colectiva reajustes de salarios nominales, se veían ahora imposibilitados de alcanzarlos, ya que los reajustes no podían ser trasladados a los precios.

En tercer lugar, el propio esquema de negociación colectiva centralizada fue erosionado, ya que las grandes empresas, ante la nueva situación de apertura externa de la economía, se vieron obligadas a pactar cada vez más condiciones particulares en sus establecimientos que les permitieran alinear sus precios con los internacionales en lugar de trasladar sus costos a los precios como en las condiciones de economía cerrada. En las empresas de servicios públicos privatizadas, que por las favorables condiciones de transferencia se situaron al abrigo de la competencia internacional, las condiciones particulares fueron negociadas en el momento de la adquisición, y sostenidas luego a favor del debilitamiento sindical.

En cuarto lugar, la consolidación política del gobierno limitó el juego político de los sindicatos, que ni siquiera lograron sostener su reivindicación corporativa de controlar el Ministerio de Trabajo, estilo tradicional de los gobiernos peronistas –sólo el primero de los ministros de Trabajo del gobierno de Menem fue un dirigente sindical, Jorge Triacca. Los dirigentes sindicales también fueron paulatinamente desplazados del acceso a los cargos electivos del PJ, y hoy son relativamente pocos los que quedan en comparación con el nutrido grupo de sindicalistas que se incorporó al Congreso de la Nación en 1983. En las elecciones de octubre de 1999 accedieron más representantes sindicales al Congreso en las listas partidarias de la Alianza que en las del PJ.

En quinto lugar, si bien en ciertas coyunturas –sobre todo electorales- los sindicatos lograron incorporarse a instancias estatales de decisión, su incidencia en las políticas estatales fue reducida. Esto se debió en parte a la carencia de proyectos definidos, hecho reconocido por varios dirigentes de primera línea que apoyaron las reformas del gobierno a falta de proyectos propios, y en parte a la pro-

pia lógica gubernamental de alianza con los grandes empresarios y el *establishment* financiero. Los dirigentes que apoyaron las políticas estatales de reforma sin participar en su diseño debieron reformular sus estrategias para lograr su incorporación tardía a aquellas.

En sexto lugar, *last but not least*, las reformas neoliberales impulsadas por el gobierno no sólo escindieron las estrategias sindicales a su favor o en su contra, sino que tendieron a reforzar la brecha entre el aparato sindical y los trabajadores en varias organizaciones. Comúnmente el sindicalismo argentino fue calificado de “burocrático” por la fuerte centralización de las decisiones en la cúpula, la eliminación de competidores y la consiguiente permanencia indefinida de los dirigentes al frente de las organizaciones.

Es decir que el término “burocrático” alude mucho más a la ausencia de democracia interna –existe escasa rotación de líderes y de oportunidades de acceso para los sectores que compiten con la dirección- que al estilo de gestión administrativa. Esta brecha entre dirigentes y base obliga a considerar de modo diferenciado sus intereses, y posiblemente esto sea mucho más acertado para enfocar el período reciente de reformas.

Un buen ejemplo de la redefinición de los dirigentes sindicales con sus bases de afiliados lo proporcionan las Administradoras de los Fondos de Jubilación y Pensión, entidades que gestionan el sistema de capitalización individual que reemplazó el sistema de seguridad social solidario que existía previamente. Precisamente, la reforma que introdujo las AFJP permitió la intervención de los sindicatos a condición de que redefinieran la relación con sus afiliados: varios sindicatos utilizaron el vínculo de representación para consolidar la venta de servicios como Administradora a sus propios representados, definidos ahora como sus clientes. En el mismo sentido, en varias empresas públicas privatizadas los sindicatos se postularon en las licitaciones para obtener las franquicias de explotación de los servicios, desplazando el vínculo de representación con sus afiliados hacia el de empleador de los mismos. Un caso límite al respecto es el del Sindicato de Luz y Fuerza, uno de los grupos más poderosos en la gestión de los servicios de electricidad, que obtuvo las franquicias de explotación en varias ciudades del interior del país.

En términos de estrategia, la brecha entre representantes y representados inaugurada por las reformas ha sido definida como la de *business union* o “sindicalismo de negocios”, en el que la masa de afiliados sindicales es enfocada como una población cautiva (a través del vínculo de representación) para la venta de servicios. En cierto sentido, el sistema de control sindical tradicional de obras sociales, basado en la transferencia obligatoria de recursos provenientes del salario, puede ser enfocado en términos similares a los descriptos.

Incluso los proyectos de reforma de este sistema están orientados a estimular la competencia entre obras sociales para la captación de afiliados, con la finalidad de profundizar la selección de las más competentes a través del mercado, favoreciendo la “libre opción” de los trabajadores, es decir, eliminando su cautividad actual.

Ahora bien, ¿qué caminos se les abrían a los dirigentes sindicales que no cumplieron con el modelo? En 1989 la mayoría había votado a Menem y estaba integrada en el movimiento peronista. La oposición a las políticas gubernamentales la llevaba inevitablemente a una ruptura, tanto más acentuada en la medida de la consolidación del gobierno, sobre todo a partir de la estabilización macroeconómica alcanzada en 1991. Las condiciones de ruptura de la unidad sindical se plantearon desde el inicio del gobierno de Menem, y por primera vez un gobierno peronista aparecía como incapaz de garantizar esa unidad. El primer sendero elegido por los contestatarios del modelo fue el de la oposición política, buscando recuperar al peronismo de la traición a la que lo había sometido el gobierno. Esta estrategia se plasmó en la intervención de dirigentes sindicales en listas partidarias opositoras al gobierno en las elecciones parlamentarias de 1991 y fracasó rápidamente en razón del éxito gubernamental en las elecciones de ese año, lo cual llevó a los opositores sindicales a profundizar la movilización social contra las políticas del gobierno y a plantear la ruptura de la unidad sindical, que sobrevino finalmente con la fundación de la CTA en 1997.

La movilización social se apoyó en principio sobre las expectativas de los perdedores en el seno del nuevo modelo económico: los trabajadores estatales afectados por el ajuste de salarios de la administración, los pequeños y medianos empresarios, los trabajadores insertos en actividades económicas regionales afectadas por la apertura económica. En reiteradas ocasiones los dirigentes sindicales opositores intentaron formar coaliciones amplias de los perdedores, al tiempo que alentaban la formulación de alternativas al nuevo modelo económico implantado.

El problema mayor de esta estrategia fue la dificultad para articular situaciones e intereses diversos de sectores considerablemente debilitados. Su éxito para nuclear voluntades fue cada vez mayor, en cambio, cuando encontraban condiciones para aplicar tácticas movimientistas, en las que los reclamos no se restringían a promover intereses particulares sino a reivindicar derechos ciudadanos y universales. Este fue el caso del sindicalismo docente, que, en la medida que articuló sus reivindicaciones con la defensa de la escuela pública y con la educación como un derecho, halló un fuerte eco de adhesión en la población. Sin embargo, esa adhesión tendía a desvanecerse cuando el sindicalismo ingresaba en la lógica de negociación de intereses particulares, y aún cuando alcanzara sus metas, su fuerza reivindicativa y su capacidad de articular coaliciones se debilitaban.

Otra de las estrategias desarrolladas por el sindicalismo opositor fue la de promover la defensa de las conquistas laborales de otro tiempo, amenazadas por los proyectos de reforma de la legislación laboral. Aún cuando esta estrategia podía ser articulada parcialmente con el sindicalismo oficialista, carecía de los reaseguros de éste (los cuales, como la estrategia del *business union*, fortalecían los intereses de los dirigentes sindicales).

En suma, la consecución radical de esta estrategia llevaba sistemáticamente a la ruptura de la unidad sindical.

Las respuestas sindicales a las reformas neoliberales tendieron a escindirlos en corrientes y organizaciones competidoras. La orientación predominante, conformada por la corriente mayoritaria nucleada en la CGT, fue la de una respuesta “conservadora adaptativa”, en la que el eje del intercambio y la negociación política de los dirigentes sindicales fue la defensa de sus prerrogativas corporativas: el monopolio de la representación basado en la personería gremial; su rol en la negociación colectiva preservando la intervención de las cúpulas gremiales en ella, incluyendo su capacidad de delegación eventual en niveles menores en los casos de descentralización; el control de los fondos de obras sociales –aún cuando los aportes patronales fueron reducidos en algunos períodos por disposiciones del Poder Ejecutivo; y la participación en las listas partidarias del PJ y en sus bancas legislativas –sobre todo en la comisión de Legislación Laboral de la Cámara de Diputados, en la que los diputados del PJ son en su mayoría de extracción gremial.

En algunos casos, como las privatizaciones de empresas públicas, la reforma previsional y la reforma de seguros por accidentes de trabajo, los dirigentes sindicales obtuvieron a cambio de su apoyo a las reformas la posibilidad de intervenir en el campo empresario creado por ellas. De allí que se hable en Argentina de un *business union* aludiendo a la conformación de empresas sindicales en el campo de la electricidad, el transporte de combustibles, la administración de fondos de jubilación y pensión y de aseguradoras de riesgos del trabajo, y otras actividades.

¿En qué cedieron los dirigentes sindicales oficialistas? Aceptaron básicamente las reformas tendientes a la flexibilización laboral vía la introducción de nuevas modalidades contractuales y de normas específicas vinculadas con las Py-Mes, la disminución del costo laboral para las empresas vía la colocación de topes indemnizatorios a los accidentes de trabajo, y fundamentalmente otorgando legitimidad a un gobierno cuyas políticas económicas produjeron una profunda reestructuración del mercado de trabajo.

¿Cuál fue el costo de esta estrategia para los dirigentes sindicales oficialistas? El surgimiento de centrales y corrientes alternativas que asumieron estrategias diferenciadas.

Las nuevas formaciones sindicales apuntan a objetivos diferentes aún cuando hayan confluído en la práctica de la oposición a las políticas gubernamentales.

El Movimiento de Trabajadores Argentinos se plantea la recuperación de la CGT, por lo que más allá de su oposición a la dirección actual de la central no rompe definitivamente con ella y busca reorientarla. El MTA se constituyó en 1994 como una corriente sindical integrada por alrededor de treinta organizaciones desprendidas de la CGT, a raíz de una medida de fuerza conjunta con la por entonces corriente disidente CTA. El MTA articula la acción de varias regionales de la CGT del interior del país, lo cual le facilitó el desarrollo de estrategias de movilización orientadas a expresar su protesta por el ajuste fiscal en las provincias y por la crítica situación de las economías regionales. Esto mismo le facilitó el acercamiento con la CTA, con lo cual busca afirmar un rol autodefinido como de bisagra orientada a lograr la unidad de acción sindical, rol favorecido por el hecho que no se ha planteado la ruptura de la CGT. La estrategia de unidad de acción sindical orientó al MTA a promover y participar de acciones de lucha promovidas tanto por la CGT como la CTA.

La visión del MTA permanece anclada en su orientación hacia el Estado, típica del sindicalismo peronista. Aunque no subordina plenamente su acción a la del Partido Justicialista, debido a que en su seno existen tanto dirigentes que adhieren a diferentes partidos como otros que sostienen posiciones autónomas de los partidos, predomina en sus dirigentes la expectativa de reformulación del rol del Estado más próxima a la tradición peronista. Es decir, un Estado intervencionista en la economía, capaz de mediar en las relaciones entre capital y trabajo, y orientador de políticas redistributivas de ingreso favorables a los asalariados.

La Corriente Clasista Combativa se siente heredera de la corriente clasista de los sindicatos emergentes hacia fines de la década del sesenta y la primera mitad de la del setenta. Aún cuando controla pocos sindicatos, esta corriente tiene una presencia importante en el interior del país y constituye una minoría significativa en varios sindicatos, como los de docentes, alimentación, sanidad, seguro, bancaria, construcción, etcétera. La presencia de los dirigentes de la CCC en las movilizaciones sociales y los foros e instancias de articulación de la actividad intersindical, y la notoriedad pública alcanzada por algunos de sus dirigentes, le posibilitan alcanzar una visibilidad en la escena pública posiblemente mayor al de su implantación social efectiva.

Las tendencias de exclusión social y de marginación del mercado de trabajo de vastos segmentos sociales la llevan a ejercer una representación más vasta que la de la clase obrera, buscando incorporar en su acción a los excluidos del sistema. La continuidad de los programas sociales implementados por el gobierno anterior, en especial el denominado "Plan Trabajar", que otorga subsidios por tareas comunitarias, posibilitó a dirigentes de esta corriente implantados en comunidades barriales del Gran Buenos Aires y otras zonas del país liderar numerosas movilizaciones en demanda de subsidios por trabajo. Estas movilizaciones confluyeron en un gran movimiento de "piqueteros" conformado por diversos sectores so-

ciales que se incorporaron a una lucha basada en acciones directas, como los cortes de rutas. El liderazgo de estas movilizaciones es compartido por diversas corrientes, entre ellas las surgidas de la Federación de la Tierra y Vivienda de la Central de Trabajadores de Argentina, la CTA.

La característica más novedosa de la CTA reside probablemente en sus orientaciones estratégicas. Fundada formalmente en 1997 como central de trabajadores alternativa a la CGT, sus dirigentes se plantean desarrollarla en términos de un sindicalismo “autónomo, independiente del Estado, de los partidos políticos y de las empresas”.

Buscando captar la adhesión de los trabajadores, la CTA reformuló el vínculo organizativo tradicional postulando la posibilidad de afiliación individual y estableciendo el voto directo de los afiliados a la central para la elección de sus direcciones. Esto diferencia netamente a la nueva central de la CGT, que constituye una entidad que nuclea a organizaciones –no a trabajadores individuales– y sostiene el voto indirecto a través de delegados para la elección de su mesa directiva.

Otra novedad introducida por la CTA es que en su seno confluyen organizaciones de diverso carácter, no sólo sindicales, desde la ya citada Federación de la Tierra y Vivienda hasta agrupamientos de jubilados y de desocupados, representantes de organizaciones del llamado tercer sector u ONGs y de organismos de derechos humanos, que tienen representación en su mesa directiva.

Esta forma de organización combina las típicas modalidades de representación sindical de trabajadores con formas de representación surgidas de movimientos sociales y movimientos barriales. Tal vez los ejemplos paradigmáticos al respecto sean los de CTERAy UTPBA, que alcanzaron notoriedad pública al encabezar, en la segunda mitad de la década del noventa, grandes movilizaciones sociales que colocaron temas claves en la agenda pública.

Precisamente estas movilizaciones revelaron aspectos diferenciados de las estrategias tradicionales de los sindicatos. Es decir, no sólo la CTA incorpora movimientos y organizaciones sociales no sindicales, sino que los propios sindicatos de la central promueven acciones movimientistas orientadas a la reivindicación y promoción de derechos que trascienden los intereses sectoriales de los sindicatos.

Otra novedad estratégica aportada por la CTA es que varios de los sindicatos adheridos, y la propia central, incorporaron intelectuales, investigadores sociales y profesionales, nucleándolos en centros de investigación, cuerpos docentes para la formación profesional y para la formación sindical, grupos de análisis sobre la realidad argentina contemporánea, etcétera. Asimismo se establecieron puentes, vía acuerdos y convenios *ad-hoc*, con universidades e instituciones del mundo académico, destinados a establecer canales de información y de capacitación útiles para el mundo sindical. Es decir, estos sindicatos concibieron el aporte de ideas como un recurso estratégico para su actividad, y estimularon incluso algu-

nas búsquedas afines en el resto del sindicalismo¹⁶, reorientación novedosa para un ambiente en el que la tradición anti-intelectual de los sindicatos desde mediados de siglo instaló una brecha con los intelectuales.

Los interlocutores de los sindicatos en las relaciones laborales

El sendero de la transición de los sindicatos institucionalizados hacia su intervención como movimiento social no fue ajeno a las tendencias registradas en las entidades sectoriales de empresarios, que afrontaron una paulatina declinación de su capacidad de agregación de intereses y de interlocución con el gobierno durante la década del noventa. Resulta paradójal que este fenómeno se haya producido en una década en la cual el gobierno nacional manifestó una decidida vocación pro-empresaria, asumiendo decididamente los postulados doctrinarios e ideológicos prevalecientes en la comunidad de negocios.

La apertura de la economía, las reformas laborales que buscaron acotar el poder de los sindicatos, las privatizaciones de las empresas públicas, la desregulación de numerosos mercados y otras políticas aplicadas por el gobierno nacional, contaron con el consenso de las grandes entidades que nuclean a los empresarios. Y sin embargo, la presencia política y social de esas entidades actualmente es más débil que en períodos anteriores. Esta paradoja puede ser explicada por una serie de factores que modificaron la composición interna de esas entidades, las cuales, aunque mantuvieron su lógica de interlocución con el poder político, no pudieron sostener el vigor de sus demandas sectoriales, que fueron desplazadas en favor de los intereses particulares de las cúpulas corporativas.

Uno de los factores principales del debilitamiento de las entidades empresarias se localiza en su lógica tradicional de vinculación con el poder político, que afianzó la interlocución directa de los directivos de esas entidades con el gobierno nacional. Esto facilitó que el *establishment* financiero que articula transversalmente la cúspide de las entidades sostuviera una interlocución directa con el gobierno sin la mediación de las mismas. Si durante la década del ochenta las entidades habían canalizado las demandas del *establishment* sobre el gobierno nacional, durante la década del noventa perdieron parte considerable de esa capacidad de mediación.

El término *establishment* se utiliza aquí para designar a la élite empresaria y financiera situada en la cúspide de las entidades corporativas, transversal a los intereses sectoriales de éstas. La dirección de las entidades sectoriales se compone de cuerpos estables de empresarios que operan en varios sectores de actividad económica, por lo que sus intereses son al mismo tiempo más amplios y diferenciados que los de sus anclajes sectoriales. Esa posición transversal del *establishment* constituyó una ventaja indudable para aprovechar las oportunidades abiertas por los nuevos negocios generados por el Estado durante la década del noven-

ta, vinculados con la privatización de empresas de servicios públicos (petróleo, gas, electricidad, agua, telecomunicaciones, etc.), la ampliación de las concesiones de administración de rutas y caminos a través del cobro de peaje a los usuarios, la reforma del sistema previsional a través de la conformación de grandes entidades privadas de administración de fondos de pensión, etcétera

Esto fue apreciable desde el inicio mismo del gobierno de Menem, cuando éste concedió el manejo del Ministerio de Economía a un tradicional grupo empresario, Bunge & Born –uno de los principales *players* del comercio mundial de cereales- que designó a sus propios funcionarios en ese Ministerio. También fue apreciable esta interlocución directa en el proceso de privatizaciones de empresas estatales y en la concesión de servicios públicos, en el que varios grupos locales (Bulgheroni, Techint, Macri y otros), así como conspicuos representantes del *establishment* (como los miembros de la familia Alsogaray), participaron en la definición de las condiciones de traspaso de esas empresas al capital privado –o sea, en parte, hacia sí mismos).

En la nueva lógica de poder, el Estado se fue convirtiendo paulatinamente en la arena de mediación de intereses empresarios que buscaron ganar posiciones en los nuevos negocios abiertos por la transferencia de los servicios públicos al capital privado. Dado que al mismo tiempo el Estado se veía sometido a la presión de los acreedores financieros externos, terminó convirtiéndose en un nudo de articulación de la élite empresaria local con esos acreedores. Las entidades corporativas sectoriales encontraron dificultades para adaptarse a estas nuevas reglas de juego, ya que sólo un pequeño sector de sus respectivas cúpulas podía aspirar a participar en ellas, mientras que el grueso de los afiliados a estas corporaciones sólo aspiraba a sobrevivir en las nuevas condiciones generadas por la apertura de la economía y la competencia externa.

Los resultados de las nuevas condiciones de funcionamiento de la economía en condiciones de apertura externa, y de la nueva regla de juego de interlocución con el poder político para el desarrollo de los negocios, fueron en cierto sentido paradójales, incluso para los miembros del *establishment*. En primer lugar, varios de los empresarios que impulsaron el nuevo modelo de apertura económica y que tuvieron una participación activa en la privatización de las empresas públicas terminaron vendiendo sus empresas a competidores extranjeros. Así ocurrió por ejemplo con varios de los empresarios de la alimentación, entre los cuales el único grupo local importante que subsiste es ARCOR, de la rama de golosinas, mientras que la mayoría de las grandes empresas industriales del sector fueron vendidas a empresas multinacionales. Esta lógica afectó particularmente a la Unión Industrial Argentina, UIA, cada vez más fracturada internamente entre los pocos grandes grupos locales que quedan en pie, las grandes empresas industriales de capital extranjero, y una masa decreciente de pequeños y medianos industriales cada vez más afectados por la apertura económica y por la crisis de las economías regionales.

Un fenómeno similar ocurrió con los grandes bancos privados de capital local, que fueron vendidos a bancos extranjeros. A tal punto llegó la extranjerización de la banca en los últimos años, que las entidades que nucleaban a los grandes bancos privados de origen local por un lado y a los bancos de origen extranjero por otro terminaron fusionándose en 1998, debido precisamente a la desaparición de los grandes bancos locales –el único que queda con ese carácter es el Banco de Galicia, aún cuando su operatoria se asemeja cada vez más a la de los bancos extranjeros.

Un proceso de fusión de entidades similar al descrito, pero motivado por razones inversas, se registró en las que agrupaban a los industriales locales de la construcción, los cuales volvieron a fusionarse en la Cámara Argentina de la Construcción, que en la década anterior había padecido una fractura interna. Esta fusión fue motorizada por los grandes grupos locales que operan en el sector a fin de preservar sus espacios de mercado frente al arribo de importantes empresas extranjeras de construcción, atraídas por sus vínculos previos en los países de origen como subcontratistas de las empresas que tomaron a su cargo la gestión de los servicios públicos privatizados. Si en el caso de los bancos la fusión de entidades corporativas estaba en línea directa con su extranjerización, en la construcción en cambio la fusión tendió a reflejar las estrategias defensivas de los grandes grupos locales que aún subsisten.

En cuanto a las entidades agropecuarias, afectadas por la fuerte caída de los precios agrícolas en el mercado internacional, debieron encabezar la movilización de sus bases, que fue particularmente aguda a partir de 1997. El deterioro de los precios impulsó a los productores a tomar medidas de acción directa, como los paros de “tranqueras cerradas” para obstaculizar el envío de su producción a los mercados locales, y las movilizaciones de camiones y tractores sobre el centro de Buenos Aires. Esta situación generó condiciones para la “unidad en la lucha” de las diversas entidades representativas del agro, que nuclearon en una coalición amplia a la Sociedad Rural, Confederaciones Rurales Argentinas (grandes y medianos productores), Federación Agraria Argentina (pequeños productores) y otras entidades de origen regional.

Además surgieron varias entidades, o se fortalecieron algunas preexistentes, que representaban sobre todo a las grandes empresas surgidas en el corazón mismo del nuevo modelo. De este modo las empresas de servicios públicos privatizadas se nuclearon en una cámara propia, al igual que las nuevas Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión surgidas del nuevo sistema previsional de capitalización individual. También cobró un gran impulso la Cámara que nuclea a los grandes supermercados, que crecieron considerablemente multiplicando sus puntos de venta, al tiempo que su rápido crecimiento en las ventas minoristas fue devastando a la masa de pequeños comerciantes, que hasta la década del ochenta habían predominado en el sector.

Uno de los efectos de estos procesos fue que en el seno de las entidades que tradicionalmente agregaban los intereses sectoriales del comercio y los servicios se constituyeron cámaras con gran poder propio, las cuales tendieron a orientar las posiciones de aquellas entidades. Esto fue particularmente notorio en la Cámara de Comercio –CAC–, que devino paulatinamente en Cámara de Comercio y Servicios, habida cuenta del peso de las empresas privadas de servicios públicos y de hipermercados en su seno. Otro efecto notorio es que las empresas mencionadas –AFJPs, hipermercados y empresas de servicios públicos privatizadas– requieren para su operatoria grandes volúmenes de personal, por lo que por primera vez esas entidades intervienen activamente en la definición de las regulaciones laborales y afrontan la negociación con los sindicatos. Tradicionalmente, esa función se restringía casi exclusivamente a la Unión Industrial y a las entidades de la industria de la construcción.

