

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

SERIE PUBLICACIONES/98
ANÁLISIS LABORAL N° 6

EL MERCOSUR: ¿GENERADOR DE EMPLEO?

Los mercados laborales en los países del Mercosur y Chile

a la luz del proceso de integración

Dr. Wolfram Klein

C 98 - 03890

FUNDACION FRIEDRICH EBERT
Dario Urzúa 1763 ■ Santiago ■ Chile
Teléfono (562) 341 40 40 ■ Fax (562) 223 24 74

SERIE PUBLICACIONES/98
ANÁLISIS LABORAL N° 6

EL MERCOSUR: ¿GENERADOR DE EMPLEO?

Los mercados laborales en los países del Mercosur y Chile

a la luz del proceso de integración

Dr. Wolfram Klein

SERIE PUBLICACIONES - 98

ANÁLISIS LABORAL N° 6

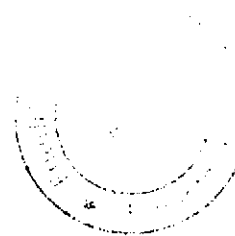
EL MERCOSUR: ¿GENERADOR DE EMPLEO?

Los mercados laborales en los países del Mercosur y Chile

a la luz del proceso de integración

Dr. Wolfram Klein

Mayo 1998



C 98 - 03890

Contenido

Presentación	1
1. El marco internacional: ¿oportunidad o amenaza?	2
2. Descripción y primeras interpretaciones de la situación laboral	4
2.1. El crecimiento de la población económicamente activa en los años 90	4
2.2. Generación de empleo y desarrollo de la situación laboral en los años 90	6
3. Efectos del Mercosur sobre la ocupación	12
3.1. Efectos actuales del Mercosur: la contribución del comercio intra-regional a la ocupación	12
3.2. Efectos futuros del Mercosur: ¿inversiones extranjeras como generadoras de empleo?	15
3.3. Desigual distribución de las ganancias de la integración e inestabilidad: amenazas para la ocupación en la región	16
3.4. Conclusiones	18
4. Discusión de los problemas laborales a nivel del Mercosur: comienzo de un intercambio estructurado de información y de una coordinación política	21
5. Cómo mejorar la situación laboral - algunas propuestas para la discusión	22
5.1. Medidas para mejorar los conocimientos y la información sobre la situación social y laboral	22
5.2. Medidas de apoyo al sector productivo	23
5.3. Flexibilización de las relaciones laborales y reforma de los sistemas de seguridad social: hacia el modelo estadounidense	24
5.4. Consideración final	25
Cuadros	
Cuadro 1 Ventajas y desventajas comparativas de los países del Mercosur en la región en la primera mitad de los años 90	3
Cuadro 2 Población y características de la fuerza de trabajo en los años 90	4
Cuadro 3 Desarrollo económico y laboral en los años 90 (1990-1996) en los países del Mercosur y Chile	5
Cuadro 4 Pobreza y distribución de los ingresos en los años 90: el problema de la inequidad	8
Cuadro 5 Chile: número de PyME exportadoras en 1993 y su participación en las exportaciones	9
Cuadro 6 Paraguay: exportaciones tradicionales y no-tradicionales 1992, 1994 y 1996	10
Cuadro 7 Efectos de la apertura regional sobre los países socios (del Mercosur) y Chile	11
Cuadro 8 Mercosur y Chile: crecimiento de las exportaciones 1991-1996	13
Cuadro 9 Mercosur y Chile: crecimiento del PIB en los años 90 y 80	13
Cuadro 10 Mercosur y Chile: crecimiento de las exportaciones 1991-1996, participación del comercio en el PIB y balanzas comerciales	13
Cuadro 11 Inversiones e inversiones extranjeras directas en el Mercosur y Chile	15
Cuadro 12 Provincia de Córdoba: exportaciones industriales hacia el Mercosur y empleo 1990 y 1995/96	20
Anexo (cuadros)	26
Bibliografía	36

Resumen: El Mercosur: ¿generador de empleo?

Los mercados laborales en los países del Mercosur y Chile
a la luz del proceso de integración
Dr. Wolfram Klein, Freiburg, Alemania

Recuperación económica y persistencia de los problemas sociales y laborales son las dos características centrales del desarrollo de los países del Cono Sur en los años 90. Si bien el Mercosur es solamente uno de los elementos dentro de un marco político y económico orientado en la reducción del gasto estatal, en privatizaciones y políticas cambiarias 'ancladas' en la moneda estadounidense, no cabe duda que la integración alentó el crecimiento del comercio entre los países de la región y de las inversiones contribuyendo así al crecimiento económico y a la modernización de las estructuras productivas. Parecen mucho menos claros los efectos de los procesos de integración sobre la situación laboral y social en la región. El presente trabajo tiene como objetivo analizar este tema.

Describiendo el marco internacional se sostiene que la mayor competencia entre todos los factores de producción y el cambio tecnológico acelerado implican tanto oportunidades como riesgos para los países de la región, pero que en el corto plazo predominan los riesgos.

Basándose en los datos empíricos disponibles, se analizan, en un segundo paso, los mercados laborales (ver tb. los cuadros y estadísticas en el anexo). Se pone énfasis en el considerable crecimiento de la población económicamente activa en el Cono Sur que es causado principalmente por una mayor integración de la mujer a la fuerza laboral. Ante el desafío de crear 20 millones de puestos de trabajo en el correr de los años 90, los países de la región se ven enfrentados a un aumento significativo de las tasas de desempleo abierto y de subempleo, pero también a problemas en la distribución de los ingresos. Estos se manifiestan en la incapacidad de reducir los niveles de pobreza. Chile como modelo exportador exitoso es el único de los países que consigue mejorar por lo menos algunos de estos indicadores.

La pregunta en qué medida la situación laboral observada es influenciada por el Mercosur se debe responder constatando que el Mercosur todavía no ha tenido efectos demasiado importantes, que los saldos netos de puestos de trabajo generados hasta la fecha difícilmente son positivos, pero que el empleo creado o preservado es más competitivo, más seguro y mejor remunerado. Un proceso de integración más estable y con un empuje exportador hacia fuera de la región hubiera tenido efectos más positivos sobre la ocupación. Se comprueba, además, que los impactos del Mercosur sobre el crecimiento económico y el empleo fueron desiguales, resultando relativamente más favorecidos los países grandes (Brasil y Argentina) y las grandes empresas. Si bien es previsible un desarrollo desigual también en el futuro, parece posible y necesario desarrollar políticas que contribuyan a maximizar los beneficios y a minimizar las desventajas del proceso de integración. En la actualidad no solamente crece el número de programas nacionales de capacitación y de creación de empleo, sino también aumentan los esfuerzos para alcanzar la convergencia de las condiciones de competencia en la región y para mejorar las informaciones sobre el mundo del trabajo.

En el último capítulo se proponen algunas medidas que puedan contribuir a mejorar la situación laboral, poniendo énfasis en medidas para mejorar las informaciones sobre la situación laboral y en medidas de apoyo al sector productivo. Estas últimas son más relevantes que las políticas laborales pasivas o las políticas sociales ya que garantizan la creación y preservación de fuentes de trabajo a largo plazo. En este contexto cabe criticar una estrategia concentrada exclusivamente en la flexibilización de los mercados laborales y la reducción de los costos salariales, estrategia que no solamente pone en peligro la armonía social, sino que además prolonga y fortalece un tipo de inserción mundial y de especialización que todavía predomina en el Cono Sur: la exportación de materia prima con una mano de obra barata y no calificada.

Presentación

No cabe duda que el 'regionalismo abierto' en América Latina está acelerando significativamente el crecimiento del comercio dentro de la región - especialmente del comercio con bienes industriales - contribuyendo así al crecimiento económico y a la modernización de las estructuras productivas. En cambio, parecen mucho menos claros los efectos de los procesos de integración sobre la situación laboral y social en la región. El presente trabajo tiene como objetivo analizar este tema y se concentrará en uno de los procesos de integración regional más importantes y exitosos, el Mercosur. ¿Es acertada, en este contexto, la dura crítica proveniente de ámbitos sindicales, de PyME pero también de organizaciones campesinas que sostienen que el Mercosur es uno de los causantes principales de las pérdidas masivas de puestos de trabajo? ¿O son acaso (más) acertadas las visiones alentadoras que vislumbran un mercado ampliado que ofrece nuevas oportunidades para exportar y que contribuye a una mayor productividad, competitividad y, por ende, seguridad de los puestos de trabajo?

Tratando de responder estas preguntas, el presente trabajo se concentrará, primero, en el contexto internacional en el cual el Mercosur y los mercados de trabajo se están desarrollando, poniendo énfasis en la importancia del proceso de globalización de las economías.

Segundo, se hará un relevamiento general de la situación laboral de los países del Mercosur. Se incluye Chile - que no es miembro del Mercosur sino 'país asociado' - con el fin de comparar los mercados laborales y para estimar los desafíos que implica la asociación de este país a la zona de libre comercio del Mercosur.

Tercero, se evaluarán los efectos que el proceso de integración tuvo (o tendrá) sobre la ocupación en los respectivos países y los nuevos desafíos que el Mercosur. Antes y después del tercer capítulo se intercalarán breves análisis de las perspectivas de los mercados laborales en Chile, Paraguay, Uruguay y Argentina.

Cuarto, se analizará brevemente hasta qué punto los problemas laborales y sociales diagnosticados se están discutiendo a nivel del Mercosur y cómo se tratan de coordinar las políticas de fomento a la producción y a la ocupación.

Quinto, se formularán sugerencias para mejorar la calidad y la cantidad del empleo y aumentar la ocupación en los países del Mercosur y Chile.

1. El marco internacional: ¿oportunidad o amenaza?

Los problemas de ofrecer empleo en cantidades y calidades satisfactorias son mundiales. Ante la globalización de los mercados de bienes, de los mercados de capitales y de los mercados de trabajo - siendo estos últimos menos flexibles y móviles que los otros factores de producción - ningún país y ninguna región son capaces de desvincularse de las tendencias globales. Se observan dos tendencias que se superponen:

- La mayor competencia entre todos los factores de producción - que incluye una mayor competencia entre las fuerzas de trabajo nacionales - podría ser el motor de una redistribución de fuentes de trabajo a escala mundial. Pierden fuentes de trabajo los países menos competitivos - países con calidad de trabajo baja y/o con costos salariales (por unidad producida) elevados. En cambio, los mercados de trabajo más competitivos se beneficiarían en términos absolutos y/o relativos.
- El cambio tecnológico produce una caída de la demanda total por mano de obra y su sustitución por capital (máquinas). El potencial de automatización es alto sobre todo en los trabajos menos calificados. La fuerte caída de la demanda por este tipo de mano de obra es compensada sólo parcialmente por el aumento de la demanda por mano de obra altamente calificada. Si bien esto se hace sentir en todos los países del mundo, sería notoriamente más grave para países con fuerzas laborales poco calificadas. En estos se generarían cantidades sumamente altas de trabajadores 'obsoletos'.