Por último, los grandes grupos económicos locales que en la primera mitad de la década del noventa participaron tempranamente de la privatización de las empresas estatales de servicios públicos tendieron a retirarse de algunos de esos negocios en el período final de la década, cediéndolos al capital extranjero. Este comportamiento común obedece a varios factores.

En el caso de grupos como Techint o Pérez Companc, su retiro de las telecomunicaciones parece estar orientado por una estrategia de recomposición de sus respectivos *holdings* sobre los núcleos centrales de su actividad. En el caso de otros grupos, como Soldati, por ejemplo, no pudieron sostener su propia expansión y diversificación, y debieron ceder las posiciones que alcanzaron en el inicio del ciclo de privatización, vendiendo sus acciones a empresas extranjeras como medio de financiar las deudas contraídas y capitalizar las oportunidades de precio elevado por esas acciones. Esta estrategia fue seguida también por los grandes bancos locales y por varios empresarios industriales.

Los ejemplos citados son reveladores de un dato estructural: si bien la dimensión económica de los grupos locales resulta muy grande para un mercado oligopolizado como el argentino, resulta sin embargo ínfima frente a la de las empresas multinacionales que compiten en el mercado internacional. La capacidad financiera de éstas, sumada a la liberalización de las condiciones de ingreso al mercado argentino, les permitió desplazar a los grupos locales de la propiedad de sus activos. Además de las estrategias descriptas, algunos analistas avanzan la hipótesis clásica sobre el comportamiento tradicional de las burguesías nativas, cuya reducida dimensión las obliga a vender sus empresas, cediendo frente a las presiones combinadas externas –de los capitales financieros internacionales– e internas –de los grandes sindicatos de trabajadores locales.

Las entidades empresarias tradicionales fueron profundamente debilitadas en su capacidad de interlocución con el poder político. En primer lugar, la cúspide empresaria que apoyó desde el inicio la apertura económica y financiera, la pri-

vatización de las empresas públicas, la desregulación del mercado de trabajo, etc., se encuentra hoy radicalmente modificada. De los grandes grupos locales existentes a inicios de la década del noventa subsisten sólo algunos, y varios de ellos fueron sustituidos de la cúspide de las corporaciones empresarias locales por directivos de empresas extranjeras. Estos directivos prevalecen actualmente en el *establishment* local contemporáneo, así como los testaferros de inversores y capitales extranjeros, lo cual le otorga una orientación decididamente favorable al sector financiero, en tanto la presencia de los grandes empresarios locales orientados a las actividades productivas disminuyó apreciablemente en su seno.

Al mismo tiempo las vastas capas de pequeños y medianos empresarios de las diversas ramas de actividad económica, constitutivas de la base de afiliados de las entidades corporativas, fueron diezmadas por la aplicación de un modelo favorable a la centralización del capital y la concentración del ingreso. Este proceso debilitó a las entidades corporativas, y quizá como nunca antes el peso de esa interlocución se desplazó en favor del *establishment*. Si bien éste último siempre contó con cuerpos estables de directivos que representaban sus intereses en la cúspide de las entidades, la dinámica interna de dichas entidades tendía a favorecer también la agregación de intereses sectoriales de capas amplias de empresarios medianos y pequeños. Pero esta dinámica se modificó drásticamente durante la década del noventa.

El reflejo interno de este proceso en el seno de las entidades corporativas fue doble. Por un lado su dinámica tendió a depender cada vez más de los grandes grupos, concentrados en cámaras de actividades específicas que tendieron a prevalecer en la orientación de las entidades, disminuyendo la capacidad de éstas de agregar intereses diversos. Por otro lado, varias capas de pequeños y medianos empresarios amenazados por la centralización y concentración de capital se orientaron por medidas de acción directa, incluso cuando esas medidas se tomaron en contra y “por afuera” de sus direcciones corporativas, y en algunos casos en alianza con grupos sindicales de trabajadores contestatarios del nuevo modelo económico. De este modo, productores agrarios, empresarios industriales, empresarios del transporte y otros se movilizaron en pos de reivindicaciones diversas, como la demanda de subsidios, disminución de tarifas e impuestos, etc., apelando a métodos de acción típicos de los sindicatos de trabajadores.

El MERCOSUR en cuestión

La apertura comercial involucró en principio un aumento importante del volumen del comercio exterior, y en particular el incremento del intercambio con Brasil, que asciende actualmente a casi un tercio del total. La composición del comercio exterior coloca a Argentina como proveedor de bienes primarios y manufacturas de origen agrario, e importador de bienes industriales destinados tanto al consumo como a bienes intermedios.

Una excepción a esta regla la constituye la exportación automotriz, sujeta a un intercambio compensado con importaciones desde Brasil, que refleja sobre todo operaciones intra-firmas, dado que la mayoría se localiza en ambos países.

La integración de Argentina en el MERCOSUR favoreció el crecimiento de su comercio dentro de la región, favorecido en principio por la elevación del tipo de cambio en Brasil. Pero a partir de 1998, con la devaluación del real, comenzaron a surgir presiones internas contrarias a la integración, o al menos hacia la modalidad con que la integración fue encarada por los respectivos gobiernos. Estas presiones fueron sostenidas sobre todo por los industriales.

Es importante señalar que la Unión Industrial fue tradicionalmente la entidad corporativa empresaria especializada en las relaciones con los sindicatos, habida cuenta del rol estratégico de la industria para sostener el modelo de relaciones laborales vigente. De allí también que en los sucesivos intentos gubernamentales de legitimación de sus políticas a través de la creación de instancias tripartitas, la silla empresaria siempre fue ocupada por la UIA, en tanto que siempre se reservó la silla sindical para la CGT¹⁷.

La UIA sostuvo y legitimó las políticas gubernamentales orientadas hacia la flexibilización del mercado de trabajo, aunque mantuvo al mismo tiempo una posición crítica frente a la política de apertura a las importaciones que afectó a todo el sector, en particular a su amplia base de pequeños y medianos industriales. La industria local retrocedió apreciablemente en su participación en el producto, y algunas ramas fueron prácticamente desmanteladas.

Hubo sin embargo algunas excepciones notables, como la de la industria automotriz, que luego de un proceso de caída productiva abrupta que se prolongó hasta 1990 (año en que esa industria produjo menos de 100 mil automóviles, cifra inferior al tercio de la alcanzada en 1974) retomó un ciclo ascendente a favor de un Acuerdo de Intercambio Compensado con Brasil, el cual reguló la producción de la rama en ambos países. La regulación productiva y comercial de la rama automotriz que posibilitó el crecimiento de su producción constituyó la contracara de un esquema aperturista o desregulado prevaleciente en casi toda la industria, que constituyó el principal factor de su crisis estructural, reflejado sobre todo en el desmantelamiento de las PyMes.

Hacia el final de la década, la devaluación de la moneda brasileña, el *real*, introdujo una fuerte discusión de la UIA con el gobierno en demanda de medidas proteccionistas para la industria y a favor de los sectores más afectados por la apertura económica. Hasta la devaluación de la moneda brasileña, varios sectores de la industria encontraron en las exportaciones hacia el bloque de países del MERCOSUR –y en particular Brasil– una salida para la producción que no podía ser colocada en el mercado interno. La reactivación de la economía brasileña tenía a compensar la erosión del mercado local, pero con la devaluación del real las

ramas exportadoras de la industria se vieron afectadas en su competitividad, al mismo tiempo que se temía una invasión de productos brasileños que pudiera ahondar aún más la crisis industrial argentina. En ramas como textiles, calzado y confecciones esta situación llevó a los industriales locales a aliarse con los sindicatos para movilizarse en defensa de la industria -se registraron marchas conjuntas de empresarios y obreros de la industria del calzado, textiles y confecciones por las calles de Buenos Aires- y a demandar medidas protectoras como el aumento de los aranceles de importación y subsidios para las exportaciones.

Más allá de la dimensión relativamente acotada de sus efectos, mucho más tenues que los manifestados por los actores involucrados, la situación expuesta produjo una crisis política en el seno del MERCOSUR. La política de marcha forzada hacia la integración impuesta por los gobiernos de Menem y Cardoso, que transfirió en gran medida la dinámica regional hacia los poderes ejecutivos de ambos países, ejes de sustentación de la coordinación de políticas macroeconómicas, sufrió un abrupto retroceso, debido precisamente a que la devaluación brasileña afectaba el corazón de esas políticas. Dado que al mismo tiempo esa orientación que privilegiaba la acción de los gobiernos no se sustentaba en un tejido institucional sólido, bastó la devaluación brasileña para que estallaran conflictos sectoriales que por la propia dinámica impuesta al MERCOSUR se transferían de inmediato hacia los gobiernos, convirtiendo en cuestiones de Estado la puja de intereses comerciales en ramas particulares.

Durante 2000 y 2001, bajo el gobierno de la Alianza, esta dinámica se mantuvo. Su manifestación más clara fue protagonizada por el ministro de Economía Cavallo, que amenazó reiteradamente con retirarse del MERCOSUR. La piedra de toque fue la devaluación del real en momentos en que la política económica local se orientaba a la promoción de programas de competitividad sectoriales. Es probable además que el Ministro de Economía argentino hubiera buscado dirigir un mensaje hacia el gobierno de EE.UU. a favor del ALCAy contra el MERCOSUR, con el objetivo de apoyar la demanda de financiamiento externo a aquel país. De hecho, la disputa interna en EE.UU. sobre el rol de los organismos multilaterales de crédito primero, y luego el atentado a las torres gemelas en septiembre de este año, desbarataron esta estrategia. La salida particular del conflicto consistió en el esquema de negociación 4+1 adoptado para la negociación conjunta de los países del MERCOSUR en el ALCA.

En la medida en que la constitución del MERCOSUR en la década del noventa fue contemporánea de la apertura comercial, los sindicatos sostuvieron en principio reticencias ante el proceso de integración, que aparecía simplemente como una dimensión más de la apertura. Sin embargo, los sindicatos, más allá de sus reticencias, acompañaron la integración, influenciados en parte por las corrientes sindicales internacionales, cuya opinión y consejo a las organizaciones locales se basaba en no cometer el mismo error de incorporarse tarde a la integración de la

Unión Europea. El esquema tripartito preconizado por la OIT jugó también a favor de la integración, en la medida que otorgaba a los sindicatos locales la posibilidad de expresar su voz en el nuevo foro de expresión institucional. Es posible que la influencia de la OIT haya sido decisiva además para promover el contenido de algunas estrategias sindicales en este foro, en particular la promoción de una carta social de derechos que incorpora los estándares laborales mínimos referidos a la sindicalización, la negociación colectiva, el trabajo infantil, la promoción de la igualdad de género en las condiciones de trabajo, y otros.

Sin embargo, la percepción de los sindicatos locales depende no sólo de una visión estratégica acerca de las bondades de la integración, sino también de las experiencias emergentes de los problemas registrados en cada sector de actividad. Una y otra perspectiva pueden ser discordantes, ya que si por un lado se promueve la unidad de acción a través de las fronteras, manifestada antes y después del Foro Social de Porto Alegre, al mismo tiempo se registran movilizaciones contrarias a la integración en defensa de los puestos de trabajo amenazados por ésta al interior del país. Esto último se puso de manifiesto en las numerosas movilizaciones de los camioneros en el curso de los últimos años.

A las dos visiones descritas cabría agregar una tercera, emergente de los sindicatos que comienzan a funcionar ya dentro de un espacio transnacional, conformándose como actores colectivos a través de las fronteras. Esta tendencia es inducida de hecho por el comercio intra-firma del sector automotriz, que impulsó el primer convenio colectivo firmado conjuntamente por trabajadores y gerentes de Volkswagen, en Argentina y Brasil, en el año 1999.

En suma, lo que prevalece aquí es la diversidad de experiencias sindicales. A esto cabe agregar la dinámica creciente de las organizaciones de la sociedad civil no sindicales tanto en Argentina como en los otros países del Cono Sur, que por un lado auguran el incremento de demandas de participación de nuevos actores sociales y por otro ponen en cuestión las posturas sindicales que tradicionalmente monopolizaron la representación social en los foros institucionales.

La dinámica de integración regional encontró los problemas suscitados por la devaluación del real. Los intentos del gobierno de la Alianza para resolver la crisis económica no hicieron más que reavivar los conflictos sociales, en la medida que descargó el costo del ajuste sobre los asalariados. Al mismo tiempo, los intentos de reactivación a través de las exportaciones encontraron un escollo repetido en la fijación del tipo de cambio con el dólar, que no logró ser compensado por programas de competitividad para determinados sectores, dada la rigidez cambiaria.

La situación social contemporánea encuentra a grandes masas de población empobrecidas y a las clases medias fracturadas como consecuencia de un estancamiento económico prolongado, la creciente desocupación y una estructura de dis-

tribución del ingreso fuertemente polarizada. Los sindicatos de trabajadores se encuentran debilitados en general, y divididos en corrientes ideológicas y centrales rivales entre sí. Los productores agrarios, los pequeños y medianos empresarios industriales y los comerciantes se encuentran movilizados, apoyando frecuentemente sus demandas al gobierno con medidas de acción directa. Las entidades corporativas empresarias muestran escasa capacidad para intervenir en el juego político, cediendo al *establishment* financiero la interlocución con el Estado.

Sólo el *establishment* financiero y las grandes empresas extranjeras aparecieron como ganadores netos dentro del nuevo modelo socioeconómico, ya que acrecentaron sus recursos y el rango y diversidad de sus negocios. Estos sectores aumentaron su capacidad de interlocución y presión sobre el Estado, debilitado externamente, obligado al pago creciente de servicios de una deuda externa que se duplicó durante la década del noventa, e internamente, con escasa capacidad para intervenir en la regulación de las relaciones laborales.

En el nuevo modelo, las viejas corporaciones sindicales y empresarias encontraron un límite para sostener su dinámica tradicional de presión sobre el Estado para obtener beneficios sectoriales. Ese límite fue puesto por la emergencia de un actor clave constituido por inversores financieros externos que, a través de la presión ejercida para el cumplimiento de los compromisos derivados de una voluminosa y creciente deuda externa, vinieron a disputar aquellos excedentes que en el antiguo modelo económico se repartían según los resultados de una puja distributiva interna. Este nuevo actor influye y opera internamente a través de su articulación con el *establishment* financiero local, y más ampliamente de un predominio ideológico que se expresó con fuerza durante la década del noventa. Este último es un factor clave para explicar la orientación favorable a las reformas neoliberales tendientes a la reducción del déficit público y del gasto social, la privatización de las empresas estatales, la desregulación de las relaciones laborales, la eliminación de controles institucionales para el ingreso y egreso de capitales, etcétera.

El viejo juego de presiones sectoriales internas, que convierten el Estado en la arena privilegiada para dirimir sus intereses a través del enfrentamiento y la negociación, persiste aún, pero su dinámica languidece por efecto de una doble restricción. La primera es que las viejas corporaciones están sometidas a una regla cuyo principal actor contemporáneo –constituido por la alianza entre inversores externos y *establishment* financiero local- puede evadir fácilmente. La segunda proviene tanto del estancamiento de largo plazo de la economía, que reduce la capacidad de generación de excedentes, como del debilitamiento relativo de los actores locales para captar estos últimos.

De este modo, los viejos actores del modelo corporativo que prevalecía en la era de la sustitución de importaciones siguen jugando un juego en el que aparecen debilitados. En primer lugar el Estado fue relegando cada vez más su capacidad de control e influencia sobre la economía. En segundo lugar los empresarios

de la producción agraria e industrial se muestran débiles frente a la competencia y los mercados internacionales, que erosionan sus filas o la dimensión de las empresas que subsisten. En tercer lugar los sindicatos de trabajadores pierden afiliados y presencia social, lo cual limita su capacidad de acción y de sostener los niveles de empleo y salarios.

Como conclusión, el principio de siglo en Argentina encuentra debilitados a los viejos actores de la dinámica corporativa: el Estado, los empresarios y los sindicatos. También la sociedad está debilitada y fragmentada, y su energía parece canalizarse cada vez más a través de grupos orientados por la defensa cerrada de intereses particulares y proclives a la acción directa, y a quienes el sistema político ofrece escasas opciones de convocatoria y agregación. No obstante este diagnóstico de conjunto, la emergencia de algunas organizaciones nuevas en el campo sindical y social, el horizonte abierto por la continuidad del MERCOSUR, el fracaso de la opción neoliberal para consolidar un modelo económico social relativamente estable, y la consiguiente -aunque lenta- revalorización del papel del Estado, constituyen tendencias que, de consolidarse, auguran posibilidades de construcción de alternativas sociopolíticas viables.

Bibliografía

- Acuña, Carlos H. 1995 *La nueva matriz política argentina* (Buenos Aires: Nueva Visión).
- Alaluf, Mateo 1997 “Modernización de las empresas y política de empleo” en Villanueva, Ernesto (comp.) *Empleo y globalización. La nueva cuestión social en la Argentina*, (Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes).
- Battistini, Osvaldo 2001, “Toyotismo y representación sindical. Dos culturas dentro de la misma contradicción”, en 5to Congreso Nacional de ASET.
- Bryn, Jones 1996 “The Social Constitution of Labour Market” en Crompton, Rosemary, Gallie, Duncan y Purcell, Kate (comp.) *Changing Forms of Employment* (London: Routledge).
- Coutrot, Thomas 1999 “Trabajo, empleo, actividad” en *Papéis do Trabalho do RP GT-CUT* Rio de Janeiro, N° 7.
- Esquivel, Valeria 1998 “La flexibilización laboral en tiempos de reestructuración económica. Un estudio sobre las estrategias de flexibilización laboral en firmas grandes del sector industrial” en *Estudios del Trabajo*, Buenos Aires, N°14.
- Galín, Pedro y Novick, Marta, 1990 *La precarización del empleo en Argentina* (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina/Centro de Información sobre Administración del Trabajo/OIT/CLACSO).
- Godio, Julio (ed.), Cortina R., Rizzi S.y Robles A. 1998 *La incertidumbre del trabajo* (Buenos Aires: Corregidor).
- Halperín Donghi, Tulio, 1966 *Argentina en el callejón* (Buenos Aires, Raigal).
- Halperín Donghi, Tulio, 1997 *La larga agonía de la Argentina peronista* (Buenos Aires: Paidós).
- Instituto de Estudio y Formación de la CTA 1998 *Boletín de coyuntura* (Buenos Aires: CTA), octubre.
- Novick, Marta y Gallart, María A. (comps.) 1998 *Competitividad, redes productivas y competencias laborales* (Buenos Aires: CINTERFOR-OIT/Red de Educación y Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales)
- Palermo, Vicente y Novaro, Marcos 1996 *Política y poder en el gobierno de Menem* (Buenos Aires: Grupo Editorial Norma/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales)
- Palermo, Vicente y Saraiva Gomes, Miriam 1999 *Racionália política: Plan Real y crisis financiera en Brasil* (Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella) mimeo.

Palermo Alicia y Sánchez Orlando 2001 “Algunas reflexiones en torno a la ley de reforma laboral N° 25.250”, en 5to Congreso Nacional de ASET.

Palomino, Héctor 2000 [a] “Articulaciones entre formalidad e informalidad en la Industria de la Construcción” en Carpio, Jorge, Klein, Emilio y Novacovsky, Irene (comps.) *Informalidad y Exclusión Social* (Buenos Aires: Fondo de Cultura/SIEMPRO/Organización Internacional del Trabajo).

Palomino, Héctor y Díaz, Aloy 2000 [b] “Sobre las fronteras jurídicas y sociales del trabajo asalariado en Argentina. Análisis realizado sobre una selección de fallos de la jurisprudencia laboral en Argentina entre 1993 y 1997” en *Revista Sociologías*, Rio Grande Do Sul, Brasil, N° 2.

Palomino Héctor 2000 [c] *Unions and Civil Society in Contemporary Argentina* (Lima: Fundación Ford) mimeo presentado en el Seminario sobre Gobernabilidad y Sociedad Civil.

Pawlowski de Pose, Ana 1998 “La ajenidad del riesgo como factor tipificante” en *Revista Derecho del Trabajo*, Buenos Aires, N° 5.

Schvarzer, Jorge 1996 *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina* (Buenos Aires: Planeta)

Schvarzer, Jorge 1998 *Implantación de un modelo* (Buenos Aires: a-Z Editora).

Schvarzer, Jorge 2001 “La fragilidad externa de la economía argentina” en *La Gaceta de Económicas*, Buenos Aires, N° 15.

Supiot, Alain 1993 “¿Por qué un derecho del trabajo?” en *Documentación Laboral* (España: Universidad de Alcalá de Henares), N° 39.

Torre, Juan Carlos 1998 *El proceso político de las reformas económicas en América Latina* (Buenos Aires: Paidós).

Walter, J. y Senén González C. 1996 “Modernización tecnológica sistémica, políticas de recursos humanos y relaciones laborales en la telefonía argentina tras la privatización”, mimeo presentado en el II Congreso Latinoamericano de Sociología do Trabalho.

Notas

1 En “La larga agonía de la Argentina peronista” (1997), transcripción de una conferencia ofrecida en 1995 en el Club Socialista de Buenos Aires por Tulio Halperin Donghi, nuestro gran historiador recordaba un texto suyo de unos treinta años atrás. En el viejo texto de la década del sesenta el historiador condensaba su visión de la época ya desde el propio título, “Argentina en el callejón” (1966), que aludía mediante la difundida metáfora del callejón sin salida a la crítica situación en la que se encontraba nuestro país por entonces. Ahora, en el prólogo de su nuevo libro, Halperin manifestaba que la Argentina de fin de siglo había logrado, por fin, resolver los dilemas de otra época y que, sin duda, “nuestro país había logrado salir del callejón... pero para situarse en la más absoluta intemperie”.

2 “A la economía le va bien en coyunturas favorables y le va mal en coyunturas desfavorables”, pero “no se trata de un problema derivado del azar, sino de una relación especial [con los mercados internacionales] construida por la política local. En esencia, el país quedó atrapado, dependiendo de modo muy estrecho de variables aleatorias que no puede controlar y que afectan su evolución en el mediano y largo plazo” (Schvarzer, 2001).

3 Tanto más cuanto en los últimos días de diciembre de 2001, la crisis del modelo arrastró en su caída a dos Presidentes e impuso una gran incertidumbre, inclusive, sobre las alternativas de “salida”.

4 Esa paridad perduró hasta diciembre de 2001. En enero de 2002 fue modificada a través de una devaluación y la implantación de tipos de cambio diferenciales, política cuya continuidad parece incierta.

5 Para dar una idea del significado de este valor, cabe señalar que en abril de 2001 la línea de pobreza por ingresos de un varón adulto tipo se fijó en 155\$. Si éste fuera el único ingreso del hogar, suponiendo un hogar constituido por dos adultos y dos niños, todos sus miembros caerían por debajo de la línea de indigencia.

6 Los autores incorporan esos criterios en su texto, lo cual facilita su revisión. La estimación de 50% de asalariados en negro parece excesiva, mientras que en sentido inverso cabría restar a la cifra consignada a los trabajadores de las PyMes, sujetos a un régimen particular. Como la fuente principal utilizada es la EPH, aplicada sobre los principales mercados de trabajo urbanos, deja de lado los mercados de trabajo de las pequeñas ciudades y el grueso del trabajo rural. También subestima el empleo público, al cifrarlo en 900 mil empleados, cantidad inferior a la mitad de la registrada por el Censo de Población de 1991. Del texto parece desprenderse que se excluye a los docentes y otros empleados de servicios estatales. Sin embargo, es probable que las correcciones puedan llegar a compensarse entre sí, por lo que no se afectaría mayormente

la cifra estimada. Como referencia, el Censo de Población de 1991 estimaba el total de la PEA en 13,2 millones.

7 Debe recordarse que el presidente Alfonsín, cuyo mandato finalizaba en diciembre de 1989, renunció anticipadamente en el seno de una deteriorada situación económica, cediendo el gobierno a las nuevas autoridades electas en julio de 1989. Las negociaciones para esta entrega anticipada del gobierno incluyeron el compromiso de facilitar el voto parlamentario favorable a las medidas de emergencia dispuestas por las nuevas autoridades.