En este contexto, la apertura de los países del Cono Sur hacia los mercados mundiales y hacia los países vecinos conlleva tanto oportunidades como riesgos. Las oportunidades consisten en un proceso acelerado de modernización económica que podría poner fin a las ineficiencias acumuladas durante las décadas anteriores, décadas en las cuales prevalecía la orientación hacia los mercados internos. En el mejor de los casos, se alcanzarían las escalas de producción y las experiencias necesarias para competir exitosamente a nivel internacional. Las empresas estarían en condiciones de ofrecer una cantidad considerable de puestos de trabajo bien remunerados y altamente calificados, compensando así las posibles pérdidas de empleo en las fases iniciales de la apertura.

Por el otro lado, el bajo nivel de productividad, calidad y flexibilidad de muchos sectores - sobre todo de los sectores industriales - con respecto al mundo (competitividad internacional) y/o con respecto a los niveles alcanzados por los países vecinos (competitividad regional) hacen esperar efectos negativos para la ocupación por lo menos en un corto plazo. Desde el punto de vista estructuralista (o 'industrialista') se critica sobre todo el 'shock' innecesario que la apertura hacia los mercados vecinos puede causar en las estructuras productivas y los mercados laborales más débiles y la falta de apoyo estatal para la reconversión industrial. Desde el punto de vista liberal, la apertura hacia los vecinos es siempre una opción menos valiosa que la apertura (total) hacia los mercados mundiales, ya que trae consigo el riesgo de un posible 'desvío del comercio' y de especializaciones erróneas en productos no competitivos a nivel internacional. Podría predominar, por lo tanto, la generación de puestos de trabajo poco productivos y poco competitivos.

Cuadro 1 Ventajas y desventajas comparativas* de los países del Mercosur en la región en la primera mitad de los años 90

Ventajas relativas están señalizadas con (+), desventajas comparativas con (-)

* se resumen factores políticos, económicos y sociales, tanto factores estructurales (que pueden ser influenciados solamente a mediano plazo) como factores más bien coyunturales, relevantes en el corto plazo

Mercosur en general (frente al mundo)	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile
(-) rezago tecnológico. Estados débiles e ineficientes, gran número de PYMES tradicionales	(+) nivel de desarrollo relativamente alto* (PIB, educación, tecnología)	(-) distribución social sumamente desigual, alto grado de informalidad de la economía	(+) economía más abierta de la región, con carga impositiva bajísima y con muy alto grado de informalidad (contrabando, drogas)	(+) nivel de desarrollo relativamente alto y equitativo	(+) ubicación geográfica periférica, pero puerta de salida al océano pacífico
(+) recursos humanos con niveles de formación bajos o intermedios	(-) altos costos de producción (transporte, salarios)	(-) bajo nivel de educación y formación	(+) ventajas climáticas para producción agraria	(+) crecimiento estable, pero bajo, bajísimas cuotas de inversión	(+) reformas avanzadas (apertura, reforma del estado) desde los años 70 y 80
(-) competencia mundial creciente (terceros de desfavorables) en los segmentos de mercado en los cuales el Mercosur es competitivo (recursos naturales; segmentos con alta competencia de precios)	(+) estructuras industriales completas pero envejecidas, no siempre competitivas	(+) ubicación geográfica central	(-) nivel de desarrollo y formación más bajo del Mercosur	(+) ubicación geográfica central	(+) empresarios dinámicos
(+) esfuerzos simultáneos (exitosos) de liberalización y estabilización en toda la región	(+) ventajas competitivas en el área de productos agroindustriales (ganado, cereales, frutas, alimentos)	(+) nivel tecnológico relativo alto	(+) bajos costos energéticos y salarios bajos	(+) muchas empresas tienen experiencia exportadora	(+) mercado laboral flexible, predomina trabajo poco calificado
(+) regímenes democráticos con voluntad de cooperar con vecinos	(+) programa de estabilización económica decidido y exitoso a partir de 1991	(-) sistema impositivo confuso y costoso	(-) estructuras sociales autoritarias y Estado ineficiente	(-) altos costos (energía, trabajo no calificado)	(+) modelo exportador más exitoso, exportaciones competitivas hacia todos los continentes, cierta diversificación de las exportaciones pero primordialmente recursos naturales
(+) alta cambiaria (en el dólar) contribuye a la estabilización y a ganancias de eficiencia, pero discrimina contra exportaciones y contra uso de mano de obra, resultando en balanzas comerciales deficitarias	(+) crecimiento económico fuerte pero inestable (1995) en los años '90	(-) lentitud en la implementación de la apertura, pero lb. de las privatizaciones y de la reforma estatal	(-) dependencia de muy pocos productos (agrarios) de exportación	(-) sector agroindustrial bastante competitivo	(+) crecimiento económico fuerte y estable, pero con baja equidad social
(+) alto endeudamiento externo	(-) existen elementos de una política industrial y tecnológica y lb. de apoyo a los exportadores	(+) lentitud en la implementación de la apertura, pero lb. de las privatizaciones y de la reforma estatal	(-) inestabilidad política (y económica) y lentitud de algunas reformas, sobre todo del sistema financiero y del Estado	(+) lentitud en la implementación de algunas reformas (privatizaciones, reforma del Estado) por falta de consenso político	(+) partes del sector agropecuario no son competitivas
(+) desarrollo social inequitativo, con algunos avances en el combate a la pobreza	(+) estabilización económica a partir de 1994 (Plano Real)	(+) existen elementos de una política industrial y tecnológica y lb. de apoyo a los exportadores	(+) estabilización económica a partir de 1994 (Plano Real)	(+) existen elementos de una política de apoyo a los exportadores	(+) existen elementos de una política de apoyo a los exportadores

2. Descripción y primeras interpretaciones de la situación laboral

2.1. El crecimiento de la población económicamente activa en los años 90

El considerable crecimiento de la población económicamente activa en el Cono Sur hace necesario la creación de 20 millones de puestos de trabajo en la década de los noventa. Esto corresponde a casi la mitad de los 46 millones de puestos de trabajo a crear en toda América Latina, según el BID.