8 Cabe señalar que una nueva reforma promulgada en mayo de 2000 por el Congreso a iniciativa del gobierno de De la Rúa, instalado en diciembre de 1999, volvió a extender el período de prueba, llevándolo a seis meses.

9 Debe señalarse además que la sanción de esta norma generó un conflicto institucional mayúsculo que involucró una crisis política en el seno de la coalición gobernante y la renuncia de senadores acusados de corrupción, y finalmente fue determinante de la renuncia del vicepresidente de la República en octubre de 2000.

10 El fundamento de esta distinción demanda una discusión teórica que excede los límites de este trabajo, aunque cabe señalar que fue tomada de algunas corrientes contemporáneas de filosofía política, en particular las que siguen los lineamientos de la escuela crítica, como Habermas.

11 Pueden verse las ponencias que sobre el tema “Actualidad y contenido del concepto de dependencia laboral” fueron presentadas a las XII Jornadas Nacionales de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, realizadas en septiembre de 1995 por la Asociación Argentina de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

12 La distinción entre los dos conceptos básicos de la relación de trabajo (contrato y organización), su transformación en variables, y la combinación de sus dimensiones respectivas, permiten vincular las reflexiones contemporáneas sobre las transformaciones del trabajo con enfoques clásicos de la sociología: el de Marx sobre la relación de trabajo, el de Durkheim sobre el contrato y el de Weber sobre la organización. Estas modalidades fueron descritas sintéticamente en dos estudios realizados en 1998 y 1999 (Palomino, Héctor, 2000[a]; Palomino, Héctor y Díaz Aloy, Viridiana, 2000[b]).

13 En Argentina existe una representación sindical propia de los trabajadores y empleados de la industria automotriz (que incluye a quienes trabajan como dependientes en las concesionarias de venta de automóviles, talleres de autopartes e incluso a talleristas independientes), el sindicato de mecánicos, SMA-TA. Éste es independiente del sindicato que agrupa al resto de los trabajadores de la metalurgia y que se agrupan en la Unión Obrera Metalúrgica, UOM.

14 Resulta difícil comunicar la situación que afrontan actualmente numerosos técnicos y profesionales contratados. Muchos de ellos no saben hoy si cobrarán efectivamente a fin de mes, y en caso de que cobren no tienen claro cuánto cobrarán, debido a los sucesivos reajustes impuestos por la reciente Ley de Déficit Cero sancionada en septiembre de 2001 por la cual el Estado sólo paga en función de los ingresos que capta, descontado el pago de los intereses de la deuda externa, y tampoco en qué moneda, habida cuenta de la generalización del pago con bonos de diversa denominación: “patacones”, “lecops”, etc., que paulatinamente comienzan a sustituir a la moneda oficial en las transacciones.

15 Este desarrollo sigue los resultados de estudios realizados en los últimos años (Palomino, Héctor 2000[c]).

16 También la CGT oficialista buscó en la década del noventa el aporte de intelectuales, a través de un centro de estudios propio de la central. La diferencia es que en la CTA ese aporte es original de su fundación, mientras que en la CGT se limita a un rol de vinculación con otras organizaciones, sindicales y no sindicales, con una baja inserción práctica en la vida cotidiana de las organizaciones. Tal vez la imagen más precisa del rol de los intelectuales en los sindicatos que adhieren a la CGT sea la de los asesores jurídicos y económicos, muchos de los cuales fueron reclutados en la década del noventa dentro del propio cuerpo de asesores y consultores del *establishment* empresarial. Incluso en aquellos sindicatos de la CGT que habían llegado a constituir desde hace varias décadas centros de estudios propios, varios de los intelectuales nucleados en ellos centros terminaron por abandonarlos e insertarse como funcionarios del gobierno de Menem. Es decir, siguieron en cierto modo el derrotero que llevaba a los dirigentes sindicales peronistas a los despachos de los funcionarios estatales.

17 Este esquema tripartito presidió el Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad social de 1994, establecido entre el gobierno, los empresarios nucleados en el “grupo de los 8” (las ocho principales entidades empresarias: la Sociedad Rural, Confederaciones Rurales Argentinas, la Unión Industrial, la Cámara de Comercio, la Asociación de Bancos, la Cámara de la Construcción, la Unión de Empresas de la Construcción, la Bolsa de Comercio), y los sindicatos. Esta instancia creó por un lado varios institutos tripartitos -el Consejo Nacional de Previsión, el Consejo Nacional de Formación Profesional y el Consejo Asesor del Fondo Nacional del Empleo-, y por otro lado otorgó legitimidad al gobierno en el momento que culminaban las deliberaciones por la Reforma Constitucional que posibilitó la reelección de Menem.

Efeitos da internacionalização do capital no mundo do trabalho no Brasil

Marcio Pochmann*

Apresentação

Desde 1990 que a economia brasileira vem sendo fortemente atingida pelo movimento de internacionalização do seu parque produtivo. Em grande medida, a constituição de um novo modelo econômico, fundado numa estratégia distinta de inserção na economia mundial, transformou-se na principal responsável pela atração de parte da liquidez internacional, através do ingresso de recursos estrangeiros no país. Simultaneamente, a integração do Brasil ao movimento de construção do MERCOSUL terminou por potencializar ainda mais a inserção comercial.

Ao ter adotado o programa de liberalização produtiva, financeira, comercial e tecnológica, o país terminou expondo à competição internacional quase todo sistema produtivo, sem paralelo desde a década de 1930. Os resultados não foram, na maior parte das vezes, positivos para o conjunto do país. De um lado, o país ampliou ainda mais o seu grau de vulnerabilidade externa, diante da crescente dependência financeira, produtiva, comercial e tecnológica, sem conseguir instalar um novo estágio de desenvolvimento econômico sustentado. Depois da década perdida, evidenciada nos anos 80, assistiu-se, na década de 1990, a consagração de um desempenho econômico ainda pior.

De outro lado, a liberalização econômica, financeira, produtiva e tecnológica frustrou as expectativas quanto à evolução ocupacional. Decorridos mais de 10 anos de predomínio das medidas voltadas para a liberalização comercial observa-

* Professor Livre Docente do Instituto de Economia (IE) e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), São Paulo, Brasil.

se um saldo negativo no conjunto das ocupações, considerando o decréscimo no nível de emprego nos setores econômicos em que houve a ampliação da presença tanto do capital externo quanto de produtos e serviços importados.

Na maior parte das vezes, os recursos provenientes do exterior concentraram-se nas oportunidades especulativas oferecidas pela própria condução da política macroeconômica, através da prática de elevadas taxas de juros. Além disso, uma outra parte do capital estrangeiro foi constituída de investimentos diretos. Os investimentos diretos do exterior participaram tanto do processo de privatização do setor produtivo estatal e dos serviços públicos quanto da aquisição de patrimônio privado nacional. Ao mesmo tempo, novas empresas financeiras e não financeiras se instalaram no país, reforçando o caminho das transferências de recursos ao exterior, especialmente nos setores de serviços, incapacitados de gerarem excedentes comerciais.

Por conta disso, o novo ciclo de internacionalização da economia trouxe, ao seu modo, implicações não desprezíveis para o trabalho. No presente estudo, procura-se destacar alguns efeitos da abertura e integração comercial sobre o mundo do trabalho, incluída, quando possível, a situação do conjunto dos países que constituem o MERCOSUL.

Inicialmente, trata-se de apresentar as principais atualidades do contexto do comércio mundial e do MERCOSUL, para, em seguida, discutir a nova inserção econômica brasileira. A situação do emprego industrial no Brasil, bem como as novas formas de inserção da força de trabalho e as transformações nas relações de trabalho no âmbito do MERCOSUL são analisadas na parte final.

Atualidades do sistema mundial de comércio

Nas duas últimas décadas do século XX, o comércio internacional registrou alterações significativas. Dois foram os principais vetores responsáveis pelas modificações no sistema mundial de comércio.

O primeiro vetor encontra-se associado à constituição de novas instituições mais presentes na dinâmica do comércio internacional. O surgimento da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1993, como resultado da realização das rodadas de discussões promovidas desde 1986, no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), proporcionou novidades ainda não constatadas desde as primeiras tentativas de regulação do comércio internacional, ao final da Segunda Guerra Mundial (Gonçalves, 2000; Rêgo, 1996).

Embora a OMC não deva ser confundida como uma instituição livre-cambista, ela apresenta sinais, cada vez maiores, direcionados a promover a concorrência aberta num mundo marcado por elevadas desigualdades produtivas,

tecnológicas, trabalhistas e financeiras. Não causa espanto, portanto, reconhecer que os países pobres tornam-se quase irrelevantes no conjunto dos processos de negociações multilaterais, ao passo que a OMC terminou aproximando-se mais dos interesses das economias desenvolvidas e das grandes empresas estrangeiras.

Além da novidade no campo multilateral, com a criação da OMC, também ganharam maior importância os acordos plurilaterais, como no caso da União Européia, NAFTA e MERCOSUL. Mais recentemente, as idéias voltadas para a constituição do Acordo de Livre Comércio (ALCA) no continente americano passaram a ter maior centralidade nas agendas dos governos.

O exemplo mais avançado de acordo plurilateral tem sido, até o momento, o da União Européia, que além da constituição de políticas supranacionais consensadas, vem implementando um sistema monetário regional. No que diz respeito ao MERCOSUL e ao NAFTA, que são experiências bem mais recentes que a União Européia, observa-se, fundamentalmente, que o fluxo de comércio supranacional assume o principal sustentáculo dos acordos plurilaterais.

Dessa forma, a queda das barreiras comerciais entre países estimula o comércio supranacional, sem levar, entretanto, ao desencadeamento de um novo padrão de desenvolvimento econômico, especialmente em relação ao MERCOSUL. A proposta de criação da ALCA parece avançar no mesmo sentido, o que facilita ainda mais as nações desenvolvidas.

O segundo vetor responsável pelas principais modificações recentes no sistema de comércio mundial refere-se à introdução de uma nova agenda temática na dinâmica das negociações entre países. Diante do predomínio do receituário neoliberal, houve grande convergência na retórica diplomática favorável à liberalização dos mercados, especialmente no âmbito comercial, financeiro, produtivo e tecnológico.

Nos mais diversos fóruns internacionais em que atuam as agências multilaterais como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Organização Mundial do Comércio, a defesa da liberdade dos mercados foi defendida não apenas nos discursos, mas pelos programas de ajuda financeira e de cooperação técnica e comercial. As posições pró-mercado somente não foram uníssonas no plano internacional devido à posição da Organização Internacional do Trabalho, que se manteve, apesar das pressões em contrário, chamando a atenção para as especificidades da situação do trabalho no mundo.

Na maior parte das vezes, a ênfase na eliminação das barreiras nacionais terminou visando, sobretudo, desobstaculizar as resistências à livre circulação do capital. O mesmo, no entanto, não ocorreu em relação ao trabalho.

Em geral, as barreiras montadas à circulação do trabalho permaneceram ou foram ainda mais fortalecidas. Dessa forma, percebe-se a manifestação concreta

da globalização, consagrada especialmente ao capital, nas suas mais diversas faces.

Além disso, outros temas também repercutiram de forma importante no interior da discussão sobre a regulação do comércio internacional. De um lado, tiveram importância as discussões sobre a implementação de cláusulas sociais nos critérios de normatização comercial.

A adoção de uma carta social regulando o comércio socialmente injusto poderia constituir uma forma de o mundo pressionar pelo fim de formas pretéritas de trabalho, como trabalho compulsório, trabalho do menor, baixos salários, entre outros. Mas isso foi discutido, no entanto, sem avançar. Uma parte dos países, especialmente os mais pobres, argumentam que a introdução de cláusulas dessa natureza poderia contribuir ainda mais para a marginalização das economias não desenvolvidas.

Também teve destaque a discussão em torno da implementação de selos de proteção ambiental nos produtos e serviços comercializados. Seria essa uma nova oportunidade de controle e até redução do comércio prejudicial ao meio ambiente.

Essa discussão também não andou muito. A não ser a pressão direta das ONGs, especialmente através de fóruns mundiais e ações concretas em casos específicos, o comércio mundial segue economicamente perverso, socialmente injusto e destrutivo ao meio ambiente.

Experiência recente do MERCOSUL

A constituição do MERCOSUL, em 1991, a partir do Tratado de Assunção, representou uma nova etapa no âmbito da integração latino-americana. Mais recentemente, com a entrada em vigor da tarifa externa comum, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai passaram a viver uma situação relativamente nova e sem paralelo histórico rumo à construção do Mercado Comum do Sul, após uma série de tentativas estabelecidas desde a década de 1950.

Deve-se destacar, no entanto, que ao final dos anos 80 –década que ficou conhecida como perdida para os latino-americanos –ocorreu o desenho inicial de algumas estratégias de integração regional. Sob a marcha forçada das políticas macroeconômicas de ajuste, orientadas pelo Fundo Monetário Internacional, os países latino americanos tiveram, naquela época, que, sem acesso a recursos externos, gerar saldos comerciais crescentes e positivos para servir de pagamento ao serviço da dívida externa acumulada no período de elevada liquidez monetária internacional durante a década de 70.

Apesar dos resultados apresentados de elevação das exportações e redução das importações, as economias da região passaram por forte elevação na taxa de inflação e baixo crescimento econômico. Não obstante o agravamento do quadro socioeconômico nacional, houve avanço considerável do ponto de vista político, pois foi possível no mesmo período de tempo interromper uma longa fase de ditaduras militares ocorrida nos países latino-americanos, através da retomada do Estado de Direito.

Diante de um cenário democrático as possibilidades de integração regional foram discutidas por governos recém eleitos, aparecendo cada vez mais como uma alternativa supranacional frente às imposições de políticas macroeconômicas de ajustes por parte das agências multilaterais. Todavia, a realização de acordos da dívida externa (exportar muito mais do que importar) e os desajustes econômicos internos (altas taxas de inflação e baixo crescimento) limitaram a construção de estratégias saudáveis de construção da integração regional nos países latino-americanos.

Somente nos anos 90, com a volta do acesso aos recursos externos por parte dos países da região e permanência de regimes democráticos é que se tornou possível um maior ganho de eficácia nas políticas de estabilização monetárias e, por conseqüência, oportunidades comerciais renovadas no espaço geográfico supranacional. Mas a forma de ataque à inflação privilegiado não deixou de ocorrer sem a adoção de um modelo de reorganização econômica estabelecido previamente pelo chamado Consenso de Washington, que sugeriu prioritariamente a redefinição do papel do Estado, a privatização do setor produtivo estatal, a desregulamentação financeira e comercial, a valorização cambial, a elevação das taxas de juros e a desregulação do mercado de trabalho.

Não sem motivo, todas essas medidas levadas à frente impuseram profundas alterações econômicas, ao mesmo tempo que abriram novos espaços e oportunidades para os países do cone sul da América Latina avançarem em algumas estratégias de integração regional. Isso porque a permanência de um cenário de incertezas econômicas e de inseguranças sociais, num mundo cada vez mais internacionalizado, fez do espaço nacional, um espaço insuficientemente adequado para o estabelecimento de medidas eficazes de reversão dessas tendências.

Em geral, as regras definidas no plano supranacional poderiam gerar alternativas mais eficazes de controle da competição desregulada e da ampliação das desigualdades sociais.

Mas essas medidas ainda estão para serem melhor conduzidas nos países do MERCOSUL, pois a adoção do modelo de estabilização monetária, sobretudo em países como Argentina e Brasil, induziu a integração regional a sustentar-se basicamente no comércio de bens e serviços. Nesse particular, parece inegável o

avanço do comércio entre os países membros do MERCOSUL. (Stolovich, 1994; Sunkel, 1993).

Prova disso foi o rápido crescimento do comércio entre os quatro países, que dobrou nos últimos quatro anos. Entre 1988 e 1998, por exemplo, o valor das exportações entre os países do MERCOSUL cresceu a uma taxa média anual de 19,5%, superando o volume de cerca de 20 bilhões. Esse total representa quase 50% das vendas realizadas externamente entre os países latino-americanos.

Como característica da integração das economias do MERCOSUL, destaca-se a redução dos entraves à maior movimentação de serviços e mercadorias entre fronteiras, o que termina sendo estimulado pelo movimento de desregulamentação dos Estados Nacionais. O comércio suprarregional, por exemplo, registra nos anos 90 forte elevação nas taxas de crescimento, superiores à década passada. Entretanto, os dados sobre o desempenho do comércio externo não expressam plenamente o aprofundamento do fenômeno integração regional. Também estão associadas ao movimento de constituição do MERCOSUL, a ampliação e a interligação dos mercados comerciais e financeiros, que favorecem a rápida difusão e interconexão dos fluxos financeiros, de novos produtos e de algumas tecnologias de informação.

Da mesma forma, o processo de reestruturação das atividades produtivas, com novas formas de organização empresarial e de gestão da mão-de-obra, apresenta-se como uma constante exigência da integração comercial. Tudo isso ocorre de maneira assimétrica e descontínua entre os países da região, pois a desregulamentação e acirramento da concorrência intercapitalista na região ocorre diante da subordinação mais geral das empresas às políticas macroeconômicas de deflação e valorização financeira (Consenso de Washington).

Em geral, a visão que domina o debate sobre o tema da integração regional tende a apresentar a empresa moderna como dependente completamente do padrão internacional de produção, de investimento, de consumo e de incorporação tecnológica. Acontece, todavia, que a empresa, em termos macroeconômicos, encontra-se situada no espaço nacional, cujo ambiente definido pelo modelo de estabilização monetário impõem diversas restrições competitivas. Por conta disso, as estratégias de competição, ao invés de seguirem o paradigma da competição sistêmica, terminam orientando mesmo as ações empresariais de modernização restrita e competição via redução de custos de produção. Essas parecem nem sempre estarem amparadas na inovação tecnológica, mas -via de regra- sustentadas nos tradicionais mecanismos atrasados de precarização do uso e remuneração da força de trabalho.

As mudanças organizacionais têm ocorrido em profusão, mesmo na ausência de grandes esforços em difusão tecnológica, o que terminou impondo, como consequência, fortes repercussões sobre o trabalho. O aumento do desemprego

aberto e o reforço nas formas não-assalariadas de ocupação ganharam destaque nos anos 90 nos países do MERCOSUL.

A nova inserção econômica do Brasil

O Brasil completou 11 anos de vigência de um novo modelo econômico que se pautou pela desregulamentação comercial e financeira, reformulação do papel do Estado e desregulação do mercado de trabalho. Na toada do programa liberal, sucessivos governos brasileiros implementaram, após 1990, diversas medidas que deixaram de diferenciar o mercado interno do externo, com intuito de promover a inserção competitiva, combinada com a intenção de modernização produtiva e de diminuição da desigualdade social. Com o avanço do MERCOSUL, a diferença entre mercados interno e externo ficou ainda menor.

Ao procurar internalizar os pressupostos de um novo modelo econômico, o Brasil alterou radicalmente a sua inserção na economia mundial. Em função disso, procurou estimular a liberalização comercial e financeira, acompanhado de medidas favoráveis ao ingresso de maior quantidade de recursos estrangeiros, bem como da internacionalização do sistema produtivo¹.

A desregulamentação da economia foi responsável pela ampliação da oportunidade de ser estabelecidas no Brasil uma nova forma de inserção internacional. Da posição de terceiro maior gerador de excedentes comerciais do mundo - alcançada nos anos 80 - abaixo apenas do Japão e da Alemanha, o Brasil transformou-se, imediatamente após a adoção do Plano Real, numa economia deficitária nas trocas de bens.

O eixo do conjunto das reformas implementadas durante os anos 90 esteve comprometido com a integração do Brasil à economia internacional. Para isso, a estabilidade monetária assumiu grande relevância, pois sem a volta da presença da função da moeda como unidade de conta, as grandes empresas transnacionais não teriam como avaliar precisamente o desempenho econômico, a rentabilidade e os custos de produção e serviços.

Assim, o país que convivia com alta inflação por quase 15 anos adotou um programa de estabilização ancorado na moeda norte-americana, permitindo que o mercado interno internacionalizasse seus custos e preços a partir de 1994. Ao mesmo tempo, o combate à inflação foi acompanhado de maior abertura comercial e financeira, diante de altas taxas de juros e câmbio valorizado (Souza e Triches, 1993).

A drástica redução das tarifas alfandegárias favoreceu a ampliação da oferta de produtos importados sem a contrapartida da expansão dos bens e serviços exportados. Como consequência, o Brasil passou de uma posição de superávit para a de déficit no Balanço Comercial.

Desde 1995 o país vem acumulando déficits comerciais, enquanto entre 1983 e 1994 registrou superávits comerciais. Entre 1983 e 1994, por exemplo, o país registrou saldo comercial médio anual 12,3 bilhões de dólares americanos, que equívaleu a 3% do Produto Interno Bruto.

Apesar de todo o esforço comercial na construção de megassuperávits na conta de comércio externo, o país não gerou receitas suficientes para fazer frente ao déficit na conta de serviços do Balanço de Pagamentos. Entre 1983 e 1994, foram 4,1% do PIB transferidos anualmente para o exterior, como pagamento dos serviços do endividamento externo.

A diferença entre as receitas provenientes da conta de comércio externo e as despesas com a conta de serviços do Balanço de Pagamento foi coberta pelo adicional endividamento externo que aumentou em 54,7 bilhões de dólares. Entre 1983 e 1994, o endividamento externo brasileiro cresceu de 93,6 bilhões de dólares para 148,3 bilhões de dólares.

Já entre os anos de 1995 e 1999, o déficit comercial médio anual foi de 5 bilhões de dólares, enquanto a conta de serviços passou a ser, como média anual, de 23,3 bilhões de dólares.

Apenas para comparação, entre 1983/94 era de 13,9 bilhões de dólares.

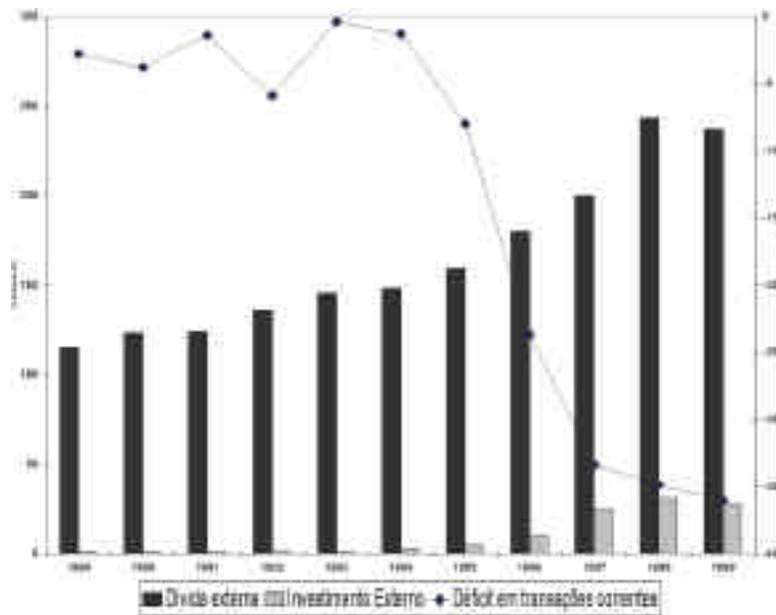
Dessa forma, a somatória dos déficits comercial e de serviços alcançou 28,3 bilhões de dólares a cada ano, em média. Para o financiamento dessa quantia, o endividamento, mais uma vez, foi utilizado, resultando na sua ampliação de 148,3 bilhões, em 1994, para 236,9 bilhões, em 1999. Ou seja, uma elevação, em cinco anos, de 88,6 bilhões de dólares.

Como se pode notar, o financiamento do déficit comercial, bem como da conta de serviços do Balanço de Pagamentos ocorreu, basicamente, de duas formas. A primeira esteve associada ao maior endividamento externo.