Con excepción de Uruguay el aumento de la población que ingresará a los mercados de trabajo en los años 90 es considerable en todos los países. Este fenómeno se explica parcialmente por las altas tasas de crecimiento de la población (Brasil y Paraguay) o también por la migración del campo hacia las ciudades. El factor de más impacto es, empero, la mayor participación de la mujer en la fuerza laboral. Si bien esta se debe a cierta reducción de la discriminación contra la mujer en el mercado laboral que hace posible que las mujeres accedan más fácilmente a posiciones calificadas y bien remuneradas, también se debe a la difícil situación económica de muchos hogares: es notable el incremento de la participación femenina en trabajos poco calificados, inseguros y/o mal remunerados o sea, la participación femenina en el 'segundo' mercado de trabajo (trabajo temporario o parcial) y en el 'tercer' mercado de trabajo (trabajo informal, negro). Por todo esto, la población económicamente activa en el Cono Sur está creciendo a un ritmo de más del 2% anual (p. ej. Argentina 1996: 2,2%), por arriba de las estimaciones del BID para esta década (ver cuadro 2).

Con respecto al nivel de educación, cabe señalar que existen diferencias marcadas entre Paraguay y Brasil - con cuotas considerables de analfabetismo y grados inferiores de formación secundaria y terciaria - y los otros países. Siguen siendo deficitarios los niveles de formación técnica intermedia en toda la región.

Cuadro 2 Población y características de la fuerza de trabajo en los años 90

	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Paraguay</i>	<i>Uruguay</i>	<i>Chile</i>
Población total en 1995 y crecimiento anual promedio en los años 90	32,7 mill. 1,5%	151,5 mill. 2,4%	4,8 mill. 2,8%	3,1 mill. 0,8%	14,4 mill. 1,6%
porcentaje de población joven (0-14 años) en 1990 #	29,9%	34,7%	40,4%	25,8%	30,6%
Tasa de actividad de la población en edad de trabajo **					
total	63,1	68,4	75 *	70,4	58,6
hombres	30,9	35,4	90 *	34,7	30,5
mujeres	44,5	52,6	62 *	57,6	37,6
Población económicamente activa (PEA) 1995 y su crecimiento anual promedio en los años 90	13,3 mill. 1,6%	65,9 mill. 2,4%	2,33 mill. 3 % *	1,42 mill. 0,9%	5,28 2,1%
Puestos de trabajo a generar en la década de los 90 (1990-2000)	2,2 mill.	15,5 mill.	0,49 mill.	0,13 mill.	1,14 mill.
Población urbana 1994 #	88%	78%	52%	90%	84
analfabetismo 1990 #	4,7%	18,9%	9,9%	3,8%	6,6
promedio años escolarización 1990 #	8,7	3,9	4,9	7,8	7,5
matrícula por nivel de enseñanza +					
primario	111,6	103,4	103,8	107,6	116,0
secundario	68,8	37,2	29,4	69,0	70,4
terciario	40,8	10,7	7,5	50,0	17,9

* estimaciones en base a datos del Banco Central del Paraguay

** calculado en base de estadísticas de la OIT (años 90, diferentes años), edad de trabajo = 14 - 64 años

en % de la población total

+ datos para 1987-90, total de matriculados sobre población del grupo de edades correspondientes, multiplicado por cien

fuentes: OIT, BID, CEPAL

Cuadro 3 Desarrollo económico y social (laboral) en los años 90 en los países del Mercosur y Chile

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile
crecimiento económico (1991-1996*)	alto, pero inestable a partir de 1993 (3.1%)	bajo 1990-93, después alto (2.6%)	relativamente bajo, inestable (2.5%)	alto, pero inestable, bajo para industria (3.3%)	muy alto y estable (5.7%)
crecimiento industrial	por debajo del PIB total, heterogéneo	poco por debajo del PIB, heterogéneo	estancado	crisis, heterogéneo	como el PIB, positivo
crecimiento de la productividad (1990-1995*)	muy alto (7.0%)	muy alto (7.5%)	estancado (?)	muy alto (~5%)	alto 3.2%
inflación	muy baja y estable a partir de 1991 1.344 → 4.50	muy alta a comienzos de los 90, estable a partir de 1994 1595 → 29 → 11	bastante estable y baja 44 → 10 → 9	baja lentamente en 1995 es la más alta 129 → 44 → 26	estable y baja 27 → 9 → 7
crecimiento del empleo (1990-1995*)	bajo (1.0%)	mediano (2.6%)	alto (5.0%)	moderado (aprox 2%?)	alto (3.7%)
desempleo abierto (urbano)	dramático crecimiento	crecimiento 4.3 → 5.1 → 5.6% (0.7 → 15.2 → 15.1) a	crecimiento 6.8 → 4.4 → aprox 7% (7.5 → 9.4 → 9.0) *	crecimiento 9.3 → 9.1 → 11.9%	reducción 7.1 → 7.8 → 5.6%
subempleo y empleo informal* (crecimiento del empleo sin cobertura social, 1990-1995)	7.5 → 11.5 → 17.2% fuerte crecimiento (3.4% **)	crecimiento (4.5%)	muy fuerte crecimiento, nivel más alto (7.2%)	crecimiento (2.3%)	crecimiento (4.5%)
sectores que perdieron empleo	sector formal, industria, sector público	sector formal, industria	sector formal, papeles de la industria	industria, sector público	agro, minero, ser y financieros, trabajo familiar no remunerado
sectores que absorben empleo	servicios y (a partir de 1994), PyME, administraciones provinciales	sector informal, PyME, servicios	sector informal, construcción, comercio, agro	transporte, servicios, PyME, sector informal	comercio, transporte, industria, PyME, construcción, cuenta propia
crecimiento de los salarios reales (1990-95)	nulo (0.2%)	muy alto (5.1%)	negativo (?) (-0.3%) (?)	bajo (0.4%)	muy alto (4.4%)
brecha salarial entre trabajo calificado y no calificado #	crece	crece (2.3 → 3.3)	crece fuertemente (1.6 → 3.3)	crece (2.2 → 3.1)	crece (1.7 → 2.5)
distribución de ingresos según nivel de ingresos (ver cuadro 5)	regresiva	levemente progresiva	progresiva	levemente progresiva	igual
pobreza (ver cuadro 5)	disminuye durante fase inicial de estabilización (1991), después leve	disminuye durante fase inicial de estabilización (1994/95), sigue en niveles muy altos	estable, en niveles muy altos	disminuye, niveles más bajos de la región	disminuye pero sigue en niveles relativamente altos
	crecimiento	altos			