Não apenas o setor público endividou-se no exterior, como também o setor privado tornou-se importante tomador de crédito externo. A combinação resultante entre o maior endividamento externo, com a conseqüente ampliação dos serviços de pagamentos externos a cada ano, e o déficit no balanço comercial, foi a maior dependência do financiamento externo. Enquanto houver o ciclo de crédito externo, a crise de um novo endividamento não se deve manifestar, porém são armadas as condições para que isso ocorra sem precedentes anteriores.

Gráfico 1

Brasil – Dívida externa, Investimento Direto Externo e déficit em transações correntes, 1989 a 1999 (em bilhões de dólares)



Fonte: Bacen, 1988/2000.

A segunda forma de financiamento resultou dos investimentos externos. Inicialmente, a atração de recursos voluntários estrangeiros dependeu de taxas de juros reais elevadas.

Paralelamente, a abertura da privatização aos capitais estrangeiros possibilitou fundar os investimentos na compra de patrimônio nacional (público e privado).

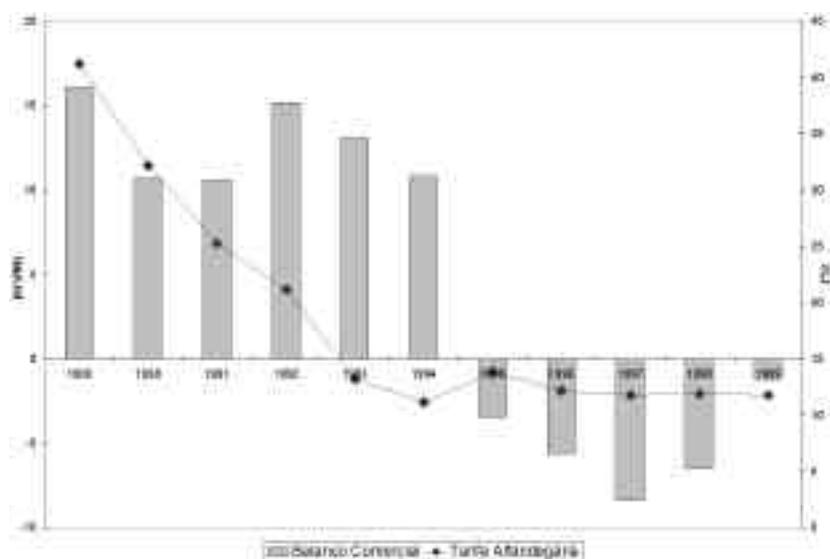
Em diversos setores de atividade econômica houve, em contrapartida, a elevação no grau de internacionalização da produção. Com a maior presença de empresas estrangeiras, determinados setores passaram a ser controlados por capitais externos, como no caso da indústria de alimentos, automobilísticos, informática, farmácia, higiene, limpeza, plástico, borracha, entre outros (Gonçalves, 1999; Moreira, 1999).

Durante os anos 90, após o recesso do ingresso voluntário de recursos externos ocorrido na década de 1980, assistiu-se a presença crescente dos investimento diretos do exterior.

Comparando a participação do Brasil no fluxo total de investimentos diretos mundiais, nota-se que nos anos 90, o país recebeu, em média, cerca de 2,9%, enquanto nos anos 80 foi de menos de 2%. Na década de 1970, em pleno auge dos investimentos externos, o Brasil absorveu, em média, 7,5% do total dos recursos internacionais.

Gráfico 2

**Brasil – balança comercial (em bilhões de dólares)
e tarifa alfandegária média (em %) 1989 a 1999**



Fonte: Bacen, 1989/2000

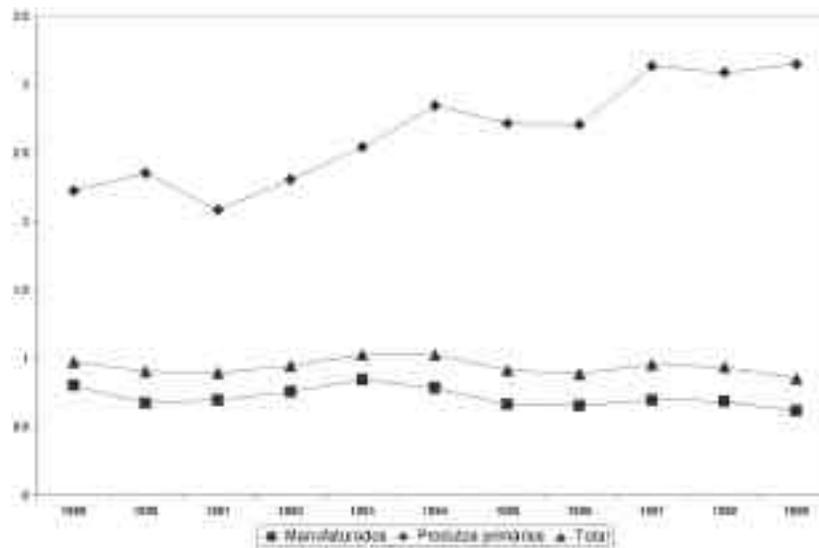
Paralelamente à elevação dos investimentos diretos externos no país, ocorreu a queda das tarifas aduaneiras. Em 1999, a média das tarifas alfandegárias era de 11,8%, enquanto em 1989 era de 41,2%.

Diante da rápida queda na proteção à produção nacional ocorreu uma forte elevação no coeficiente de penetração (importação sobre produção), que aumentou de 4,4% para 8,8%, enquanto o coeficiente de abertura (exportação sobre produção) passou de 8,3% para 8,6%.

Sem dúvida, a presença das importações foi predominante nos anos 90, especialmente após a implementação do Plano Real.

Gráfico 3

Brasil – participação na exportação mundial de produtos primários e manufaturados, 1989 a 1999 (em %)



Fonte: ONU, Bacen, 1988/2000.

A adoção da desregulamentação comercial como um fim em si mesmo, ou seja, como instrumento de ampliação da oferta de produtos importados e, por consequência, de combate à inflação, trouxe sérios problemas. De um lado, a economia brasileira perdeu a oportunidade de usar a política comercial como estímulo às exportações e de incorporação de novas tecnologias.

Por conta disso, a participação brasileira nas exportações mundiais de produtos manufaturados regrediu, enquanto o peso nas exportações de produtos primários foi elevado.

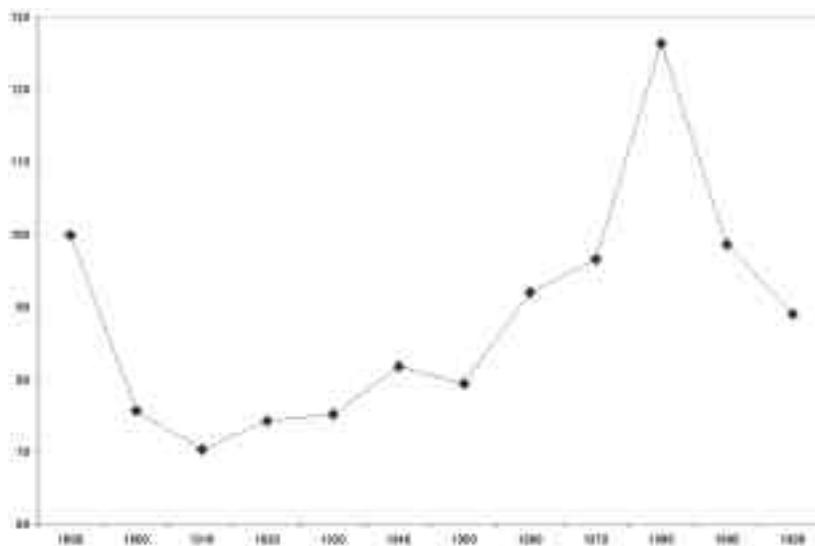
Guardada a devida proporção, os anos 90 representaram a volta da dinâmica comercial próxima da verificada no Brasil até 1930, quando exportava bens de baixo valor agregado e pequeno conteúdo tecnológico e importava bens de maior valor agregado e coeficiente tecnológico.

De outro lado, a abertura comercial drástica e desacompanhada de políticas industriais e agrícolas adequadas, levou à desarticulação de algumas cadeias produtivas, provocando a substituição de produtos nacionais por importados, o que aumentou ainda mais a dependência externa do país. Com a presença de medidas governamentais voltadas para a valorização cambial, as exportações encontraram uma barreira adicional, sem falar no estímulo acrescido às importações de bens e serviços e gastos com serviços no exterior.

Diante disso, não causa surpresa constatar que o país tem regredido a sua situação econômica em relação às principais nações desenvolvidas. Bem ao contrário do que ocorreu entre 1930 e 1980, quando houve elevação da renda por habitante no Brasil em relação a dos EUA, por exemplo. Somente a partir dos anos 80 que o Brasil sofreu uma reversão na situação socioeconômica. Com a adoção das políticas macroeconômicas liberais nos anos 90, aprofundou-se a regressão na renda *per capita* do brasileiro em relação a do norte-americano.

Gráfico 4

**Brasil - índice de evolução do PIB per capita
em relação ao PIB per capita dos EUA, 1890 a 1999 (1890 = 100)**



Fonte: FIBGE, OCDE e BIRD, 1988/2000 (elaboração própria).

Os efeitos sobre o emprego industrial no Brasil

Conjuntamente com a implantação das reformas neoliberais no Brasil e o avanço do MERCOSUL, os efeitos de regressão socioeconômica foram se manifestando. Inicialmente, constatou-se a presença de fortes sinais de desestruturação do mercado de trabalho.

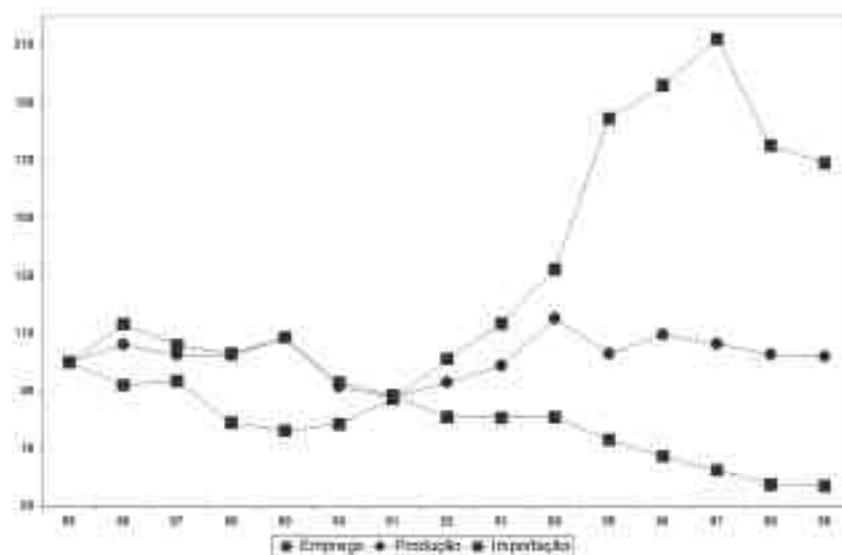
Em outras palavras, o aparecimento de elevado desemprego aberto, o dasalariamento e a geração de postos de trabalho precários. Entre 1989 e 1999, a quantidade de desempregados ampliou-se de 1,8 milhões para 7,6 milhões, com aumento da taxa de desemprego aberto passando de 3,0% da População Economicamente Ativa para 9,6%.

Da mesma forma, houve também uma redução do emprego assalariado no total da ocupação.

Em 1989, 64% do total da ocupação brasileira era de assalariados e, em 1999, passou para 58,7%. Somente no mercado formal de trabalho, 3,2 milhões de trabalhadores assalariados perderam o emprego, sendo 2 milhões pertencentes ao setor industrial.

Gráfico 5

Brasil – Evolução dos índices de emprego, da produção e da importação na indústria de transformação, 1985/99



Fonte: FIBGE – PIM; MICT; BACEN (Dezembro de 1985= 100,0), 1988/2000

Por fim, os postos de trabalho gerados caracterizam-se por serem, em sua grande maioria, precários. Nos anos 90, a cada 5 ocupações criadas, 4 referem-se ao conjunto de trabalhadores autônomos, sem remuneração e assalariados sem registro formal.

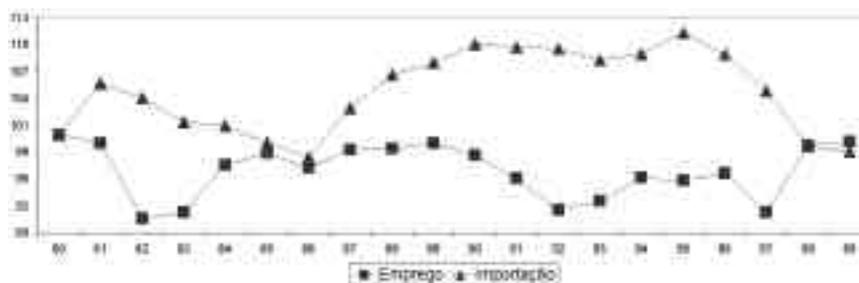
Mas, considerando-se exclusivamente o movimento de liberalização comercial e de internacionalização da economia brasileira nos anos 90, pode-se perceber seus efeitos negativos sobre o trabalho. Em relação ao emprego formal no setor industrial, nota-se que entre 1990 e 1998, ocorreram cerca de 1,2 milhão demissões influenciadas pela ampliação do grau de exposição externa do parque produtivo nacional.

Ao relacionar a evolução do emprego industrial (PIM-FIBGE) com o coeficiente de penetração da indústria de transformação observa-se a presença de evidências inegáveis de variações negativas para a ocupação. A ampliação de produtos importados, sem grande elevação da produção doméstica, indicou não apenas o efeito decorrente da substituição de produtos nacionais por importados, como, por conseqüência, a *exportação de empregos* de brasileiros para o exterior².

A reversão da tendência de país superavitário no comércio externo para a de deficitário implicou redução das possibilidades de ampliação de emprego. A mudança no *mix* de produção das empresas que operam no Brasil, passando a depender, cada vez mais, de produtos importados, retirou parte do potencial de criação de empregos do país.

Gráfico 6

EUA- Evolução dos índices de emprego e da importação no setor industrial, 1980/99



Fonte: OCDE e Department of Labour/USA(1980= 100,0), 1988/2000

No passado, aumentar a produção indicou geralmente a elevação da ocupação. Nos anos 90, isso não mais significou necessariamente a mesma coisa. A recuperação no nível de atividade econômica ocorrida entre 1993 e 1997 se deu sem ampliação do emprego industrial, fato não identificado desde 1930. Atualmente, produzir mais pode implicar elevação de produtos importados, muito mais que o emprego de brasileiros.

No mesmo sentido, as empresas estrangeiras adotaram diversos programas de redução de mão-de-obra, a partir de inovações na gestão do trabalho, terceirização, subcontratação, entre outros. Tudo isso mostrou ser negativo ao emprego.

Essa situação está relacionada ao modelo econômico adotado no Brasil a partir dos anos 90.

Nos Estados Unidos, que também passaram pelo programa neoliberal durante os anos 80, ocorreu uma redução sensível do emprego industrial, comparativamente à elevação das importações.

Na década de 1990, com o abandono da experiência neoliberal e adoção de políticas comerciais defensivas e de políticas industriais ativas, os Estados Unidos voltaram a recuperar o emprego industrial perdido. O exemplo dos Estados Unidos indica que, guardada a devida proporção, é possível recuperar o tempo perdido no Brasil.

Principais formas de inserção da força de trabalho no âmbito do MERCOSUL

Dentro do contexto de promoção comercial recíproca, o projeto de integração do MERCOSUL, como processo de integração sustentado pela redução dos custos domésticos e direcionado para o acesso aos mercados regionais, constitui uma realidade distinta da originalmente prevista em momentos históricos anteriores. O processo de integração regional posto em marcha através do Mercado Comum do Sul assenta-se mais nas metas de natureza comercial que na promoção da integração interregional dos países propriamente dita.

Através deste perfil básico de construção do projeto MERCOSUL, amplamente amparado pelo movimento de internacionalização das economias e de desregulamentação dos mercados de produtos e financeiros, coloca-se sobre o mercado de trabalho atenção nem sempre privilegiada adequadamente. O funcionamento do mercado de trabalho não deveria ser considerado, por exemplo, uma variável independente das crescentes necessidades de ampliação dos graus de competitividade.

Dessa forma, tende a ocorrer o aprofundamento dos já conhecidos problemas identificados tradicionalmente nas economias periféricas ao desenvolvimento do capitalismo mundial (desemprego, baixos salários, informalidade no uso da mão-de-obra, subemprego etc.)³. Mas, pelo contrário, isso poderia ser diferente, caso os problemas tradicionais fossem identificados como fenômenos que necessitam ser incorporados plenamente na estratégia de integração regional.

Por conta disso, optou-se por analisar o movimento socioeconômico mais recente na evolução da força de trabalho no MERCOSUL, através da: (i) População Economicamente Ativa Ocupada e (ii) População Economicamente Ativa Desempregada, conforme apresentado a seguir.

População economicamente ativa ocupada

Durante os anos 90, a evolução da População Economicamente Ativa foi muito intensa. Embora os países do MERCOSUL experimentam atualmente uma fase de transição demográfica, o que tem se refletido na redução das taxas de expansão populacional, ainda é relativamente alta a pressão da mão-de-obra sobre o mercado de trabalho, sobretudo para países como Brasil e Paraguai.

De um lado, por força da difusão dos programas de aposentadoria e pensões, tem havido sinais de diminuição da taxa de participação masculina, geralmente nas faixas etárias mais elevadas. Em contrapartida, tem crescido a presença feminina no mercado de trabalho, ao mesmo tempo que se mantém elevada a taxa de participação de adolescentes e jovens adolescentes.

De outro lado, movida pelo quadro de ainda significativo peso demográfico, a População Economicamente Ativa nos países do MERCOSUL tem encontrado o funcionamento do mercado de trabalho menos favorável ao trabalhador. No que diz respeito às ocupações, nota-se a presença de uma importante alteração na composição da PEA ocupada. Comparativamente aos anos 80, a década de 1990 apresenta forte redução nas ocupações pertencentes aos setores agrícolas e industriais. Neste último, em particular, representa uma novidade até então desconhecida ao longo do período de industrialização das nações latino-americanas.

Os países do MERCOSUL que possuíam em média cerca de 32% das ocupações no campo e 26% no setor industrial em 1980, registram nos anos 90 cerca de 23% das ocupações no setor agropecuário e em torno de 20% a participação do emprego industrial no total das ocupações. Por conta disso, aumenta a presença das ocupações no setor de serviços, que representa algo como 56% do total nos anos 90, contra 42% na década de 1980.

Em grande medida, as alterações na composição da População Economicamente Ativa ocupada são decorrentes das profundas e rápidas mudanças na estrutura dos postos de trabalho. Por um lado, as ocupações

aumentaram muito para a micro, pequena e média empresas, assim como nos trabalhos autônomos e de serviço doméstico.

Por outro lado, houve forte redução no emprego assalariado com registro formal, produzido, em grande medida, pela reestruturação empresarial, sobretudo nas grandes empresas. Ao mesmo tempo, diante de taxas pouco expressivas de expansão do Produto Interno Bruto *vis-à-vis* ao crescimento do comércio externo, parte do emprego interno foi substituído por produtos importados ou por modificações substantivas no interior das cadeias de produção.

Em função disso, o espaço para integração de parcelas significativas da PEA tendeu a ser maior nas formas informais ou não-estruturadas de ocupação. O emprego assalariado protegido pelas legislações social e trabalhista foi, em geral, contido, representando cada vez menos no total da ocupação. A expansão do desemprego operou como contrapartida da situação adversa do mercado de trabalho nos países do MERCOSUL no período recente.

População economicamente ativa desempregada

Ganhou importância nos anos 90, o aumento da quantidade de pessoas desempregadas nos países do MERCOSUL. O desemprego aberto revelou-se um fenômeno relativamente novo nas economias que não chegaram a ter apresentado elevados patamares de estruturação do mercado de trabalho, conforme a experiência verificada nas economias avançadas⁴.

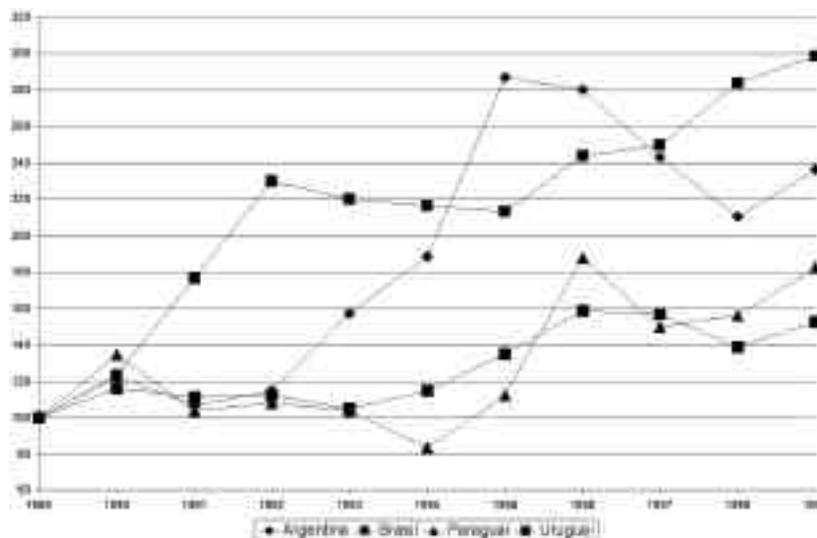
Ao final da década de 1990 pôde-se constatar na Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, a presença de taxas de desemprego aberto, mais que o dobro do que eram no final da década de 1980⁵. Da mesma forma, pôde-se também perceber que o desemprego apresenta-se cada vez mais de maneira heterogênea e massiva.

Em grande medida, a existência de situações socioeconômicas muito específicas no plano nacional, setorial e regional não são suficientes para conter a generalização do desemprego.

Ele pode manifestar-se em maior escala nas regiões metropolitanas, principalmente aquelas com maior presença industrial, assim como para segmentos do mercado de trabalho como os mais escolarizados, os pertencentes aos empregos estáveis, com maior experiência profissional, entre outros.

Gráfico 7

*Evolução dos índices de desemprego nos países do MERCOSUL
1989/99 (1989 = 100,0)*



Fonte: BID, 1999; CEPAL, 1999.

Da mesma forma, o desemprego estava associado tradicionalmente aos trabalhadores mais escolarizados e com menores experiências profissionais. A mudança no perfil do desemprego nos países do MERCOSUL colocou em evidência uma nova realidade socioeconômica supranacional.

Diante disso, deixa de haver segmento social imune à situação de desemprego. Entretanto, a situação do desempregado e o volume de pessoas sem emprego pode se mostrar mais grave e mais elevada do que em outras regiões e setores de atividade econômica. Isto é, o desemprego tende a ser cada vez mais um fenômeno heterogêneo e complexo.

A geração de um excedente adicional de mão-de-obra nos países do MERCOSUL durante os anos 90, expressou-se através do desemprego, que assumiu uma proporção ainda maior da PEA, o que indica a incapacidade/esgotamento dos segmentos não-estruturados/informais de continuar absorvendo parcelas crescentes da força de trabalho. Essa situação influenciou ainda mais as condições de uso e remuneração da mão-de-obra na região do Cone Sul, conforme apresentado a seguir.

Alterações nas relações de trabalho nos países do MERCOSUL

A década de 1990 apresenta sinais importantes de modificações nas relações de trabalho, que resultam em grande medida do curso das transformações econômicas e sociais em curso nos países do MERCOSUL. Embora não deixasse de ser uma marca dos sistemas de relações de trabalho nos países do Cone Sul, percebe-se no período mais recente o fortalecimento da tendência de maior heterogeneidade nas relações de trabalho.

No passado foi constituído um movimento voltado para a redução das desigualdades entre as ocupações, remunerações e condições de trabalho, em parte fundamentado pela legislação social e trabalhista e atuação dos sindicatos num quadro de urbanização e ampliação da industrialização, sobretudo na Argentina e Brasil. Mais recentemente, contudo, o fenômeno da heterogeneidade voltou com muita força.