* tasa de crecimiento anual promedio

los profesionales/declases en el sector formal ganan 4 veces más que los trabajadores en sectores de baja productividad (informal, servicio doméstico etc.) datos para 1990 y 1994

** los datos para subempleo y empleo informal no son estrictamente comparables, ya que son medidas con metodologías muy diferentes

*** los datos alternativos del IPE-CE para Brasil (región de São Paulo para 1990-1992 y 1993) y del Banco Central del Paraguay para Paraguay con datos estadísticos más recientes que los cifras oficiales

**** el dato bastante bajo para Argentina se debe a que los estadísticos tampoco (en la época) incluían la economía del sector informal (trabajo no remunerado de trabajo) con el mercado de trabajo

2.2. Generación de empleo y desarrollo de la situación laboral en los años 90

Con la única excepción de Chile,¹ entre 1990-1996 la generación neta de puestos de trabajo no alcanzó el crecimiento de la población económicamente activa. Se detecta un proceso marcado de destrucción de fuentes de trabajo sobre todo en sectores industriales no competitivos a nivel internacional, por un lado. Por el otro lado, es observable una débil generación de fuentes de trabajo en los pocos sectores industriales que se encuentran en auge o en el sector de servicios. Mientras los países del Mercosur muestran problemas en casi todos los indicadores laborales y sociales (desempleo, subempleo, empleo informal y distribución de los salarios), Chile parece ser el único país que tiene mejoras por lo menos en algunos de estos indicadores.

a) Aumento significativo de la tasa de desempleo abierto.

En Argentina y Uruguay las cifras alcanzaron niveles dramáticos, especialmente para la juventud y para las mujeres.² ¿Como se explica este fenómeno? En términos generales, la creación de puestos de trabajo (formales) no alcanzó la acelerada tasa de destrucción de empleos, proceso causado por el rápido crecimiento de la productividad en muchas empresas que redujeron su personal (tanto empresas estatales como privadas), por la crisis de una serie de sectores industriales y por la reducción de la administración pública. En Argentina, la participación del empleo público en el empleo total bajó del 19% al 14%, en Uruguay del 20% al 18%, mientras el número de empleados industriales también se redujo en varios puntos porcentuales. En contrapartida, la creación de fuentes de trabajo (formales) fue insuficiente en todo el Cono Sur, con excepción de Chile. En todos los países la industria creció menos que el resto de la economía y tuvo tasas de desempleo mayores que los otros sectores, lo que puede ser interpretado como signo de crisis. Al parecer, el sector industrial en Argentina y Uruguay sufrió notablemente con la apertura repentina hacia los mercados mundiales, fenómeno menos importante en Paraguay (que es una economía abierta) y en Brasil, en donde quedaron relativamente más protegidos muchos de los sectores industriales 'sensibles'. Lo último hace suponer que en el futuro la caída de las barreras arancelarias en importantes sectores de la industria brasileña hasta hoy protegidos podría producir similares situaciones de desempleo abierto en el Brasil en un futuro cercano. Sin embargo, también se sostiene que el proceso de reestructuración produjo un 'mismatch' entre las viejas calificaciones que se han vuelto 'obsoletas' y nuevas calificaciones que el mercado laboral demanda, pero que la fuerza laboral (todavía) no posee. Las estimaciones más optimistas para Argentina claman que una cuarta parte de los desempleados (o sea medio millón de personas) podría ser reintegrada al trabajo después de un proceso de capacitación. Como último, cabe relativizar algunas de las cifras oficiales: la falta de sistemas de seguridad social (indemnizaciones en caso de despido, seguro de desempleo etc.) y de programas de intermediación en el mercado laboral en Paraguay y Brasil produce mejores cifras oficiales con respecto al desempleo abierto, encubriendo un (muy) alto desempleo *oculto* en estos dos países.

b) Aumento considerable del subempleo y del empleo precario o informal.

Para América Latina en total, la OIT estima que de 100 nuevos puestos de trabajo creados en el correr de los años 90, unos 84 se crearon dentro del sector informal, sector que ya está dando trabajo a la mayoría de la fuerza laboral (56%) del continente. Dentro del sector informal, la categoría que creció más fueron las microempresas.³ En Brasil por ejemplo, se perdieron 360000 puestos de trabajo formal (con 'carteira assinada') entre 1989 y 1996. Creció en 233000 el número de puestos de trabajo de empleo informal (sin carteira) y en 418000 el de trabajo a cuenta propia en el mismo periodo. Con esto, el porcentaje de empleo formal en el total del empleo decreció de 59,3% en 1989 a 57,1% en 1995 (IPEA 1997, no.4). De qué forma se puede interpretar el crecimiento relativo y absoluto del subempleo y del empleo informal?

1 Entre 1990 y 1996 (diciembre), la población económicamente activa chilena aumentó en un 16,5%, la ocupación aumentó en un 18,7%, lo cual correspondió a 835700 puestos de trabajo.

2 En Argentina, más de la mitad de las mujeres jóvenes están en búsqueda de empleo

3 A las microempresas le corresponde un 22,5% de los puestos de trabajo en 1995, en 1990 eran un 20,2%, ver CEPAL 1997: 15

Como factor de mayor peso se puede sostener que parece haber un importante proceso de sustitución de trabajo formal por trabajo informal. Empresas industriales delegan parte de sus actividades (servicios) a empresas subcontratadas ('tercerización') u otras que rompen con viejas estructuras verticales buscando abastecerse de insumos de otras empresas (informales, PyME). Evidentemente, tal proceso responde a la necesidad de flexibilizar la producción y de reducir costos 'externalizando' partes de la producción. Si bien es imposible cuantificarlo, este efecto parece ser importante para el caso de Brasil y también para la 'tercerización' de partes de la industria argentina y de la uruguaya.

Sin embargo, también cabe decir que una parte no tan pequeña del (nuevo) sector informal corresponde a una categoría residual. Se trataría de un mercado en el cual se reúnen todos aquellos que el sector moderno expulsó y que son 'obsoletos' en términos de su utilidad para el sector moderno. Parece que este efecto fue bastante notable en el Paraguay de los años 90.

c) Desarrollo desigual de los niveles salariales en la región y permanencia de la pobreza

El encarecimiento relativo del 'factor trabajo' y la inseguridad acerca de los salarios a pagar en el futuro puede haber sido una de las razones por la cual las empresas eran reticentes a contratar más personal. Para el Mercosur y Chile hay que resaltar, justamente, que los salarios reales oscilaban notablemente de año a año. En total, la tendencia de los salarios reales era positiva, sobre todo en Chile (ver cuadro 3). En Argentina la crisis de 1995 terminó con una reducción importante del nivel salarial. Argentina fue el único país que redujo los costos salariales indirectos, es decir las cargas sociales patronales, acercándolos a los niveles que existían en Brasil y Chile (ver anexo). Cabe recordar, empero, que los costos salariales dicen poco sobre los costos por unidad producida. De hecho, estos pudieron ser reducidos sensiblemente en todos los países analizados, debido al aumento récord de la productividad. Hubo, sin embargo, otro factor que causó un encarecimiento del factor trabajo en relación a los niveles internacionales, como señala un reciente estudio de la OIT (Amadeo 1997): la valorización cambiaria. Este factor fue tan relevante que desencadenó una importante pérdida de competitividad laboral de los países de la región con respecto al 'resto del mundo' entre 1990 y 1996, más precisamente un -6,1% para Argentina, un -0,9% para Brasil, y un -5,1% para Chile. Es imaginable, entonces, que hubo un desplazamiento del factor 'trabajo' en perjuicio de los países de los países del Cono Sur y que dentro de la región el país menos perjudicado resultó ser el Brasil.

Si bien los salarios promedios tuvieron un desarrollo casi siempre positivo, un análisis más detallado muestra una situación compleja. Descendieron los ingresos del trabajo no-calificado en todos los países, reforzando de esta forma una tendencia que existía desde los años 80. Los salarios de la mano de obra calificada subieron, en general, aunque no se puede hablar de un desarrollo linear que haya beneficiado más a los trabajos mejor calificados. Por lo contrario, se observan muchos casos en los cuales trabajos semicalificados y técnicos experimentaron un aumento salarial bastante mayor. Esto no asombra, ya que países como Argentina y Uruguay - en algunos ramos también los otros países - están 'saturados' con grados académicos. Está llegando a su fin la cultura de formación profesional concentrada en los grados académicos 'clásicos', desinteresada en los grados técnicos y los niveles intermedios de formación.

Es curioso notar que en Europa solemos pensar que una persona que tenga trabajo no puede ser una persona pobre, ya que un trabajo estable suele generar suficientes ingresos. En América - inclusive en los EEUU - esta relación ya no es válida. Incluso correspondería invertirla: **En las Américas, el que es pobre aparentemente tiene problemas laborales graves. Tan es así, que ante la baja confiabilidad y ante las imprecisiones de los clásicos indicadores laborales en América los niveles de pobreza son indicadores para la situación laboral y para la calidad del trabajo.**

Cuadro 4 Pobreza y distribución de los ingresos en los años 90: el problema de la inequidad

	<i>Argentina</i>		<i>Brasil</i>		<i>Parag.</i>		<i>Uruguay</i>		<i>Chile</i>	
Pobreza humana según PNUD 1994 #	< 5%		14-46%*		23,2%		5,2%		5,4%	
Pobreza urbana / rural según OIT 1990 #	15 / 20		33 / 63		8 / 48		5 / 31		10 / 10	
	1990	1994	1990	1994	1990	1994	1990	1994	1990	1994
puesto del país en la escala mundial (175 países) de desarrollo humano (IDH) **	46	36	70	68	90	94	30	37	36	30
Valor absoluto IDH #	0,832	0,884	0,730	0,783	0,64	0,706	0,881	0,883	0,864	0,891
Distribución de los ingresos urbanos										
40% más pobres @	18,0	14,4	9,7	11,8	18,6	16,1	20,1	21,6	13,4	13,3
10% más rico @	29,8	34,6	44,3	42,5	28,9	35,2	31,2	25,4	39,2	40,3
Coefficiente Gini (urbano)	0,42	0,44	0,53	0,51	0,36	0,42	0,35	0,30	0,47	0,48
% de hogares urbanos debajo de la línea de pobreza	16	10	37	39	37	36	12	6	33	24
% de hogares urbanos debajo de la línea de indigencia	3	2	19	19	10	13	2	1	10	6

en % de la población total

- El 'Human Poverty Index' combina muerte a temprana edad, analfabetismo, poco acceso a servicios básicos, poder adquisitivo bajo

* varía mucho según la región (Estado federal)

** el IDH (Índice de Desarrollo Humano) mide el progreso de los países en tres componentes básicos: longevidad (esperanza de vida), nivel de conocimientos (alfabetización de adultos y promedio de los años de escolaridad) y nivel de vida (PIB y poder adquisitivo local). Nótese que las mejoras en el valor absoluto del IDH no significan necesariamente una mejora en la escala internacional.