Atualmente podem ser encontradas atividades laborais vinculadas tanto ao atraso, somente comparáveis às do século XIX, o trabalho infantil e escravo, ocupações sem rendimento e trabalho independente quanto associadas a algumas experiências restritas de uso e remuneração mais modernas de trabalho, como em células de produção na manufatura, em serviços informatizados e de última geração, através de grupos semi-autônomos em empresas industriais e nos serviços de ponta, entre outras. Devido a isso, crescem as evidências de rompimento do padrão de relações de trabalho consolidado a partir da ação sindical tradicional, que havia ganho grande importância ao longo do processo de redemocratização nos países do MERCOSUL.

Assim, o sindicalismo havia se tornado um peça fundamental do processo de redemocratização, obtendo grande credibilidade e representatividade. Mas nos anos 90, os sinais de decréscimo sindical terminaram indicando uma nova fase de enfraquecimento das instituições de representação de interesses diretos dos trabalhadores.

Nos países do MERCOSUL são possíveis de serem detectadas pelo menos 4 características atuais de mudanças nas relações de trabalho: (i) queda nos conflitos trabalhistas; (ii) diminuição na taxa de sindicalização; (iii) descentralização das negociações coletivas e estancamento das cláusulas nos acordos/convenções coletivas de trabalho e (iv) maior participação dos sindicatos nos fóruns de políticas públicas. Essas novas características são apresentadas a seguir de forma simplificada.

Diminuição nos conflitos trabalhistas

Com o restabelecimento dos regimes democráticos, a partir dos anos 80, houve uma tendência de fortalecimento das entidades de representação dos interesses do conjunto dos trabalhadores nos países do MERCOSUL. A greve, sem dúvida, transformou-se num dos principais instrumentos de vocalização dos interesses coletivos dos trabalhadores, sempre presente para demonstrar o grau de insatisfação sobretudo com a realidade socioeconômica.

A partir dos anos 90, contudo, o movimento sindical tem registrado uma desaceleração na realização dos conflitos trabalhistas. Em parte, a condução de políticas macroeconômicas de ajustes restringiu as bases materiais de ação tradicional dos sindicatos. Isto é, a forte presença do desemprego, a geração de novos postos de trabalho em pequenas e micro empresas e no chamado setor informal terminaram por influir nas oportunidades de realização dos conflitos trabalhistas.

Nessa situação, há maior heterogeneidade nas relações de trabalho, pois nas grandes empresas, agora mais enxutas e com melhores condições de trabalho, ocorre um maior risco por parte dos trabalhadores na realização de greves. Para os trabalhadores empregados nas pequenas e micro empresas, onde as condições de trabalho e remuneração são, em geral, precárias, as dificuldades para a organização sindical é mais reduzida, dificultando muito a mobilização dos trabalhadores.

Redução na taxa de sindicalização

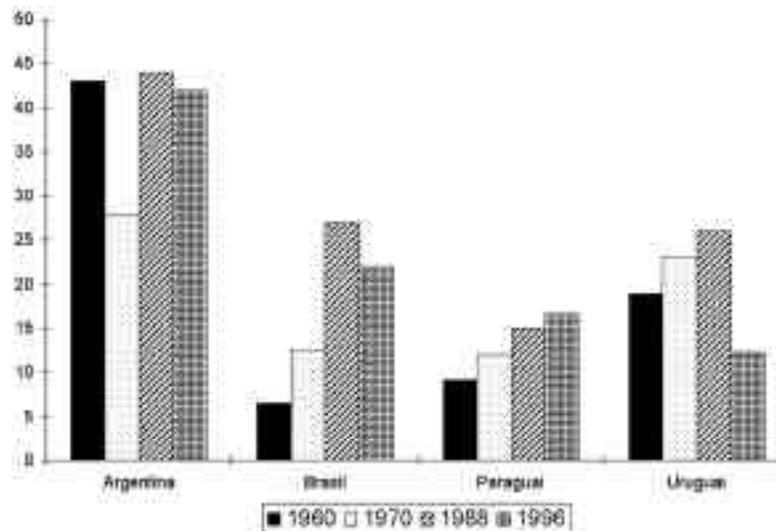
Os indicadores existentes nos países do MERCOSUL para avaliação da taxa de sindicalização não são muito precisos. Não obstante as dificuldades para medir o movimento de adesão dos trabalhadores aos sindicatos, pode-se observar que nos anos 90 parece haver um certo enfraquecimento no número de sindicalizados *vis-à-vis* a quantidade de trabalhadores urbanos⁶.

Esse movimento de desaceleração na sindicalização reflete uma situação geral das entidades de representação de interesses dos trabalhadores. Embora possam ser identificados casos de sindicatos que ampliaram o número de sindicalizados no período recente, isso parece não se aplicar à grande maioria de sindicatos.

Em parte, os países da região estariam refletindo uma certa tendência internacional, na medida em que a taxa de sindicalização cai mais no setor privado que no setor público. Como tem ocorrido um forte ajuste no nível de emprego concentrado sobretudo nas empresas privadas – base de atuação dos sindicatos - a sindicalização tendeu a cair.

Gráfico 8

Evolução da taxa de sindicalização de trabalhadores urbanos nos países do MERCOSUL (em %)



Fonte: OIT, 1997 [c].

Além disso, convém destacar que a posição, muitas vezes, *anti-labor* adotada pelos governos termina reforçando as dificuldades ainda maiores de sindicalização. Em parte, o movimento de desregulamentação do mercado de trabalho torna o sindicato mais fragilizado, retirando as normas de institucionalização que tradicionalmente existiam nos países da região.

A própria tendência de desestruturação do mercado de trabalho enfraquece a sindicalização, diminuindo a capacidade do sindicato realizar suas atividades de forma generalizada para todos os trabalhadores. Os autônomos, os assalariados sem registro e os desempregados ficam de fora da ação sindical, o que reduz a possibilidade de vocalização dos interesses do conjunto dos trabalhadores por intermédio do próprio sindicato.

Por outro lado, a grande empresa, ao introduzir novos métodos de gestão da mão-de-obra, termina por individualizar ainda mais as relações de trabalho, passando a disputar com o sindicato o domínio do trabalhador empregado. Nessas condições, o sindicato termina sendo visto como instituição que pode desagregar os interesses diretos dos empregados para com as metas de produção da empresa.

Descentralização das negociações coletivas de trabalho e estancamento das cláusulas contratuais

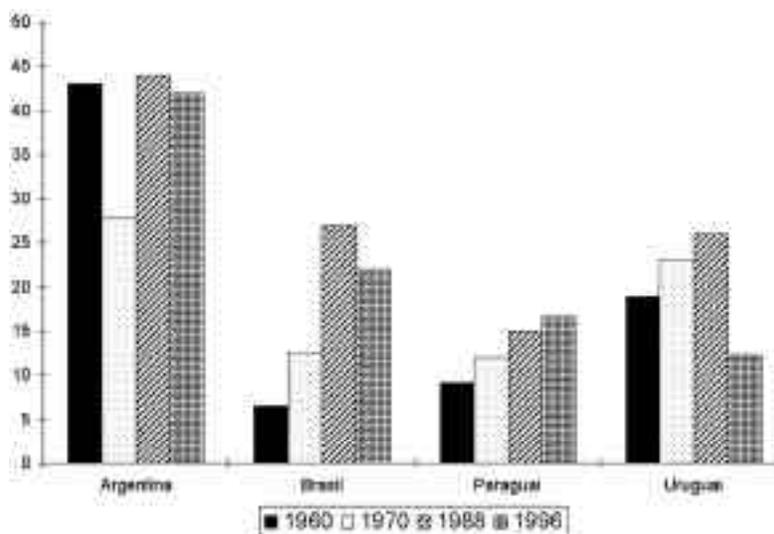
A dinâmica do sindicalismo nos países do MERCOSUL implicava na ampliação do número de cláusulas negociadas através de constantes negociações coletivas de trabalho. Durante a década de 70, as negociações coletivas realizadas na Argentina e Brasil ocorriam em pequena quantidade⁷.

A presença dos regimes autoritários contribuía para a ausência de ação sindical, bem como a realização de negociações coletivas de trabalho. Mas a partir dos anos 80, pode-se perceber um crescimento das negociações coletivas de trabalho.

Além disso, percebe-se também a existência de negociações coletivas cada vez mais descentralizadas. Isto é, cada vez mais realizadas ao nível da empresa, com sérias implicações para as antigas ações que envolviam acordos coletivos por ramos ou categorias profissionais.

Gráfico 9

Número médio de convenções realizadas nas décadas de 1970 e 1990 na Argentina e Brasil



Fonte: Córdoba, 1985; OIT, 1997 [b].

Uma outra novidade ocorrida nos anos 90, sobretudo na Argentina e Brasil, refere-se às cláusulas negociadas pelos acordos coletivos de trabalho, pois com a estabilidade monetária tem havido a retirada de vários itens acordados entre sindicatos patronais e laborais vinculados à indexação de salários ou ainda à introdução de acordo sobre remuneração variável, como a participação nos lucros e resultados (plr). Atualmente, o centro das negociações coletivas parece ter-se deslocado na temática do emprego⁸. Os sindicatos, por conta disso, tendem a atuar mais concentradamente na ampliação dos postos de trabalho, inovando, quando possível, as negociações de cláusulas sobre a contenção de proteção das ocupações, fiscalização da introdução de novas tecnologias, a difusão da qualificação profissional e da contenção de rendimentos indiretos e encargos sociais.

Em parte, os acordos/convenções realizados nos anos 90 destacam-se por sua natureza mais descentralizada, isto é, realizados cada vez mais ao nível da empresa. Dessa forma, há dificuldade de generalização de cláusulas acordadas em uma empresa para outra e de uma categoria sindical para outra, conforme a experiência dos anos 80.

A descentralização das negociações coletivas de trabalho não indica necessariamente uma maior aproximação dos sindicatos aos interesses das empresas, nem tampouco a maior organização dos trabalhadores por local de trabalho. Mas pode provocar maior heterogeneidade nas remunerações e condições e relações de trabalho no interior de cada país.

Parece haver condições mais adequadas para o desenvolvimento da ação sindical próxima ao trabalhador empregado, o que pode favorecer um certo fortalecimento dos sindicatos frente aos trabalhadores regularizados. Em relação ao restante dos trabalhadores, pode entretanto existir maiores riscos de marginalização. No caso dos trabalhadores demitidos, observa-se uma contumaz recorrência à Justiça do Trabalho, que a cada ano amplia suas ações junto aos processos trabalhistas protocolados.

Ampliação da participação dos sindicatos nos fóruns de políticas públicas

Não representa uma novidade para o movimento sindical dos países do MERCOSUL a participação em fóruns institucionais. Desde o seu surgimento, o sindicato teve várias experiências nacionais de atuação em órgãos institucionais.

Superada a fase de autoritarismo, os sindicatos foram novamente recuperando espaços nos fóruns institucionais. Mas observa-se que na década de 1990, a participação nos fóruns de definição das políticas públicas transformou-se em poucos espaços de ação sindical mais ampla. (Bronstein, 1995; Ermida Uriarte, s/d)

No Brasil, em especial, essa característica ganhou importante dimensão. Podem ser contabilizados por exemplo mais de 40 fóruns de participação institucional dos sindicatos, como o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador, Conselho de Administração do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social, Conselho do Fundo de Garantia por tempo de Serviço, Programa Brasileiro de Qualidade e Competitividade, Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria, Comissões Tripartites de Emprego, Programa de Educação para a Competitividade, Câmaras Setoriais, entre outras. Nos demais países do MERCOSUL, a atuação sindical também passou a ter maior importância sobretudo nos fóruns de definição da formação profissional e de uso de recursos públicos em geral.

Nos espaços institucionais, os representantes dos trabalhadores possuem condições singulares para a vocalização de interesses coletivos, podendo contrarrestar a tendência de focalização das ações nas categorias profissionais de trabalhadores. Mas essas oportunidades, em certo sentido contraditórias com o que vem ocorrendo com a trajetória recente do sindicalismo nos países da região, dependem fundamentalmente da redefinição do papel das entidades de representação dos interesses dos trabalhadores, com o objetivo de procurar combinar as ações quotidianas e específicas das categorias profissionais com os interesses coletivos e estratégicos para as classes trabalhadoras.

Considerações finais

Neste texto sobre o mundo do trabalho, em meio ao cenário de transformações econômicas recentes no âmbito do comércio mundial, assim como no MERCOSUL, procurou-se apresentar um conjunto de elementos que ajudam a analisar, em parte, os resultados decorrentes dos esforços de elevação da internacionalização do capital. A partir disso, parece necessário destacar que, juntamente com os sinais de ampliação do desemprego, há informações que apontam para uma precarização das formas gerais de inserção do conjunto da População Economicamente Ativa, com maior heterogeneidade entre os trabalhadores que se mantêm incluídos e os que estão ficando excluídos dos segmentos organizados do mercado de trabalho.

Para os países que constituem o MERCOSUL, a simples estratégia de inserção no comércio internacional - desprovida de transformações criativas na estrutura produtiva e da melhora nos indicadores sociais - tende a aumentar o seu grau de dependência externa. Em outras palavras, a busca da eficiência, produtividade e qualidade por meio do maior grau de exposição do parque produtivo à economia internacional não parece ter sido adequada para promover positivamente a rápida e sustentada retomada dos investimentos de longo prazo.

Pelo contrário, observa-se uma desorganização intra-setorial e a formação de uma economia de especialização, com sérios problemas sociais.

Após quase três décadas de estruturação do mercado de trabalho, o conjunto dos países latino-americanos que atualmente conformam o Mercado Comum do Sul apresenta sinais recentes de desestruturação. Não obstante as diferenças nacionais, o atual movimento de desestruturação do mercado de trabalho concentra-se na ampliação do desemprego, na redução de participação dos empregos assalariados no total da ocupação e na geração de postos de trabalho precários e de baixa produtividade, conforme foi possível identificar nas páginas anteriores.

Assim, percebe-se uma ligeira inflexão nas relações de trabalho nos países do MERCOSUL. Em geral, as recentes transformações ocorridas nas economias do MERCOSUL têm sido as responsáveis, em grande medida tanto no mercado de trabalho quanto nas relações de trabalho. Com isso, o sindicalismo perde dinamismo, diante da diminuição na taxa de sindicalização, da desaceleração nos conflitos coletivos e do enfraquecimento das negociações coletivas.

No limiar do novo milênio, resta ressaltar que as transformações no mundo do trabalho não terminam ocorrendo de maneira acompanhada de políticas de trabalho harmônicas entre os países do MERCOSUL. Ao mesmo tempo que não parece existir coordenação favorável à equalização das marcos regulatórios do mercado de trabalho, embora algumas medidas pontuais de desregulação do mercado de trabalho e flexibilização dos contratos sejam perceptíveis em quase todos os países. O resultado disso não se apresenta até então favorável ao emprego, nem tampouco ao avanço geral das condições de trabalho.

Bibliografia

- Alves, E. e Soares, F. 1996 *Ocupação e escolaridade* (Brasília: IPEA).
- Amadeo, E. et alii 1994 “A natureza e o funcionamento do mercado de trabalho brasileiro desde 1980” in Instituições trabalhistas e a dinâmica do mercado de trabalho brasileiro (Rio de Janeiro: IPEA).
- Amadeo, E. e Szkurnek, I. 1997 *Saldo comercial, produção e emprego na manufactura* (Rio de Janeiro: PUC).
- Baltar, P. e Mattoso, J. 1997 “Transformações estruturais e emprego nos anos 90” in *Cadernos Cesit* Campinas N° 21.
- Barros, P. et alii 1996 *A estrutura do desemprego no Brasil* (Rio de Janeiro: IPEA).
- Brandão, S. e Hoffmann, M. 1996 *Estatísticas do trabalho* (Rio de Janeiro: IBGE).
- Bronstein, A. 1995 “Cambio social y relaciones de trabajo en America Latina” in *RIT*, Genebra Vol. 114 N° 2.
- Camargo, J. 1997 “Estabilização, emprego e restrição externa” in Velloso, J. (comp.) *Desafios de um País em transformação* (Rio de Janeiro: José Olympio).
- Cesit, 1994 *Emprego, Salário, Rotatividade e Relações de Trabalho em São Paulo* (Campinas: Unicamp) Relatório de Pesquisa, mimeo.
- CNI 1997 *Emprego na indústria* (Rio de Janeiro: CNI).
- Córdoba, E. 1985 *As relações coletivas de trabalho na América Latina* (São Paulo: LTr).
- Correa, P. e Moreira, M. 1996 *Abertura comercial e industria* (Rio de Janeiro: BNDES).
- Delfim Netto, A. 1996 *O desemprego neo-social*, Brasília, mimeo.
- Diesse/Fseade 1995 *Relatório metodológico* (São Paulo: DIEESE/FSEADE).
- Ermda Uriarte, O. (s/d) *Las relaciones de trabajo en América Latina: problemas y tendencias actuales*, Lima, mimeo.
- FDC 1996 *Estudos sobre o Brasil na competitividade mundial* (Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia).
- FIESP 1993 *Como calcular os encargos sociais* (São Paulo: Fiesp), mimeo.

- García, N. 1994 “Reestructuración económica y mercado de trabajo en América Latina” en Reestructuración y regulación industrial del mercado de trabajo en América Latina (Ginebra: IIEL/OIT).
- Godio, J. 1989 *El movimiento sindical latinoamericano en los años 80*. (Caracas: Democracia económica).
- Gonçalves, R., 2000 *O Brasil e o comércio internacional* (São Paulo: Contexto).
- Guglielmetti, M. e Guglielmetti, A. 1995 *Relaciones laborales* (Santiago: OIT).
- Hyman, R. 1996 “Los sindicatos y la desarticulación de la clase obrera” en Revista Latino Americana de Estudios del Trabajo (México).
- Kaztman, R. e Reyna, J. 1979 *Fuerza de trabajo y movimientos laborales en América Latina* (México: El Colegio de México).
- Lacerda, M. 1999 *O impacto da globalização na economia brasileira* (São Paulo: Contexto).
- Malbrán, J e Veja-Ruiz, M. 1997 *Las relaciones laborales: un desafío para el sindicato* (Santiago de Chile: OIT).
- Mattoso, J. e Pochmann, M. 1995 “Globalização, concorrência e trabalho” en Cadernos CESIT (Campinas) Nº 17.
- Moreira, M. e Najberg, S. 1997 *Abertura comercial: criando ou importando empregos?* (Rio de Janeiro: BNDES).
- OIT 1995 *Las relaciones laborales en el Cono Sur* (Santiago de Chile: OIT).
- OIT 1996 *Panorama laboral* (Santiago de Chile: OIT).
- OIT 1997[a] *El trabajo en el mundo* (Ginebra: OIT).
- OIT 1997[b] *Informe sobre el empleo en el mundo* (Ginebra: OIT)
- OIT 1997[c] *Panorama laboral* (Santiago de Chile: OIT).
- Oliveira, M. 1994 “Avanços e Limites do Sindicalismo Brasileiro Recente” en Barbosa de Oliveira, C. et alii. (comps.) *Mundo do trabalho* (São Paulo: Scritta).
- Pacheco, C. e Pochmann, M. 1996 *O mercado de trabalho e suas políticas nas economias avançadas durante as últimas duas décadas do século XX* (Campinas: CESIT/IE/UNICAMP) mimeo.
- Pastore, J. 1994 *Encargos sociais no Brasil e no exterior* (Brasília: SEBRAE).

- Pochmann, M., 1994 *Cálculo dos Componentes dos Custos do Trabalho dos 10 setores mais importantes da Economia dos Países do MERCOSUL* (Campinas: BID) Relatório Final Consolidado, mimeo.
- Pochmann, M. 1997 *Integração regional e mercado de trabalho no MERCOSUL* (Campinas: IE/UNICAMP/CESIT).
- Pochmann, M. et alii 1998 “Transformações recentes e perspectivas da ação sindical no Brasil” en Revista São Paulo em perspectivas (São Paulo: SEADE).
- Pochmann, M. 1999 *O trabalho sob fogo cruzado* (São Paulo:Contexto)
- Pochmann, M. 2001 *O emprego na globalização* (São Paulo: Boitempo).
- Pochmann, M. 2001 *A década dos mitos* (São Paulo: Contexto).
- Ramos, L. e Reis, G. 1997 “Emprego no Brasil: os anos 90” en Velloso, J. (comp.) *Desafios de um País em transformação* (Rio de Janeiro: José Olympio).
- Santos, A. e Pochamnn, M. 1996 “Custo do Trabalho e Competitividade Internacional” in Barbosa de Oliveira, C. e Mattoso, J. (comps.) *Crise e Trabalho no Brasil* (São Paulo: Scritta).
- Santos, A. 1996 “Encargos Sociais e Custo do Trabalho no Brasil” in Barbosa de Oliveira, C. A. e Mattoso, J. E. L. (comps.) *Crise e Trabalho no Brasil. Modernidade ou volta ao passado?* (São Paulo: Scritta).
- Stolovich, L. 1994 *El impacto de la integración económica regional sobre el mundo de trabajo: el caso del Mercosur* (Montevideo: CIEDUR).
- Sunkel, O. 1993 “El marco histórico de la reforma económica contemporánea” en *Pensamiento Iberoamericano* (Madrid: AECD) N° 22.
- Troyano, A et alii. 1985 “A necessidade de uma nova conceituação de emprego e desemprego” in *São Paulo em Perspectiva* (São Paulo: FSEADE), N° 1.
- Wachendorfer, A. e Castro, M. 1995 *Sindicalismo latinoamericano* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Zanolo, J. 1994 *El sindicalismo latinoamericano y del caribe* (Buenos Aires: EBA).
- Zapata, F. 1986 *El conflicto sindical en América Latina* (México: El Colegio de México).

Notas

- 1 Sobre a nova inserção econômica brasileira ver Lacerda, 1999; Gonçalves, 2000; Correa e Moreira, 1996.
- 2 Números distintos podem ser encontrados em Barros et alii, 1996, Moreira e Najberg, 1997; Amadeo e Szkurnek, 1997.
- 3 Sobre situação do mercado de trabalho latino-americano ver: Pochmann, 1997; Garcia, 1994.
- 4 O que marcava a evolução do mercado de trabalho nas economias latino-americanas era a presença de formas de desemprego disfarçado, como as formas de desemprego oculto pelo trabalho precário e pelo desalento de continuar persistentemente procurando trabalho. No primeiro caso, as pesquisas oficiais tendem a identificar a presença de ocupação e na segunda de inatividade, o que resulta na subestimação do desemprego total.
- 5 Deve-se destacar que também há um problema metodológico na aferição do que seja desempregado, pois as pesquisas existentes nos países da periferia do capitalismo são, em geral, cópias das pesquisas aplicadas em países capitalistas com mercados de trabalho estruturados. Diante disso, as informações oficialmente apresentadas pelos países periféricos devem subestimar muitas vezes a dimensão quantitativa do problema do desemprego. No caso do Brasil, por exemplo, percebe-se claramente isso, pois quando se comparam as pesquisas realizadas pelo IBGE com as do DIEESE, verificam-se diferenças extraordinárias. Para a região da grande São Paulo, a taxa de desemprego medido pelo DIEESE/SEADE alcança 19% da PEAe apenas 8% pelo IBGE.
- 6 Sobre as alterações na sindicalização ver: OIT, 1997; Hyman, 1996.
- 7 Sobre o padrão de ação sindical ver Zanola, 1994; Godio, 1989; Zapata, 1986; Ksztman e Reyna, 1979.
- 8 Sobre as alterações nas negociações coletivas de trabalho ver: Wachendorfer e Castro, 1995; Guglielmetti e Guglielmetti, 1995.

Negociación colectiva y equidad de género en el contexto del MERCOSUR

Láis Abramo* y Marta Rangel**

Introducción

La incorporación de las demandas de género a la negociación colectiva es un aspecto central de una política sindical comprometida con la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. En los países de América Latina ése es un proceso aún incipiente, en contraste con lo que ocurre en Europa, Estados Unidos y Canadá, donde las cláusulas de promoción de la igualdad de oportunidades empiezan a ser más frecuentes en los convenios colectivos. Entre los factores que dificultan esa incorporación podríamos señalar el proceso de debilitamiento de la negociación colectiva en diversos países latinoamericanos y la falta o violación de las libertades sindicales en algunos de ellos. Entre los factores que la pueden facilitar están los avances legislativos en materia de igualdad de oportunidades ocurridos en América Latina en la última década. En efecto, y tal como lo señala Serna (1993), en general las normas legales aprobadas en ese período superan la primera fase de proclamación del principio de la igualdad formal, incluyéndose en casi todas las legislaciones la prohibición de discriminaciones fundadas, entre otros motivos, en el sexo (tal como fuera definido en el Convenio 111 de la OIT y en la Convención de la ONU sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW), además de eliminar todas aquellas normas de carácter discriminatorio existentes en las legislaciones nacionales¹.

* Doctora en Sociología. Se desempeñó como investigadora de la CEPAL y la OIT en Chile, y actualmente es Directora de la Oficina Regional de la OIT en Brasil.

** Master en Sociología. Directora de la Sociedad Chilena de Sociología en el bienio 2002-2003. Consultora de la División de Población y Desarrollo de la CEPAL.

Por otro lado, la efectiva incorporación de los temas de género a la negociación colectiva supone que éstos sean tratados como de interés estratégico para el conjunto de los trabajadores, y no sólo para las mujeres. En un sentido más amplio, supone y es parte constitutiva de una estrategia tendiente a incorporar la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres como una línea estratégica y permanente de la acción sindical.

Las organizaciones sindicales vienen reconociendo cada vez más esa necesidad, que sin duda se relaciona a la creciente incorporación de las mujeres a la fuerza de trabajo. En América Latina, las mujeres representan actualmente el 40% de la población económicamente activa. Sus tasas de participación vienen creciendo aceleradamente en las últimas tres décadas y, en los últimos diez años, esa tendencia ha sido aun más acentuada entre las mujeres más pobres (OIT, 1999a). Los ingresos laborales de las mujeres son cada vez más importantes para la sobrevivencia, el bienestar y la superación de la situación de pobreza de un número muy significativo de hogares². A pesar de los cambios cualitativos en los patrones de participación laboral femenina, de sus crecientes niveles de escolaridad, que ya superan a los de los hombres en el mercado de trabajo, y de la disminución de algunas brechas entre mujeres y hombres observadas en la presente década en el mercado de trabajo, las mujeres siguen estando sobre-representadas en formas de trabajo precario y desregulado, que se encuentran con frecuencia fuera del ámbito de la legislación laboral, la representación sindical o la negociación colectiva. Entre esas situaciones se destacan por ejemplo el servicio doméstico, el trabajo a domicilio, diversas formas de trabajo subcontratado y el trabajo asalariado en las microempresas³.

Las tendencias actuales de configuración del mercado de trabajo, que incluyen la proliferación de una diversidad de nuevas situaciones de empleo y contratación, ponen a los sindicatos frente al desafío de desarrollar la capacidad de representar y organizar colectivamente un conjunto de trabajadores y trabajadoras que bajo muchos aspectos es mucho más heterogéneo, y que se aleja cada vez más del modelo al cual su actuación estuvo predominantemente dirigida: el trabajador de sexo masculino, industrial o minero, blanco, adulto. Crecientemente se reconoce la importancia de considerar factores como el sexo, la edad, la raza o la etnia no sólo cuando se analizan las condiciones de trabajo y contratación de los distintos grupos de trabajadores, sino también cuando se discuten las alternativas posibles de organización, acción y constitución de identidades.

El objetivo de este texto es analizar la incorporación de las demandas relativas a la igualdad de género en el trabajo a los procesos de negociación colectiva en Argentina, Brasil y Uruguay, en el contexto del proceso de integración subregional del MERCOSUR. En él se retoma y se desarrolla el análisis hecho en Abramo (2001) y se presentan los datos preliminares de una investigación de carácter comparativo que viene realizando actualmente la OIT en América Latina.

Tripartismo y acción sindical en el contexto de la integración subregional en el MERCOSUR

El proceso de integración subregional en el Cono Sur latinoamericano ha significado un nuevo e importante espacio de actuación para el movimiento sindical, así como para la constitución de algunas experiencias de diálogo tripartito. A pesar de sus dificultades actuales, el MERCOSUR es actualmente el cuarto bloque comercial del mundo: concentra el 54% del PIB latinoamericano, atrae un tercio de las inversiones directas en la región, es sede de la mayor parte de las multinacionales instaladas en América Latina y congrega un mercado de alrededor de 200 millones de personas, con el ingreso per capita más alto entre los países del Hemisferio Sur (Portella de Castro & Wachendorfer, 1998).

La acción sindical en el contexto del MERCOSUR cuenta con una importante precondition: la existencia de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), creada en 1987, que constituyó desde el inicio un ámbito de articulación de posiciones unitarias ante las mesas de negociación⁴. El primer pronunciamiento público de las centrales sindicales sobre el MERCOSUR fue realizado en el mismo año (1991) en que éste se formaliza oficialmente, con la firma del Tratado de Asunción por los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El contenido básico de la intervención sindical en esa ocasión se refería a la necesidad de democratizar las instancias de integración subregional y de adoptar una Carta Social que sumada a la ratificación de determinados Convenios de la OIT complementara los mecanismos de protección de los derechos de los trabajadores.

Efectivamente, el Tratado de Asunción no incluía una dimensión socio-laboral. Pese a ello muy prontamente se empieza a trabajar en la construcción de un espacio con esas características, y menos de dos meses después de la firma del Tratado de Asunción la declaración de Montevideo señalaba la necesidad de atender los aspectos laborales del MERCOSUR y proponía la creación de un Subgrupo de Trabajo sobre asuntos laborales, que es creado ese mismo año (SGT 11). La Declaración de Montevideo recogía también la preocupación por la elaboración y adopción de una Carta Social (OIT, 1999b).

El SGT 11 tenía funcionamiento tripartito, siendo la representación sectorial asumida por las principales centrales sindicales y empresariales de cada país. En este SGT se constituyeron ocho comisiones de trabajo: relaciones individuales de trabajo, relaciones colectivas de trabajo, empleo, formación profesional, salud y seguridad en el trabajo, seguridad social, sectores específicos y principios. Entre los resultados más destacados del SGT están la recomendación de ratificación de un elenco mínimo común de convenios internacionales del trabajo, y los debates sobre la adopción de una Carta Social del MERCOSUR.

En 1995, el SGT10, de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social, reemplaza al N° 11, manteniendo su carácter tripartito. En su nueva agenda aprueba la propuesta de creación de un Observatorio Laboral y de un sistema de certificación ocupacional, además de la realización de estudios comparados de legislación laboral y de relaciones industriales y un análisis de la creación de normas laborales regionales y de su eficacia. Una de las realizaciones más importante del SGT 10 ha sido la aprobación del anteproyecto de Convenio Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR que sirvió de base para que los gobiernos aprobasen en 1997 el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social (OIT, 1999b).

La participación sindical, organizada a través de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), también ha sido muy importante en el Foro Consultivo Económico-Social (FCES), constituido en 1994 como un órgano de carácter bipartito de representación de los sectores económicos y sociales. El Foro es la única instancia en el ámbito laboral que tiene un carácter permanente según los tratados constitutivos del MERCOSUR, y constituye, con la Comisión Parlamentaria Conjunta, las instancias de representación ciudadana del MERCOSUR. Las organizaciones sindicales y cámaras de empleadores negociaron un Reglamento Interno y constituyeron el Foro. A partir de esto comenzaron a formarse secciones nacionales del FCES, cada una con sus características propias. Se definió que cada sesión nacional designaría sus representantes y observaría el principio de la paridad numérica entre empleadores y trabajadores. Cumplido tal principio, cada sección nacional determinaría si incluía a otros sectores -consumidores, defensores del medioambiente, etc.- y el peso de éstos en la respectiva delegación. Este órgano es considerado la consagración formal de la participación de los sectores sociales en la integración regional (OIT, 1999b, pág. 29).

Como se ha señalado, la participación de la CCSCS ha sido decisiva en el proceso de elaboración de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR. A partir de la iniciativa de la CCSCS, se incluyó en la agenda oficial del Subgrupo de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social, SG 11, el propósito de adoptar una Carta de Derechos Fundamentales. El proyecto de la misma fue presentado por la CCSCS a los gobiernos en un espacio de un año y medio, y visaba la construcción de un sistema que garantizara empleo a todos los trabajadores, considerando su libre circulación en un futuro mercado integrado. Según Portella de Castro & Wachendorfer (1998), la agenda sindical ha tenido por objetivo respetar la tradición laboral de los países formadores del bloque y además adoptar una nueva, que incluía políticas productivas y de comercio exterior. Tal intento de participar de la negociación del modelo de integración constituye una dimensión inédita en la agenda sindical de los países del MERCOSUR.

La Declaración Sociolaboral del MERCOSUR fue aprobada en 1998 por los jefes de Estado. Esta declaración consta de veinticinco artículos que regulan los siguientes ítems: no discriminación, promoción de la igualdad, trabajadores mi-

grantes y fronterizos, eliminación del trabajo forzoso, trabajo infantil y de menores, derechos de los empleadores, derechos colectivos de libertad de asociación, libertad sindical, negociación colectiva y huelga, diálogo social, fomento del empleo, protección de los desempleados. A partir de la aprobación de la Declaración se creó la Comisión Socio-Laboral del MERCOSUR(CSL), encargada de hacer seguimiento de los derechos establecidos en la Declaración y de elaborar periódicamente memorias dando cuenta de la situación de cada país con relación a cada uno de estos derechos y principios. El primer conjunto de memorias fue presentado a la CSL en noviembre de 2001. La CCSC, así como las Comisiones Tripartitas para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo, han sido bastante activas en la elaboración de esas memorias⁵.

Entre los temas actuales de discusión planteados por el movimiento sindical en el contexto de la integración regional está el de la negociación colectiva de carácter supranacional, y una de las preocupaciones de la Comisión de Mujeres de la CCSC es la consideración de la dimensión de género en esa discusión.

El contexto general de la negociación colectiva en América Latina

Estudios recientes realizados por la OIT en América Latina (Rueda-Catry y otros, 1998; Blanco, 1999; Rosembaum, 2001) llaman la atención respecto a un proceso de debilitamiento de la negociación colectiva en varios países, que se expresa, entre otros indicadores, en la reducción del número y de la cobertura de los convenios, y en algunos casos en el aumento del número de acuerdos directos o informales entre las empresas y los trabajadores, sin la presencia sindical. Por otro lado, se observa poca innovación en los contenidos tratados, así como un estancamiento o una tendencia a la reducción de los beneficios y ventajas adquiridas. En la mayoría de los casos, a duras penas se logra salvaguardar las cláusulas preexistentes.

En la mayoría de los países predomina o es exclusiva la negociación en el ámbito de la empresa, donde el sujeto sindical es generalmente un sindicato de empresa. Se observa una escasa presencia en la empresa de las organizaciones de mayor grado -sindicatos de rama o nacionales, federaciones, confederaciones- tanto en los países andinos como en los centroamericanos (Rueda-Catry y otros, 1998; Blanco, 1999). Esto trae una serie de problemas, entre ellos el hecho de que la definición de un número mínimo de afiliados para constituir organizaciones de trabajadores en la empresa limita enormemente su capacidad de negociación, en especial considerando el reducido tamaño de la gran mayoría de las unidades productivas en muchos países de la región⁶.

Respecto a los contenidos de las cláusulas, en los países andinos pueden observarse cambios en las preocupaciones de trabajadores y empresarios, convirtiéndose la estabilidad y el salario en el tema central para los primeros y la flexi-

bilidad horaria o de contratación en la prioridad para los segundos. En muchos casos, el aumento de salarios es el principal y a veces el único contenido de los convenios colectivos. Se percibe la casi total ausencia de temas relativos a la productividad y a la reorganización de los procesos de trabajo, así como a los cambios tecnológicos y organizativos, con excepción de algunas empresas multinacionales⁷. El tema de la subcontratación también está presente, y aparece a veces como prohibición de las subcontrataciones (cláusula presente en 25% de los convenios analizados en Colombia) y a veces como alternativa al despido, aunque significando pérdida de derechos (Ecuador) (Rueda-Catry y otros, 1998: pág. 30 y siguientes).

En Centroamérica también se observa poca innovación en los contenidos de la negociación colectiva. En general ésta se concentra en el desarrollo de los dictados de la legislación laboral ordinaria, cumpliendo la función de reglamentar las disposiciones de la ley, reiterar las normas de orden público y adecuarlas a las particularidades de la empresa. Su contenido básico es por lo tanto la modificación o mejora de las normas de los códigos del trabajo en beneficio de los trabajadores⁸. Sólo excepcionalmente, y con un carácter general, se abordan los temas relativos a la productividad o competitividad de las empresas (Blanco, 1999).

Los principales temas negociados se refieren a la definición y clasificación de los contratos individuales, la regulación de trabajos estacionales o de temporada (agricultura), el establecimiento de reglas en torno al ingreso al empleo, la jornada de trabajo (reducción/ampliación, horas extras, jornada acumulativa semanal, regulación de los sistemas de turnos, etc.), los salarios y la estabilidad laboral (Blanco, 1999).

Con respecto a las nuevas formas de organización del trabajo, en especial las relativas a los requerimientos de calidad y productividad de las empresas, es posible concluir que la tendencia principal es que éste sea un tema tratado directamente por los empleadores con los trabajadores, sin llegar a establecer regulaciones expresas en la negociación colectiva, o sea, sin incluirlos en su relación con la representación sindical en la empresa. El resultado es la total ausencia del tema en los convenios celebrados en algunos países, como Nicaragua y Panamá, referencias de carácter muy general en otros, o la definición explícita de que las cuestiones relativas a la organización del proceso productivo corresponden exclusivamente al empleador (Blanco, 1999).

A su vez, según Rosembaum (2001), los países del Cono Sur latinoamericano presentan un importante grado de regulación normativa de la negociación colectiva, siendo ésta un derecho reconocido y tutelado constitucionalmente. Es una característica importante de la subregión el alto grado de intervencionismo estatal. Uruguay es la excepción, caracterizándose por la ausencia de reglamentación sistemática y por el alto grado de autonomía en las relaciones colectivas entre los actores sociales.

Pese a las diferencias existentes entre los países del Cono Sur es posible, según Rosenbaum (2001), construir una tipología de modalidades e instrumentos a través de los cuales se desarrolla la negociación colectiva.

En lo que respecta a sus contenidos, aunque el “núcleo duro” y permanente de la negociación sean los salarios, sus temas se han ido ampliando debido a los nuevos desafíos que enfrenta el mundo del trabajo: reestructuración productiva, flexibilización, introducción de nuevas tecnologías, capacitación y formación profesional, estabilidad, participación en la gestión, etcétera.

Con relación a los sujetos involucrados, en Argentina, Brasil y Uruguay se atribuye legitimidad para negociar colectivamente casi únicamente a las organizaciones profesionales de trabajadores. En Chile y Paraguay existen otros sujetos legítimos que representan a los trabajadores. A su vez, en Argentina, Brasil y Uruguay los empleadores pueden actuar en forma individual, coligada o a través de sus organizaciones profesionales, mientras que en Chile los sujetos legalmente definidos son una o varias empresas y en Paraguay es el empleador.

Para el autor, las principales tendencias actuales de la negociación colectiva en los países del Cono Sur son la descentralización de la negociación hacia el nivel de la empresa, y la aguda disminución de la negociación al nivel de rama; la reducción del número de convenios firmados; el debilitamiento de la actividad sindical, más acentuado en las pequeñas empresas; el hecho de que la negociación de los contenidos de los convenios ocurre con tendencia a la baja; el comparecimiento de los empleadores a las mesas de negociación presionados por la competencia y la necesidad de reducir los costos de mano de obra; y por último, la pérdida de importancia de la negociación colectiva como instrumento de fijación de salarios (Rosenbaum, 2001).

En Brasil, las investigaciones recientes realizadas sobre el tema (DIEESE, 1997, DIEESE, 1999 y Siqueira y Oliveira, 1999) también hacen referencia a un contexto general caracterizado como de endurecimiento empresarial en la negociación. Según el DIEESE, en la década del ochenta, en el marco del proceso de transición democrática y de reorganización del movimiento sindical, se logró una importante ampliación de los espacios de negociación colectiva, así como de sus contenidos y resultados. En la década del noventa, a su vez, en el contexto de la apertura comercial y de la reestructuración productiva, se observa un estancamiento de las conquistas de la década anterior, así como una fuerte embestida patronal en contra de los derechos anteriormente adquiridos. Empieza a surgir un nuevo perfil de negociación colectiva, en un ambiente de altas tasas de desempleo y de un fuerte proceso de precarización del trabajo, que inhibe la acción sindical (DIEESE, 1999, Siqueira y Oliveira, 1999).

A partir de 1994 la estabilización económica reduce la importancia del tema que había sido ampliamente predominante en los períodos de alta inflación en la

negociación colectiva: el reajuste salarial. Cambios institucionales, tales como la legislación referente a la participación de los trabajadores en las ganancias y resultados de las empresas, han transferido a otro terreno las demandas en torno a los salarios (Siqueira y Oliveira, 1999).

Sin embargo, de acuerdo a esas investigaciones, no se podría caracterizar hasta ahora un claro proceso de debilitamiento de la negociación colectiva en Brasil. A pesar de una tendencia más defensiva, de una situación desfavorable en el mercado de trabajo (altas tasas de desempleo y de informalización del empleo), y de cambios institucionales que podrían conducir a una situación de ese tipo, los análisis revelan que se ha logrado mantener las conquistas más importantes adquiridas en el pasado reciente, e incluso introducir nuevos temas en las convenciones, tales como la ampliación de aquellos relativos a la salud y seguridad en el trabajo, a los procesos de subcontratación y tercerización, y algunos mecanismos de diálogo y entendimiento entre las partes⁹.

Negociación colectiva y equidad de género en los países del MERCOSUR

El primer estudio sistemático en América Latina sobre la incorporación de los derechos de la mujer trabajadora y las demandas de género a los procesos de negociación colectiva del que tenemos conocimiento fue realizado en Brasil por el Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socioeconómicos (DIEESE, 1997)¹⁰. En este estudio pionero se puede observar que, a pesar de las dificultades anteriormente señaladas, el tema no está ausente y su importancia no es pequeña. En otro estudio realizado en Brasil para el período 1993-1997, que analiza las convenciones colectivas de ocho ramas productivas en el Estado de São Paulo (metalúrgicos, bancarios, químicos, metroviarios, alimentación, turismo, construcción civil y transporte urbano), también se registra una presencia importante de cláusulas relativas a los derechos de las mujeres trabajadoras (Siqueira y Oliveira, 1999).

Considerando la necesidad de realizar estudios sistemáticos de ese tipo con el objetivo de analizar el grado actual de incorporación de los temas referentes a la mujer trabajadora y a la igualdad de oportunidades en el trabajo a los procesos de negociación colectiva, así como los factores que facilitan o obstaculizan esa incorporación, la OIT viene realizando actualmente una investigación de carácter comparativo en América Latina¹¹.

La metodología de la investigación incluye en primer lugar el análisis de las estrategias sindicales de negociación, es decir, el examen de la medida en que los temas de género están incorporados al conjunto de las demandas presentadas por los sindicatos a la negociación y cuál es su efectiva disposición y capacidad para negociarlas (priorización de esos temas durante las diversas fases del proceso de

negociación, capacidad propositiva y argumentativa de los sindicatos, etc.). En segundo lugar se examinan los resultados mismos de la negociación, o sea las cláusulas que componen los convenios colectivos: la cantidad de cláusulas negociadas, su relación con el número de convenios firmados, su contenido, y la evolución de esos indicadores en el tiempo.

En este texto se presentarán, además de los principales resultados de la investigación realizada por el DIEESE en Brasil para el período 1993-1995, los resultados preliminares de los estudios realizados para Argentina y Uruguay (Rangel, 2001a y 2001b) en el contexto de la investigación de la OIT. El análisis abarcará solamente los resultados de los procesos de negociación, o sea, las cláusulas existentes en los convenios colectivos.

En el caso de Brasil, el universo estudiado por el DIEESE abarca 276 convenios colectivos, celebrados entre 1993 y 1995, tanto en el ámbito de empresas como de ramas productivas. Para Uruguay y Argentina se han analizado respectivamente 241 y 184 convenios presentes en las bases de datos elaboradas por la OIT y que abarcan el período 1996-1998¹².

En los tres países, la gran mayoría de los temas negociados -más de 80% de las cláusulas aprobadas- se refiere a los derechos de las trabajadoras en tanto madres (Cuadro 1). En Brasil, las garantías asociadas a la maternidad y al embarazo corresponden al 85% de las cláusulas negociadas en el período¹³. Las otras dimensiones de la situación de la mujer trabajadora -condiciones de trabajo, salud, capacitación y calificación profesional, equidad de género, etc.- están poco contempladas. En Uruguay y Argentina, las garantías asociadas a la maternidad y al embarazo también son mayoría y corresponden respectivamente al 81% y el 83% de las cláusulas negociadas en el período.

Parte significativa del total de las cláusulas busca garantizar y disciplinar la aplicación de los derechos establecidos en ley, evidenciando la misma tendencia ya observada en los estudios realizados en los países andinos (Rueda-Catry y otros, 1998), en Centroamérica (Blanco, 1999) y en otros países del Cono Sur (Márquez, 1998; Siqueira y Oliveira, 1999). Pero eso no es poco importante, ya que en muchos casos la existencia de la ley no es suficiente para que los derechos en ella consagrados sean efectivamente observados. Por ese motivo, su inclusión en un convenio colectivo puede ser un instrumento fundamental para aumentar los grados de cumplimiento de la ley. Siqueira y Oliveira (1999) hacen una observación muy importante en ese sentido, al señalar que la presencia de cláusulas tales como la licencia maternal de ciento veinte días establecida por la Constitución Federal en las convenciones colectivas de las categorías más movilizadas y organizadas sindicalmente en Brasil y con más tradición de negociación (como los metalúrgicos, bancarios y químicos del Estado de São Paulo) revela por un lado la fragilidad de las conquistas legales, y por otro la importancia de la negociación colectiva como forma de asegurarlas.

También se registran cláusulas que amplían los derechos consagrados en ley, en general en lo que se refiere al tiempo de duración de los beneficios, tales como la ampliación del período de estabilidad de la madre trabajadora, y otras que logran establecer nuevos derechos. Otra vez se evidencia la importancia de la negociación colectiva en el sentido de definir las bases para el posterior avance de la legislación, también señalada en el estudio de Rueda-Catry y otros, 1998. En el caso de los derechos relativos a la protección de la maternidad en Brasil, la estabilidad para la mujer embarazada había sido conquistada, a través de la negociación colectiva, por varias categorías de trabajadores en las décadas del setenta y el ochenta, lo que sin duda fue un elemento muy relevante para que ese derecho haya sido posteriormente consagrado y universalizado en la Constitución de 1988.

En diversos aspectos, los resultados de las negociaciones analizadas reflejan un avance respecto a la legislación laboral existente, tanto en el sentido de fortalecer la aplicación de algunos derechos establecidos por ley, que no siempre son respetados en las empresas, como de ampliarlos.

Los principales ítems negociados fueron agrupados en cinco categorías, que serán presentadas y analizadas a continuación: garantías relativas a la salud de la mujer embarazada y a la maternidad/paternidad, condiciones de trabajo, salud, formación profesional y equidad de género.

Garantías relativas a la salud de la mujer embarazada y a la maternidad/paternidad

Esos dos grupos de temas, y en especial el segundo, son responsables por la gran mayoría de las cláusulas negociadas, pero sus características son distintas en cada país.

En Brasil, los principales ítems acordados se refieren a la estabilidad de la mujer embarazada, ampliando o reafirmando las garantías previstas en ley. Sin embargo, se logra negociar también algunos nuevos derechos, tales como permiso para que la mujer embarazada se retire antes del término de la jornada de trabajo, permiso de ausencia para cuidar de hijos enfermos (no previsto por la legislación brasileña), estabilidad para el padre en caso de nacimiento de un hijo (treinta o sesenta días) y garantías relativas a la adopción (extensión del derecho a los servicios de guardería para hijos adoptivos, permiso post-natal a la madre y al padre adoptante, estabilidad para madre/padre adoptante). El mismo tipo de cláusulas aparece en el estudio de Siqueira y Campos (1999) para el período 1993-1997, en especial en categorías de metalúrgicos, bancarios, químicos y metroviarios¹⁴.