@ se refiere a la participación porcentual del ingreso total de los hogares según estratos sociales (según ingreso per capita).

Fuentes: CEPAL, PNUD

Sin embargo, las (leves) mejoras del nivel de la pobreza indicadas en el cuadro 4 para algunos de los países no son necesariamente pruebas de una mejora de la situación laboral. Primero, hay un gran número de trabajadores cerca de las líneas de pobreza que pueden caer debajo de dicha línea en fases de crisis y vivir por arriba de ella en fases de auge sin experimentar mejoras substanciales de su situación laboral o social. Segundo, en Argentina y Brasil las mejoras más importantes se produjeron después de dar fin a fases prolongadas de hiperinflación, estabilizando los ingresos de los pobres sin mejorar la cantidad o calidad del empleo. Tercero, en todos los países - sobre todo en Uruguay y Chile - otra razón para la reducción de la pobreza está en los programas de asistencia social directa a los pobres. Cuarto, solamente en Chile la mejora de los indicadores de pobreza sí puede ser atribuida parcialmente a la mejora de la situación laboral (niveles salariales, creación de trabajo). No obstante, la cobertura insuficiente de seguridad social de vastos segmentos de la población sigue siendo un problema muy serio también en Chile.

Resumiendo, se puede decir que la vuelta a tasas positivas de crecimiento económico en los años 90 no bastó para mejorar la situación social y laboral en el Cono Sur. Si bien hay ciertas diferencias entre los países, se observaron muchos puntos en común en cuanto a los problemas laborales de los países de la región y en cuanto a los problemas de inserción internacional de las economías. El caso excepcional es Chile (ver recuadro). Argentina y Uruguay son los países que experimentaron el empeoramiento más agudo de la situación laboral en la región. Sin embargo, esto es un dato relativo ya que los dos países todavía tenían posiciones privilegiadas a comienzos de los años 90, con niveles salariales altos y con una cobertura de servicios sociales bastante mejor y más amplia que demás países de la región. Es por eso que conviene hablar de un paulatino acercamiento de estos dos países a 'niveles latinoamericanos'. La reconversión - lenta, dura y seguramente no óptima - de viejas industrias enfrentadas a una apertura acelerada juega un rol importante en el aumento de la tasa de desempleo. La tarea de hacer más ágil y rápido dicho proceso se ve favorecida, en la actualidad, por el fuerte crecimiento de las economías en general y de algunos sectores de exportación en especial. Esto hace pensar que también la situación ocupacional volverá a recuperarse lentamente. El crecimiento de la demanda por mano de obra en los sectores de exportación de los socios 'pequeños' del Mercosur depende, sin embargo, cada vez más del Brasil, cuya coyuntura económica muestra algunas debilidades.

El caso chileno: El Mercosur como oportunidad para las PyME industriales y amenaza para el agro

Chile es un caso especial. Los años 90 marcan un desarrollo favorable de varios indicadores laborales. El desempleo abierto permanece en niveles relativamente bajos, los ingresos (promedios) crecen rápidamente y se reduce el trabajo familiar no remunerado. La base para este buen desarrollo está en el crecimiento alto y sostenido de la economía en general, y, más específicamente, en el buen funcionamiento de su sector exportador que es responsable para la creación de 467000 puestos de trabajo, la mayoría de ellos en el sector agropecuario-silvícola-pesquero. Si bien las exportaciones de manufacturas alcanzan solamente entre el 10% y el 16% del valor de las exportaciones totales de Chile, el Mercosur era el mercado de lejos más importante para estas exportaciones. Dada una participación sobreproporcional de PyME en estas exportaciones y dado el crecimiento de las exportaciones de PyME de 1990-93 (un 25%, en 1993 la suma es de más de 400 millones de US\$), algunos esperan incentivos muy positivos del Mercosur para las PyME y el empleo en las PyME. Sin embargo, otras cifras permiten un mayor pesimismo: Las microempresas por ejemplo experimentaron un descenso de sus exportaciones entre 1990 y 1993 (-10%). Cabe señalar, además, que la participación de PyME en las exportaciones se estima entre el 5% y el 9%, en total, siendo considerablemente mayor solamente en la exportación de conservas de pescado y de frutas (34%) y de los productos petroquímicos (14%). Para los últimos años no hay cifras claras. Entre 1993 y 1996, el número de (PyME) exportadores aumentó, pero la vasta mayoría (ver anexo) de los casi 6000 exportadores registrados en 1996 era insignificante en términos de los montos exportados.

El gobierno chileno analizó los posibles efectos económicos y ocupacionales de su participación en el Mercosur antes de ingresar, detectando algunos riesgos en el sector agrario tradicional y en productos agrarios no competitivos como la remolacha, el trigo y (parcialmente) la carne. Los estudios disponibles estiman entre 5000 y 150000 los puestos de trabajo que estarían en peligro si el país es forzado a importar estos productos de sus vecinos a un arancel del 0%. Por esta razón dichos productos fueron inscritos en las listas de excepción donde serán protegidos hasta los años 2012 y 2014. Para el resto de los productos (más del 90% del volumen comercial actual) se definieron desgravaciones arancelarias sucesivas a completarse hasta los años 2004 o 2006. Los efectos más positivos se esperan para las regiones más industrializadas (metropolitana, quinta región) y para las regiones productoras de frutas y hortalizas (sexta y séptima región), los efectos más negativos para las regiones con un alto porcentaje de agricultura tradicional y con productos que tendrán mucha competencia en el Mercosur (octava, pero sobre todo la novena y la décima región).