En Uruguay se registra una única cláusula sobre el tema del embarazo: la entrega a la trabajadora embarazada de ropa compatible con su estado. A su vez, existen treinta y cuatro cláusulas referentes a los derechos de maternidad/paternidad: recibimiento de sueldo integral durante la licencia maternal (diez cláusulas); licencia por paternidad (trece cláusulas); prolongación del período de lactancia (tres cláusulas); subsidio del empleador para la constitución de guarderías (cuatro cláusulas); licencia para acompañar a un hijo enfermo (dos cláusulas) y, por último, dos cláusulas que se refieren a un auxilio maternidad/paternidad, siendo una de ellas de supresión de un derecho anteriormente existente.

Es importante señalar que en Uruguay, al contrario de lo que ocurre en Brasil y Argentina, ni la licencia por paternidad ni los servicios de guardería infantil ofrecidos por las empresas están previstos en ley.

En Argentina se han encontrado catorce cláusulas relativas al embarazo: derecho a solicitar cambio provisional de tareas y/o de horarios durante el embarazo (nueve cláusulas); prohibición de ejecución de tareas no compatibles con el estado de embarazo (tres cláusulas); no obligación de ejecutar determinados tipo de trabajo que puedan involucrar riesgos o situaciones de emergencia incluyendo a las mujeres con hasta cuatro meses después del parto (una cláusula); y obligación de entregar una dieta reforzada para la embarazada en caso de que exista prescripción médica (una cláusula).

Asu vez, se han encontrado en Argentina 337 cláusulas relativas a los otros aspectos de protección a la maternidad/paternidad, distribuidas del siguiente modo:

- licencia por paternidad (96 cláusulas): la legislación laboral concede licencia de dos días corridos por concepto de paternidad, siendo que uno de ellos debe ser necesariamente hábil. Parte significativa de las cláusulas encontradas en los convenios se limitan a garantizar lo que está en la ley, mientras que otras avanzan con relación a la ley, extendiendo el derecho a los padres adoptivos o aumentando el número de días de licencia en caso de nacimiento múltiple;
- licencia para acompañar familiar enfermo (61 cláusulas): la ley prevé para la trabajadora el otorgamiento de licencia por enfermedad de hijo o menor a cargo (Ley del Contrato de Trabajo, art. 183, c). Se trata del llamado estado de excedencia¹⁵ u opción de la trabajadora por nacimiento o enfermedad de un hijo menor de edad por medio del cuál no se percibe salario. De las cláusulas encontradas un poco más de la mitad son con goce de sueldo.
- licencia maternal (49 cláusulas)¹⁶, siendo que un cuarto de ellas conceden derechos no previstos en la ley: extensión de la licencia a las madres adoptantes ampliación de la licencia en caso de nacimientos múltiples, licencia post-natal en caso de fallecimiento del hijo, posibilidad de solicitar licencia sin goce de sueldo de hasta un año terminado el período de licencia post-natal;

- guarderías infantiles (39 cláusulas): la presencia de ese tema en la negociación colectiva es muy importante porque, a pesar de existir en Argentina una ley que obliga a las empresas que tengan un número de trabajadoras a ser determinado por reglamentación posterior instalar salas maternas y guarderías infantiles, esa ley no ha sido reglamentada. De esa forma, la inclusión de este tema en los convenios colectivos ha sido hasta ahora la principal forma de garantizar la observancia de ese derecho. Tal como en Brasil, en la mayor parte de los casos, las cláusulas se refieren a una compensación que los empleadores se comprometen a entregar a las trabajadoras como sustituto de la habilitación de salas maternas, en los casos en que no exista prestación de tal tipo por parte del Estado en el local de residencia de la trabajadora. En los dos países el derecho a la sala cuna está vinculado solamente a las madres y no a los trabajadores con responsabilidades familiares de ambos sexos¹⁷;

- licencia por adopción (37 cláusulas): ese derecho no está previsto en ley. En la mayoría de las cláusulas las beneficiarias son sólo las mujeres. El período de licencia varía de diez a cuarenta y cinco días, debiendo el/la niño/a tener hasta seis años de edad, aunque no en todas las cláusulas esté especificada la edad del niño. Hay cláusulas que ofrecen la posibilidad de aumentar el período de licencia y que extienden el período de lactancia a las madres adoptivas. De manera general se exige que la mujer tenga una antigüedad mínima de trabajo en la empresa. Para los hombres las licencias en su gran mayoría son de dos días, debiendo el/la niño/a tener como máximo cinco años de edad. En el sector público se registra una cláusula que otorga licencia remunerada para las mujeres, cualquiera sea su estado civil, así como para los hombres solteros, viudos o divorciados que decidan adoptar un hijo/a¹⁸. Asimismo tendrán estas personas derecho a disminuir en una hora diaria su jornada de labor para la atención del niño hasta que él cumpla un año de vida;

- lactancia: 28 cláusulas, que se refieren en general a la ampliación del período de amamantamiento y a la extensión de ese derecho a las madres adoptivas¹⁹;

- estado de excedencia (23 cláusulas): la mayoría se limita a transcribir la ley;

- licencia por viudez (2 cláusulas, ambas en el sector público): la primera concede al viudo, cuya esposa falleciera como consecuencia del parto y el niño nacido sobreviviera, el derecho a usufructuar una licencia por cuarenta y cinco días, con la posibilidad de extenderlo por otros cuarenta y cinco días más en casos que así lo justifiquen. La segunda concede al viudo, cuyo cónyuge falleciera y tuviera hijos menores de diez años, una licencia de treinta días corridos;

- licencia por nacimiento de hijo con Síndrome de Down (2 cláusulas): tratan de garantizar este beneficio ya definido en la ley²⁰.

Es importante señalar, en síntesis, que en los tres países analizados, y principalmente en Argentina y Brasil, en lo que se refiere a los derechos de la maternidad/paternidad, aparecen como conquistas de la negociación colectiva algunos de los temas que estuvieron presentes, de forma polémica, durante el proceso de revisión del Convenio 103 de la OIT (Protección a la Maternidad). Entre ellos: la extensión de los derechos de protección a la maternidad a las madres adoptantes, licencia en caso de aborto legal o no deseado, extensión de la licencia en caso de nacimientos múltiples, alguna forma de licencia parental. En los nuevos instrumentos aprobados por la Conferencia Internacional del Trabajo el 15 de junio de 2000, el Convenio 183 y la Recomendación 191, constan los siguientes temas de la Recomendación: la posibilidad de que el padre tenga derecho al tiempo de licencia que le queda a la madre en caso de fallecimiento o hospitalización de ésta; la posibilidad de que el padre y la madre tengan derecho a una licencia parental durante el período siguiente al término de la licencia maternidad; la extensión de los derechos de protección a la maternidad a los padres adoptivos, especialmente aquéllos relativos a la licencia, a las prestaciones y a la protección contra el despido; la prolongación de la licencia maternidad en caso de nacimientos múltiples.

En segundo lugar, a pesar de predominar en la mayoría de los casos la tendencia a atribuir a la mujer la responsabilidad principal y casi exclusiva del cuidado infantil, algunas de las convenciones colectivas firmadas avanzan en el sentido de la extensión de esas garantías a todos los trabajadores de ambos sexos con responsabilidades familiares, en el espíritu del Convenio 156 de la OIT sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares.

Condiciones de trabajo

En Brasil las cláusulas relativas a las condiciones de trabajo son negociadas en pocas ramas productivas y se refieren en general a cuestiones muy básicas y garantías mínimas para las trabajadoras, tales como disponibilización de toallas higiénicas, derecho a trabajar sentada, prohibición de revisión corporal y de efectos personales en el momento de retirarse del trabajo (u obligatoriedad de que ésta sea efectuada por alguien del mismo sexo del/a trabajador/a), eliminación del control de la utilización de los baños, entrega de uniformes (zapatos y medias) cuando éstos sean exigidos por la empresa. Se observa la total ausencia de cláusulas relacionadas al medio ambiente de trabajo, así como a los ritmos y organización de los puestos de trabajo. Vale señalar que esa ausencia existe no sólo en lo que se refiere a las condiciones y problemas específicos de las mujeres, sino también con relación al conjunto de los trabajadores.

En Uruguay también se registra un número reducido de cláusulas sobre este tema: apenas seis. La mayoría trata de temas relativos a la remuneración y tiene como objetivo evitar posibles prejuicios derivados del goce de las licencias pa-

gadas otorgadas por la empresa (licencia por paternidad, licencia para acompañar a un hijo enfermo, licencia por lactancia, etc.), tales como la pérdida de primas por presentismo. No obstante, una de estas cláusulas tiene un sentido opuesto, al determinar que sólo recibirán el quebranto de caja las personas que estén efectivamente desempeñando sus funciones durante determinado período, lo que implica una pérdida significativa de remuneración para la mujer en goce de su licencia maternal. Además de éstas, se registran sólo dos cláusulas: entrega anual de ropa adecuada a la función para las oficinistas y para las trabajadoras de la limpieza; premio de retiro para los funcionarios que teniendo cincuenta y cinco años de edad o más (mujeres) y sesenta años o más (hombres) configuren causal jubilatorio²¹.

En Argentina, a su vez, se ha encontrado un total de 28 cláusulas relativas a las condiciones de trabajo, pero que avanzan poco en relación a la legislación existente y se refieren a:

- entrega de vestimenta de acuerdo al sexo del trabajador;
- garantía de servicios sanitarios proporcionados y separados por sexo en los locales de trabajo;
- límites para el levantamiento de peso, tema incluido en la Ley de Contrato de Trabajo, artículos 176 y 195, que define la presunción de culpa del empleador en accidentes o enfermedad a consecuencia de tareas prohibidas (Márquez, 1998). De las cláusulas encontradas en los convenios analizados, una trata de regular el trabajo de mujeres y menores para que ejecuten tareas compatibles y no carguen con bultos de más de 10 kg y otra estipula que con respecto al levantamiento de pesos por parte del personal femenino y masculino las empresas deben observar las recomendaciones de los organismos nacionales y/o internacionales;
- jornada de trabajo: en el sector de transporte y comunicaciones se registraron dos cláusulas que regulan la duración de los descansos durante la jornada de trabajo y el descanso semanal remunerado y definen que serán idénticos para el personal masculino y femenino. La otra cláusula encontrada, en el sector servicios, trata del trabajo de mujeres en horarios nocturnos y del mediodía y establece que las empresas podrán ocupar personal femenino en horario nocturno y en las jornadas previstas cuando la índole de la tarea lo justifique. Otra cláusula trata de los horarios continuos para mujeres y menores, incluyendo el horario del mediodía²²;
- revisión del personal al final del turno de trabajo: aún es adoptada por muchas empresas, no existiendo en la legislación laboral mención sobre la prohibición o autorización de este procedimiento. La cláusula encontrada explicita que la revisión tiene por objetivo la protección de los bienes del empleador, pero salvaguardando la dignidad del trabajador, y establece que la revi-

sión debe practicarse con discreción y se hará por muestreo. La cláusula define también que los controles del personal femenino deberán ser realizados exclusivamente por personas de su mismo sexo, y nada dice sobre la revisión del personal masculino;

- jubilación: la Ley 24241/1993 que define el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones establece los sesenta y cinco años como edad de retiro para los hombres y sesenta para las mujeres, y treinta años de servicios para ambos. Tienen derecho a la pensión la viuda, viudo, conviviente e hijos menores. La única cláusula encontrada en los convenios analizados sobre ese tema dispone que se le pagará un subsidio al personal que solicite la jubilación por edad²³;

- bonificación por tiempo de servicio: seis de las siete cláusulas sobre bonificación por tiempo de servicio disponen básicamente que las empresas otorgarán al personal, en las oportunidades en que cumpla 20, 25, 30, 35 o 40 años de antigüedad una retribución especial equivalente a un salario básico. Al personal femenino se le otorgará este beneficio al cumplir 17, 22, 27, 32 y 37 años de servicio respectivamente.

Salud

En Brasil las principales cláusulas relacionadas a la salud de los/as trabajadores/as se relacionan con la prevención del cáncer ginecológico y el Sida, y la preservación de la salud de la mujer en caso de aborto. No se registran temas relacionados a enfermedades profesionales provocadas por las condiciones de trabajo, tales como las lesiones por esfuerzo repetitivo, a las cuales las mujeres están más expuestas que los hombres debido a su mayor concentración en tareas manuales, rutinarias y repetitivas; contaminación e intoxicación por productos químicos; cansancio mental; estrés, etcétera. Otra vez, es necesario observar que estos temas también son difícilmente negociados para los trabajadores en general, varones y mujeres.

En Uruguay no se registra ninguna cláusula relativa a esta temática, mientras que en Argentina se encontraron seis, que se refieren a:

- licencia por aborto (3 cláusulas): una de ellas establece que las mujeres guardavidas (sector servicios), en caso de aborto espontáneo o por razones terapéuticas, tienen derecho a una licencia de veinte días corridos con percepción íntegra de haberes; las otras dos (sector gráfico) conceden dos días de licencia a los trabajadores hombres en caso de interrupción del embarazo después del sexto mes que afecte al cónyuge o a la persona con la que el trabajador estuviera unido en aparente matrimonio;

- licencia por “día femenino”: las cláusulas son cortas, prácticamente idénticas y dicen “Las partes convienen en otorgar un día al mes, con goce de haberes, a toda trabajadora por concepto de ‘día femenino’”;
- posibilidad de aprovechar el chequeo anual obligatorio para hacer examen de Papanicolau: esas cláusulas estipulan que los trabajadores de ambos sexos serán sometidos a un examen médico anual de carácter obligatorio cuyo costo estará a cargo del empleador. El examen consistirá por lo menos en un estudio clínico general, análisis de orina y de sangre, radiografías de tórax, electrocardiograma y Papanicolau para aquellas trabajadoras que soliciten la realización del análisis.

Formación profesional

Llama la atención la poca frecuencia de cláusulas relativas a la formación profesional, debido no sólo a la importancia del tema sino también al hecho de que en algunos países, como es el caso de Brasil, se observa una creciente participación sindical en los foros bi y tripartitos de discusión a él dedicados.

En Brasil, muy poco ha sido negociado en ese terreno. Las 23 cláusulas encontradas no se refieren a ninguna garantía o medida concreta, resumiéndose apenas a establecer protocolos de intención.

En Argentina tampoco se registra ninguna cláusula sobre el tema, y en Uruguay se ha encontrado sólo una, que sin embargo no se refiere específicamente al tema de género. En ella se dice que se constituirá una comisión que deberá elaborar propuestas de renovación generacional “a través de una capacitación específica y de la igualdad de oportunidades en el acceso”.

Equidad de género

Lo mismo ocurre con relación a cláusulas que se refieren a la equidad de género, o sea, a aquellas acciones y garantías que tratan de establecer la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en el trabajo en un sentido más amplio. En Brasil solamente el 1% de las cláusulas registradas pueden ser clasificadas en esa categoría. Eso significa que fueron encontradas en sólo cuatro acuerdos en cada uno de los tres años analizados²⁴. Esas cláusulas repiten, en su mayoría, los textos legales, sin definir forma alguna de control de posibles acciones discriminatorias. Se refieren básicamente a la prohibición de diferencia de salario, ejercicio de función, criterio de admisión, oportunidades de promoción y capacitación por motivo de edad, sexo, color o estado civil. A su vez, el tema del acoso sexual no fue considerado en ningún convenio.

Las formas positivas de acción para superación de las desigualdades, tales como planes de igualdad de oportunidades, a pesar de estar ya presentes en algunos de los pliegos de petición presentados por los sindicatos a la negociación, no han logrado concitar ningún acuerdo de los empleadores en los convenios analizados en Brasil²⁵. Sin embargo, en los años más recientes ha habido algunas experiencias de inclusión de Planes de Igualdad de Oportunidades en algunos convenios colectivos del sector público en otros países, entre los cuales se destacan las experiencias de Argentina y Chile.

En Uruguay se registra sólo una cláusula de ese tipo. Se trata de un convenio firmado por una empresa del sector de transporte marítimo y su respectiva asociación de empleados. La cláusula dice que “no se efectuará diferenciación de sexo en la aplicación de las disposiciones del presente convenio”.

En Argentina, a su vez, se han encontrado 37 cláusulas, que corresponden a 8,8% del total: veintiséis contra la discriminación en general, y once específicamente contra la discriminación por motivos de sexo. Vale señalar que en este país la legislación laboral, en su artículo 17, prohíbe cualquier tipo de discriminación entre los trabajadores por motivo de sexo, raza, nacionalidad, religiosos, políticos, gremiales o de edad. Hay también un artículo de la Ley del Contrato de Trabajo (art. 181) que establece la obligación del empleador de dispensar a todos los trabajadores “igual trato en identidad de situaciones”, considerando trato desigual las discriminaciones fundadas en razón de sexo. Otro artículo, el 172, prohíbe todo tipo de discriminación en el trabajo de la mujer en razón del sexo o estado civil de la misma (Márquez, 1998).

Las cláusulas sobre discriminación en general fueron clasificadas en siete tipos. El más frecuente (9 cláusulas) determina que la empresa evitará toda forma de trato discriminatorio hacia el personal. La mayoría de las veces se especifica que los tratos discriminatorios se refieren a cuestiones de nacionalidad, raza, edad, sexo, religión, políticas y/o gremiales. En ese conjunto, hay dos cláusulas que especifican la prohibición de despedir por motivos discriminatorios.

El segundo tipo (6 cláusulas) define que el empleador dispensará “igualdad de trato en identidad de situaciones”. En general tales cláusulas transcriben casi textualmente lo que dice la ley con relación al tema. Explicitan que la Ley de Contrato de Trabajo prohíbe cualquier tipo de discriminación entre los trabajadores por motivos de sexo, raza, nacionalidad, etc., y agregan la determinación de que la empresa debe dispensar a todos los trabajadores igual trato en identidad de situaciones, definiendo a continuación lo que se considera trato desigual²⁶. Una de estas cláusulas dice que no obstante la empresa podrá retribuir a los trabajadores que demuestren mayor eficacia y laboriosidad en la ejecución de sus tareas, reconociendo su crecimiento salarial dentro de su nivel o mediante un cambio de nivel.

El tercer tipo (4 cláusulas) se refiere específicamente a las remuneraciones. La primera, del sector servicios, define que los trabajadores que por edad, sexo u otro motivo cumplan jornadas reducidas percibirán las retribuciones básicas establecidas para la función que realizan en proporción a la cantidad de horas que cumplan. Otra cláusula (sector petróleo/petroquímico/químico) establece que el personal femenino que efectúe trabajos iguales que el masculino percibirá igual salario que éste último, como así también los menores de edad. Por último, hay dos cláusulas del sector de alimentos que determinan que a igual trabajo, igual salario (“las remuneraciones se determinarán sobre la base de las tareas y se pagarán de acuerdo a las categorías”).

El cuarto tipo se refiere a la igualdad de promoción (3 cláusulas). La primera (sector de transporte/comunicaciones) define que para la cobertura de vacantes, habiendo oportunidad de promoción para los técnicos que tengan las calificaciones necesarias, el único criterio de selección será el de mayor competencia, objetivamente evaluado, sin ninguna discriminación relativa a nacionalidad, raza, edad, sexo o religión. La otra (electricidad, gas y agua), determina que los postulantes a un cargo serán considerados por la empresa con igualdad de oportunidades. La última (sector público) establece que el personal de la Asociación Nacional de los Servidores del Estado tendrá derecho a igualdad de oportunidades para carrera o ascenso.

Se registran dos cláusulas que determinan que las normas establecidas en el convenio colectivo serán aplicadas a todo el personal comprendido en él, sin discriminación²⁷. En el sector público hay una cláusula que prohíbe al personal desarrollar acciones u omisiones que supongan discriminación por razones de raza, religión, nacionalidad, opinión, sexo o “cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. Por último, en la industria textil se registra una cláusula que determina que “se velará por los derechos fundamentales de los trabajadores”, afirmando la importancia de la eliminación de toda discriminación basada en raza, sexo, religión, nacionalidad u origen social tanto para mejorar el nivel de vida y las condiciones laborales, igualdad de oportunidades, de trato en el empleo y ocupación, como para evitar la competencia desleal entre las empresas²⁸.

A su vez, las once cláusulas específicas sobre equidad de género fueron clasificadas en cinco tipos. El más frecuente (7 cláusulas) trata de la igualdad de remuneraciones²⁹, determinando que el personal femenino que realice la misma “tarea”, “trabajo” o “tarea y trabajo” que el masculino percibirá igual “sueldo”, “retribución” o “remuneración y beneficios” que éste. Dos dicen además que se dará igual oportunidad a las trabajadoras en los casos de vacantes de categorías superiores, con excepción de las que demandan esfuerzo físico que no puedan realizar. Otras dos dicen claramente “igual salario por igual trabajo”.

Sin duda es importante contar con ese tipo de cláusula en los convenios colectivos. Sin embargo, de la misma forma que en Brasil, las cláusulas encontradas en los convenios colectivos de Argentina aún se limitan a reproducir declaraciones muy generales de principios sin que se logre establecer mecanismos más concretos que puedan impedir la discriminación salarial o promover la igualdad entre los sexos en esa materia. Por otro lado, aún a ese nivel general, la formulación “salario” o “remuneración” igual para trabajo o tarea igual es insuficiente, y no recoge lo fundamental del principio afirmado en el Convenio 100 de la OIT (remuneración igual para trabajo de igual valor), aprobado hace cincuenta años y ratificado por treinta y uno de los treinta y cinco países de América Latina que son miembros de la OIT: la necesidad de evitar la discriminación salarial por razones de sexo no sólo comparando trabajos o tareas idénticas, sino también trabajos o tareas de valor equivalente.

Finalmente, hay un tipo de cláusula que aparece dos veces y que establece que los profesionales del sexo femenino no tendrán ninguna diferencia de trato respecto al sexo masculino salvo en lo referente a la protección de la maternidad, y hay una cláusula que establece que las condiciones expresadas en el convenio se aplicarán indistintamente para ambos sexos.

Consideraciones finales

A pesar de las dificultades actuales que enfrentan los sindicatos y el conjunto de los trabajadores/as en los procesos de negociación colectiva, que en un número importante de países latinoamericanos se han debilitado en el período reciente tanto en términos de la cobertura como de los resultados de la negociación, las demandas relativas a la mujer trabajadora y a la promoción de la igualdad de oportunidades en el trabajo no están ausentes de los convenios firmados, y su importancia no es pequeña.

La mayoría de los ítems negociados se refiere a la salud de la mujer embarazada y a la protección de la maternidad. La presencia de demandas de género en otros ámbitos y temas de la negociación colectiva, tales como salud y seguridad en el trabajo, formación profesional, subcontratación y tercerización, organización productiva e innovación tecnológica, es aún muy reducida. En muchos casos, las cláusulas incorporadas a los convenios colectivos buscan garantizar y disciplinar los derechos establecidos en ley. Eso refleja al mismo tiempo la fragilidad de los mecanismos legales de protección a las/os trabajadora/as en los países de la región, incluyendo aquellos relativos a la maternidad, y la importancia de la negociación colectiva como forma de asegurarlos. Sin embargo, también están presentes las cláusulas que buscan ampliar las garantías establecidas en ley y aquellas que instituyen nuevos derechos que en muchos casos pasan a ser posteriormente consagrados en ley. Entre ellas están las que empiezan a apuntar hacia

los derechos de la paternidad y a un mayor equilibrio entre varones y mujeres en lo que se refiere a las responsabilidades familiares.

Es necesario señalar que la falta de un mayor avance de la incorporación de los temas de género no es un problema específico, sino que refleja la debilidad general de los procesos de negociación colectiva en la mayoría de los países de América Latina. No son solamente las cláusulas referidas a los derechos de la mujer o a la promoción de la igualdad de oportunidades las que están poco presentes en los procesos de negociación en áreas tales como la formación profesional y la salud ocupacional, la organización de los ritmos y formas de producción o la innovación tecnológica. Lo que ocurre es que en general éstos son temas muy poco negociados en la mayoría de empresas o sectores para el conjunto de los trabajadores de ambos sexos.

Por otro lado, es importante entender de qué factores depende la debilidad/fortaleza del proceso de incorporación de las demandas de género a la negociación colectiva. Entre ellos pueden estar los siguientes: la mayor o menor presencia femenina en la fuerza de trabajo, ya sea en la empresa o en la rama productiva en cuestión; la mayor o menor presencia femenina en la dirigencia sindical; la mayor o menor capacidad de organización y representación de los intereses de las mujeres y de las demandas de género en las estrategias y políticas sindicales a nivel de empresa y/o rama productiva. Análisis como el realizado Siqueira y Oliveira (1999) sugieren por ejemplo que la mayor o menor presencia de los temas relativos a la mujer trabajadora en las convenciones colectivas no se relaciona necesariamente a la mayor o menor participación de las mujeres en la fuerza de trabajo de cada rama productiva, sino con frecuencia a la mayor o menor fuerza y capacidad de negociación de cada Sindicato.

El proceso de integración regional del MERCOSUR, al mismo tiempo que representa un importante y complejo desafío para el movimiento sindical de la región, ha abierto un espacio significativo para la actuación sindical en ese ámbito, así como para algunas experiencias de diálogo tripartito. La incorporación de los temas de género a ese proceso aún es incipiente, pero cuenta con algunos instrumentos relevantes, como por ejemplo la Declaración Socio-Laboral, que explícitamente resguarda y releva el principio de la no discriminación por razones de sexo, y el protocolo aprobado por el Subgrupo de Trabajo 10, que determina que se debe incorporar una dimensión de género en todos los temas ahí tratados.

En el contexto de la estrategia sindical de discusión de la negociación colectiva de carácter supranacional, es importante afirmarlos como un espacio y un instrumento importantes para la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, lo que significa entre otras cosas examinar los avances realizados en ese sentido y los factores que lo obstaculizan. Un diagnóstico cuidadoso de las estrategias sindicales y empresariales frente a ese tema, así como del tipo de cláusulas que se viene negociando, es fundamental para clarificar las posi-

ciones y las posibilidades de avance de los distintos actores en ese terreno. Por otro lado, también es fundamental desarrollar indicadores y sistemas de seguimiento de todo ese proceso.

Cuadro 1

Negociación colectiva en los países del MERCOSUR: cláusulas relativas al trabajo femenino y las relaciones de género

Cláusulas relativas al trabajo femenino y las relaciones de género	Brasil ('93-'95)	Uruguay ('96-'98)	Argentina ('96-'98)
Embarazo	292	1	14
Estabilidad laboral de la embarazada ³⁰	230	-	-
Función compatible con la gestación	27	-	3
Liberación antes del término de la jornada laboral	9	-	-
Examen prenatal	9	-	-
Certificado médico de embarazo	11	-	-
Primeros auxilios para el parto	3	-	-
Informaciones sobre riesgos a la embarazada	3	-	-
Entrega de ropa maternal	-	1	-
Derecho a cambio de tareas y de horarios	-	-	9
No exigencia de trabajo en situación de emergencia (incluye mujeres hasta 4 meses después del parto)	-	-	1
La empresa se hace cargo de dieta reforzada	-	-	1
Maternidad/paternidad	684	34	337
Licencia maternal	51	10	49
Licencia paternal	91	13	96
Estabilidad padre	7	-	-
Lactancia	54	3	28
Guarderías	169	4	39
Ayuda para educación	51	-	-
Acompañamiento de hijos	87	2	61
Ayuda dependientes	3	1	-
Ayuda nacimiento	33	1	-
Adopción	138	-	37
Estado de excedencia ³²	-	-	23
Licencia por nacimiento de hijo con Síndrome de Down	-	-	2
Licencia por viudez	-	-	2

Cuadro 1 - continuación

Cláusulas relativas al trabajo femenino y las relaciones de género	Brasil ('93-'95)	Uruguay ('96-'98)	Argentina ('96-'98)
Condiciones de trabajo	104	6	28
Derecho a trabajar sentada	3	-	-
Revisión del personal	37	-	1
Control de idas al baño	5	-	-
Entrega de toalla higiénica	56	-	-
Entrega de zapatos y calcetines	3	-	-
Entrega de vestuario	-	1	6
Remuneración	-	4	-
Jubilación	-	1	8
Trabajo de mujeres ³³	-	-	4
Higiene	-	-	3
Levantamiento de peso	-	-	2
Jornada	-	-	4
Ejercicio del trabajo	23	1	-
Capacitación	23	1	-
Salud de la mujer	50	-	6
Prevención del cáncer ginecológico	28	-	1
Licencia por aborto	25	-	3
Estabilidad aborto	24	-	-
Sida	13	-	-
Licencia por "día femenino"	-	-	2
Equidad de género	12	1	37
Garantía contra la discriminación	12	1	37
Total de cláusulas relativas al trabajo femenino y a las relaciones de género	1165	43	422

Fuente: elaboración propia con base a Brasil: DIEESE, 1997; Uruguay y Argentina: Rangel, 2001a y 2001b.

Bibliografía

Abramo, Laís 2000 “La experiencia de las Comisiones Tripartitas para la promoción de la igualdad de oportunidades en el empleo y la ocupación en los países del Mercosur y Chile”, presentado en el Seminario *Global Dialogue: future works, labour, sustainable business and social responsibility*, Hannover, 3-5 de octubre.

Abramo, Laís 2001 “Negociación colectiva y equidad de género en América Latina: nuevos desafíos para la acción sindical” en *Cuadernos del Cendes*, Caracas N° 47, pp. 57-78.

Abramo, L. Leite, M. y Lombardi, M. R. 2001 “Dificuldades de inserção e reinserção ocupacional no contexto da reestruturação produtiva no ABC: uma perspectiva de gênero e raça”, Informe del taller de Investigación-Acción, Proyecto *Gestão local, empregabilidade, equidade de gênero e raça* (Prefeitura Municipal de Santo André, CEBRAP, Instituto de Governo e Cidadania do ABC, CEERT, ELAS, OIT, CEPAL).

Blanco, M. 1999 “La negociación colectiva en Centroamérica y República Dominicana: situación y perspectivas”, en *Documentos de Trabajo* (San José de Costa Rica: OIT- ETM), N° 120.

CEPAL 1995 *Panorama Social de América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL).

Daeren. L. 2000 *Las Comisiones Tripartitas para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo (Mercosur y Chile)*, Documento de Trabajo (Santiago de Chile: OIT) N°131.

DIEESE 1997 “Equidade de gênero nas negociações coletivas: Cláusulas relativas ao trabalho da mulher no Brasil” en *Pesquisa DIEESE*, São Paulo, N°13.

DIEESE 1999 “O comportamento das negociações coletivas de trabalho nos anos 90: 1993-1996”, en *Pesquisa DIEESE*, São Paulo, N°15.

Espinosa, M. Yanes 1998 “La flexibilización empresarial en Chile: Notas desde la perspectiva sindical”, en Ensignia, J. e Yañez, S. (comp.) *Sindicalismo, género y flexibilización en el Mercosur y Chile: inserción laboral femenina* (Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung/Centro de Estudios de la Mujer).

Feres. M.E y Henríquez, H. 1995 *Sindicalismo latinoamericano y la acción por la igualdad de oportunidades para las mujeres*, Documento de Trabajo, (Santiago de Chile: OIT), N° 23.

Marquez, M. 1998 *Legislación laboral relativa a la mujer en los países de Mercosur y Chile: un estudio comparativo*, (Santiago de Chile: OIT).

OIT 1999 [a] *Panorama Laboral de América Latina N°6* (Lima: OIT)

OIT 1999 [b] *Mercosur Socio-Laboral. Selección de Documentos Fundacionales 1991-1999*. (Buenos Aires: OIT)

Portella de Castro, María Silvia y Wachendorf, Achim 1998, “El sindicalismo del MERCOSUR: su trayectoria y sus perspectivas en un contexto de ampliación comercial hemisférica”, en Portella de Castro, María Silvia, y Wachendorf, Achim (comp.) *Sindicalismo y globalización: la dolorosa inserción en un mundo incierto* (Caracas: Nueva Sociedad).

Rangel, Marta 2001 [a] Negociación colectiva en Uruguay: cláusulas relativas al trabajo de la mujer y a las relaciones de género (1996-1998), Proyecto *Negociación colectiva y equidad de género en América Latina*, (Santiago de Chile: OIT).

Rangel, Marta, 2001 [b] Negociación colectiva en Argentina: cláusulas relativas al trabajo de la mujer y a las relaciones de género (1996-1998), Proyecto *Negociación colectiva y equidad de género en América Latina* (Santiago de Chile: OIT).

Serna, M. 1993 “Regulación del trabajo de la mujer en América Latina. Estudio comparado”, en *Regulación del trabajo de la mujer en América Latina* (Ginebra: OIT/Ministerio de Asuntos Sociales e Instituto de la Mujer de España).

Siqueira Neto, J. F. y Oliveira, M. A. de 1999 *As negociações coletivas no contexto do Plano Real* (Brasilia: OIT)

Rosenbaum Rimolo, Jorge 2001, *Tendencias y contenidos de la negociación colectiva en el Cono Sur de América* (Lima: OIT).

Rueda-Catry, M., Sepúlveda-Malbrán, J.M. y Vega-Ruiz, M.L 1998 “Tendencias y contenidos de la negociación colectiva: fortalecimiento de las organizaciones sindicales de los países Andinos”, Documento de Trabajo (Lima, Oficina Regional OIT), N° 88.

Notas

1 Para la legislación referente a los derechos de las mujeres trabajadoras en los países del Cono Sur latinoamericano ver Márquez, 1998.

2 Estudios de la CEPAL indican que en promedio de 25 a 35% de los hogares de América Latina tienen jefatura femenina. Además, en 25% de los hogares biparentales en que ambos miembros de la pareja trabajan las mujeres contribuyen con el 50% o más de los ingresos familiares (CEPAL, 1995).

3 En varios países de la región la única forma reconocida de organización sindical y de negociación colectiva está en el ámbito de las empresas a partir de un determinado tamaño, lo que excluye objetivamente de esa posibilidad a una parte importante de la fuerza de trabajo, debido no sólo a las restricciones legales relativas al quórum necesario para organizar un sindicato, sino al mayor control social de la fuerza de trabajo por parte de los empleadores, que con frecuencia oponen resistencia a la organización de los trabajadores (Feres y Henríquez, 1995; Espinoza y Yáñez, 1998).

4 La información y el análisis que siguen sobre el MERCOSUR se basan fundamentalmente en OIT, 1999b.

5 Sobre las Comisiones Tripartitas ver Daeren, 2000 y Abramo, 2000.

6 Las principales excepciones son Argentina y Brasil, donde las negociaciones más importantes se dan por rama productiva. Lo mismo pasa en Panamá, en la construcción civil en El Salvador, y en el sector de transportes en República Dominicana (Blanco, 1999).

7 Una de las dificultades objetivas que enfrentan los sindicatos para negociar estos temas es la resistencia empresarial a entregar informaciones relativas a ellos.

8 Posiblemente eso obedezca al convencimiento de las partes de que reiterando en el convenio lo ya dispuesto por la ley se logra reforzar y/o garantizar de manera adecuada los derechos previstos (Blanco, 1999).

9 El estudio del DIEESE (1999) fue realizado a partir del banco de datos existente en la institución (Sistema de Acompanhamento de Contratações Coletivas, SACC/DIEESE), compuesto por 276 acuerdos y convenciones colectivas, que abarca aproximadamente treinta ramas productivas en catorce estados de la Federación. Se analizaron los datos referidos al período 1993-1995.

10 Ese estudio también fue realizado a partir de las informaciones del SACC.

11 El Proyecto Regional "Negociación colectiva y equidad de género en América Latina" es coordinado por la Oficina Regional de la OIT para América Latina y la Oficina de la OIT para las Actividades con los Trabajadores (ACTRAV). La

primera etapa de la investigación, realizada en 2001, incluye estudios de caso en seis países: Argentina, Chile, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Durante el año 2002 se pretende además actualizar el estudio realizado por el DIEESE en Brasil (DIEESE, 1997) e incorporar otros países, tales como Colombia y Perú.

12 La base de datos de Uruguay denominada “Negociación colectiva en Uruguay” (NECOU) está disponible en formato de CD-Rom y contiene prácticamente todos los convenios colectivos celebrados en el país entre 1996 y 1998. Incluye el texto integral de cada uno de los convenios colectivos, a los cuales puede accederse por tres entradas: el nombre de las partes celebrantes, el sector o rama de actividad, o el tipo de cláusula. Abarca 37 sectores de actividad, 83 tipos de cláusulas y 196 sujetos celebrantes. La base de datos de Argentina (CCT 1996-1998) está en formato Access e incluye el texto integral de 184 convenios colectivos, a los cuales se puede acceder por tres entradas: el nombre del sindicato, el nombre del empleador o el número asignado a cada uno de los convenios por los organizadores de los datos.

13 En el análisis de Siqueira y Oliveira (1999) se registra la presencia de cláusulas relativas a la empleada embarazada en 75% de los casos analizados.

14 Para un análisis más detallado del caso de Brasil ver DIEESE (1997).

15 El estado de excedencia está regulado en los artículos 183, 184, 185 y 186 de la legislación laboral argentina. Por ellos, la mujer que durante la vigencia de una relación laboral tiene un hijo, o si su hijo se enferma, tiene el derecho de optar entre tres situaciones: continuar en la empresa en las mismas condiciones en que lo venía haciendo; rescindir su contrato de trabajo, percibiendo la compensación por tiempo de servicio que establece la Ley de Contrato de Trabajo; quedar en situación de excedencia por un período no inferior a tres meses ni superior a seis meses. Su reingreso debe ser en un cargo de la misma categoría que tenía al momento del alumbramiento o de la enfermedad del hijo, o en un cargo inferior, de común acuerdo. En caso de que no fuera readmitida debe ser indemnizada como si se tratara de despido injustificado, salvo que la empresa demostrara la imposibilidad de reincorporarla, en cuyo caso la indemnización sería de sólo el 25%. Si la trabajadora no se reincorpora a su empleo luego de vencidos los plazos de licencia y no se comunica con su empleador, se entenderá que opta por la percepción de la compensación por tiempo de servicio.

16 Según la ley, la licencia maternal debe durar noventa días (cuarenta y cinco antes y cuarenta y cinco después del parto, dejando la posibilidad de reducir el período pre-parto a treinta días y acumular en la licencia posterior). La ley garantiza además la estabilidad en el empleo y prevé que la trabajadora, en caso de que no pueda volver al trabajo a causa de enfermedad originada por el embarazo o parto, podrá obtener una prórroga de licencia por enfermedad que se regula como enfermedad inculpable (Márquez, 1998).

17 En algunos convenios no se entrega la compensación en el período de otorgamiento de licencia anual por vacaciones u otras licencias. Además, algunas empresas se reservan el derecho de verificar que efectivamente el hijo de la trabajadora haya quedado al cuidado de una guardería o sala maternal y de requerir a la trabajadora el comprobante de pago.

18 En el caso de que el menor tenga hasta un mes de edad, la licencia será de cuarenta y cinco días; de más de un mes hasta tres meses de edad, treinta días; mayor de tres meses y hasta seis meses de edad, diez días.

19 La ley prevé, en lo que respeta a la lactancia, dos descansos diarios de media hora durante un período máximo de un año, salvo que por razones médicas sea necesario que la madre amamante su hijo por un período más prolongado.

20 La Ley 24.716 otorga una licencia especial de seis meses, sin goce de sueldo, desde la fecha de vencimiento del período de prohibición de trabajo por maternidad por nacimiento de hijo con síndrome de Down. Durante tal período la trabajadora percibirá una asignación familiar igual a la remuneración que habría percibido si hubiera prestado servicios, en las mismas condiciones y con los mismos requisitos que corresponden a la asignación por maternidad.

21 Según la legislación, la edad de jubilación de hombres y mujeres es de sesenta años o treinta y cinco años de servicio.

22 De acuerdo al art. 174 de la Ley de Contrato Trabajo.

23 Tal subsidio es entregado de la siguiente forma: si la solicita a los sesenta años de edad, percibirá por mes un adicional de salario equivalente al 25% del total, durante doce meses; si la solicita después de los sesenta años, percibirá por mes un adicional de remuneración equivalente al 20% del total, durante doce meses; en el caso de las mujeres se le aplicarán las mismas disposiciones a los cincuenta y cinco años o después, según sea el caso.

24 En las siguientes ramas productivas: trabajadores en el comercio, vigilantes y metalúrgicos.

25 Véase análisis a respecto en Abramo, Leite y Lombradi (2001) para los sectores químico/petroquímico y metalúrgico/ automotriz en el Estado de São Paulo, Brasil.

26 La formulación es la misma en todas las cláusulas: “Se considerará que existe trato desigual cuando se produzcan discriminaciones arbitrarias fundadas en razones de sexo, religión o raza, pero no cuando el diferente tratamiento responda a principios de bien común, como el que se sustente en la mayor eficacia, laboriosidad o contracción a sus tareas por parte del trabajador”.

27 Una de las cláusulas es del sector de petróleo/petroquímico/químico, y otra del sector automotriz/autopartes. La discriminación aludida tiene que ver con nacionalidad, raza, edad, sexo o religión.

28 El texto integral de esa cláusula, bastante singular en todo el material analizado, es: “Artículo 34 - Reciprocidad frente a situaciones de competencia desleal: Las partes signatarias del presente convenio se comprometen expresamente a velar por el crecimiento de las estructuras productivas y de las frentes de trabajo de manera tal de alcanzar niveles de competitividad. La competencia desleal en sus dos tipos: interna (clandestinidad y evasión) y externa (subfacturación, dumping comercial, social, etc.). Dentro de la competencia desleal se velará por los derechos fundamentales de los trabajadores a fin de que puedan mejorarse el nivel de vida y las condiciones laborales, igualdad de oportunidades, de trato en el empleo y la ocupación con el fin de eliminar toda discriminación basada en raza, sexo, religión, nacionalidad u origen social, el cumplimiento de las disposiciones para la protección de la salud, el fomento de la seguridad en el empleo y la garantía de salarios dignos que permitan un nivel de vida adecuado”.

29 Tres de las cláusulas hablan de igualdad de “salario”. Las demás cuatro cláusulas presentan denominaciones distintas: “sueldo o salario”, “retribución”, “sueldo”, y por último “remuneración y beneficios”.

30 En el caso de Argentina este derecho está incluido en la Licencia Maternal (ver nota 18).

31 Es para acompañar a un familiar directo: además de los hijos, el cónyuge y los padres.

32 Ver nota 17.

33 Cláusulas que dicen que se va garantizar la ley en lo relativo al trabajo de la mujer.

Programa Regional de Grupos de Trabajo

Listado de Grupos de Trabajo de CLACSO

1. Cultura y poder

Coordinador: Alejandro Grimson

E-mail: agrimson@mail.retina.ar

Institución: Instituto de Desarrollo Económico Social (IDES)- Argentina

2. Desarrollo rural

Coordinador: Hubert C. De Grammont

E-mail: hubert@servidor.unam.mx

Institución: Instituto de Investigaciones Sociales -Universidad Nacional Autónoma de México (IIS-UNAM)- México

3. Desarrollo urbano

Coordinadora: Ana Clara Torres Ribeiro

E-mail: ana_ribeiro@uol.com.br

Institución: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR-UFRJ) - Brasil

4. Ecología política

Coordinador: Héctor Alimonda

E-mail: hectorali@alternex.com.br

Institución: Curso de Pos Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA- UFRRJ)- Brasil

5. Educación, política y movimientos sociales

Coordinadores: Pablo Gentili y Gaudêncio Frigotto

E-mail: pgentili@uol.com.br, frigotto@uol.com.br

Institución: Centro de Ciências Sociais y Laboratorio de Políticas Públicas da Universidade do Rio de Janeiro (CCS-UERJ y LPP-UERJ) y Facultad de Educación da Universidade Federal Fluminense (ESE-UFF) - Brasil

6. Estado y Política

Coordinador: Jorge Lanzaro

E-mail: lanzaro@cpolit.edu-uy

Institución: Departamento de Ciencias Políticas- Facultad de Ciencias Sociales- Universidad Nacional de la República (DCP-FCES-UNR)- Uruguay

7. Familia e infancia

Coordinador: David Robichaux

E-mail: david.robichaux@uia.mx

Institución: Universidad Iberoamericana (UIA)- México

8. Filosofía política

Coordinador: Guillermo Hoyos Vázquez
E-mail: ghoyos@javeriana.edu.co
Institución: Instituto de Estudios Sociales y Culturales PENSAR-
Pont. Univ. Javeriana - Bogotá - Colombia

9. Género

Coordinadora: María Alicia Gutiérrez
E-mail: mariagut@clacso.edu.ar
Institución: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)-Argentina

10. Globalización, economía mundial y economías nacionales

Coordinador: Orlando Caputo
E-mail: ocaputo@terra.cl
Institución: Departamento de Investigación-Universidad de Arte y Ciencias Sociales
(ARCIS)- Chile

11. Hegemonías y emancipaciones

Coordinadores: Ana Esther Ceceña
E-mail: anae@servidor.unam.mx
Institución: Instituto de Investigaciones Económicas-Universidad Nacional
Autónoma de México (UNAM) - México

12. Historia reciente

Coordinador: Gerardo Caetano
E-mail: gcaetano@fcs1.fcs.edu.uy
Institución: Centro Latinoamericano de Economía Humana
(CLAEH) - Uruguay

13. Memoria histórica y derechos humanos

Coordinadora: Isabel Piper Shafir
E-mail: isabelpiper@mi-mail.cl
Institución: Departamento de Investigación-Universidad de Arte y Ciencias Sociales
(ARCIS)- Chile

14. Mercosur e integración regional

Coordinador: Gerónimo de Sierra
E-mail: geronimo@fcs1.fsc.edu.uy
Institución: Departamento de Sociología - Facultad de Ciencias Sociales-
Universidad Nacional de la República (DS- FCES-UNR)- Uruguay

15. Modelo económico, trabajo y actores sociales

Coordinador: Héctor Palomino
E-mail: palomino@fibertel.com.ar
Institución: Instituto de Desarrollo Económico Social (IDES)- Argentina

16. Movimientos indígenas en América Latina

Coordinador: Pablo Dávalos

E-mail: bichilu@andinanet.net

Institución: Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE) - Ecuador

17. Pobreza y políticas sociales

Coordinador: Carlos Barba Solano

E-mail: cbarb@cencar.udg.mx

Institución: Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH)-
Universidad de Guadalajara - México

18. Religión y sociedad

Coordinador: Aurelio Alonso Tejada

E-mail: aurelius@cubarte.cult.cu

Institución: Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS)-La
Habana - Cuba

19. Sociedad civil, espacio público e innovación democrática

Coordinador: Alberto J. Olvera Rivera

E-mail: aolvera@uv.mx

Institución: Instituto de Investigaciones Histórico Sociales (IHS)-Univ.Veracruzana-
México

20. Universidad y sociedad

Coordinadora: Marcela Mollis

E-mail: marcela@rcc.com.ar

Institución: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales e Instituto de Ciencias de
la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras Facultad Latinoamericana de
Ciencias Sociales-Universidad de Buenos Aires (FLACSO/ FFyL-UBA)

21. Transformaciones en las formas de hacer política en el Area Andina

Coordinador: Francisco Gutiérrez Sanín

E-mail: fgutiers@hotmail.com

Institución: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI)-
Bogotá- Colombia

22. Violencia y sociedad

Coordinador: Roberto Briceño León

E-mail: rbriceno@reacciun.ve

Institución: Laboratorio de Ciencias Sociales (LACSO)- Venezuela

Se terminó de imprimir en el mes de setiembre de 2003
en los talleres de Gráficas y Servicios S.R.L.
Sta. María del Buen Aire 347 (1277)
Buenos Aires, Argentina
Primera impresión, 1.500 ejemplares.

Impreso en Argentina