Cuadro 5 Chile: número de PyME exportadoras en 1993 y su participación en las exportaciones

	<i>número de empresas grandes exportadoras</i>	<i>número de PyME exportadoras</i>	<i>participación de las PyME en el valor exportado (en % del total)</i>
agro	130	280	21%
pesca	12	30	
minas y canteras	81	39	
manufacturas	4417	4702	7%
resto	259	553	
total **	4899	5604	9% (pesca, minas, resto)

* inclusive microempresas

** el número total de empresas exportadoras es de 11171, ya que existen 668 empresas exportadoras sobre cuyo tamaño no existe información

Fuente: CORFO

El caso paraguayo: trabas en la transformación del tradicional modelo agroexportador

Si bien en los años 80 Paraguay era uno de los países que más crecía en la región y además uno de los países con menos deuda externa en el continente, algunos comentaristas habían advertido sobre el agotamiento de un modelo agroexportador basado en muy pocos productos, dependiente de los cambios en los mercados mundiales y de los factores climáticos. El desarrollo de los años 90 parece confirmar este punto de vista. Paraguay no ha sabido redefinir todavía su relacionamiento internacional. Una cantidad considerable de productos agrarios antes exportados a terceros mercados fueron vendidos en la región porque fue más simple, pero también porque una sene de productos exportados a terceros mercados no pudieron competir en precio y calidad. Además, hubo cierto aumento de las exportaciones no tradicionales a la región. Sin embargo, este desarrollo no ha sido importante, por ahora. Paraguay no solamente acumuló déficits récord en sus balanzas comerciales, sino es, además, el único país en la región que ha experimentado una sensible reducción del número de empresas exportadoras, según datos de Proparaguay. Algunos rubros tradicionales con un alto número de exportadores como por ejemplo los aserraderos de madera entraron en crisis sin que surgieran muchas nuevas empresas exportadoras. A la vez, las medidas brasileñas y argentinas contra el comercio de bienes de lujo, y el fortalecimiento de la unión aduanera provocaron una profunda crisis económica y de ocupación en las ciudades fronterizas. A diferencia de las cifras oficiales, se señala que el desempleo abierto en Paraguay ha llegado casi a los 10% (datos del Banco Central) y que la subocupación visible e invisible a 16,5%. A esto se le debe sumar una creciente pobreza de la población rural en el sector de subsistencia. La economía está lejos de absorber los 60000 jóvenes que ingresan al mercado laboral cada año.

Junto con el agotamiento del modelo agroexportador se agota, entonces, el 'modelo contrabandista'. A la vez, los intentos por competir únicamente en base a los costos (impuestos, salarios, cargas sociales) estarán destinados a fracasar.

Tales intentos se están llevando a cabo en la actualidad. Con la intención de preservar ventajas de costos que Paraguay perdió con la instalación de la unión aduanera y la reducción general de aranceles, se pretende incentivar en 1997 la instalación de industrias maquiladoras cerca de las fronteras con el Brasil y Argentina. La ley no. 1064/97 convertiría al país en una virtual zona franca que competiría en base a sus bajos sueldos y a la total ausencia de sistemas de seguridad social. Brasil y Argentina rechazan este proyecto que choca con los acuerdos del Mercosur.

El camino no está en querer preservar las ventajas de antes, sino en un cambio profundo. Como trabas de mayor peso para el cambio de un modelo agroexportador tradicional hacia un modelo de exportaciones agroindustriales y agrarias no tradicionales se pueden nombrar: Primero, la inestabilidad política y la ineficiencia (corrupción) del aparato estatal que inhibe las inversiones, bloqueando inclusive un número alto de proyectos de inversión ya inscriptos en la ley de promoción de inversiones (ley 60/90). Segundo, la crisis de un sistema financiero caro e ineficiente que inhibe estrategias exportadoras más activas por parte de las (pocas) empresas exportadoras. Tercero, los conocidos temas del muy bajo grado de formación y capacitación y la deficiencia de la infraestructura.

Cuadro 6 Paraguay: exportaciones tradicionales y no-tradicionales 1992, 1994 y 1996
(en millones US\$)

	1992	1994	1996
tradicionales (soja, tabaco, algodón, madera aserrada, café crudo)	363,2	409,1	517,1
agrarias y agroindustriales no tradicionales (carne, aceites vegetales y semillas, harina de soja, esencias, frutas, hortalizas, jugos)	174,3	237,4	237,1
manufacturas diversas (farmacéuticos, perfumes, desinfectantes, impresos etc.)	3,3	6,9	1,9
número de empresas exportadoras	?	914 *	281 *

* datos recientes, todavía no verificados

fuentes: Encuesta de hogares 1995, Proparaguay

Cuadro 7 Efectos de la apertura regional sobre los países socios (del Mercosur) y Chile

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile
Importancia del Mercosur	alta, creciente	baja, creciente	sumamente alta, creciente	muy alta, creciente	alta, creciente
efectos del comercio Intra-Mercosur 1990-1998	cierta presión por parte de las importaciones brasileñas 1991-1994, favorece las exportaciones al Brasil a partir de 1994	ofreciendo salida a las exportaciones (industriales) aunque en menor medida a partir de 1994 (sobreevaluación del real)	amenaza el comercio fronterizo (contrabando de bienes de lujo), salida para productos agrícolas no tradicionales	efectos negativos a corto plazo (flujo de importaciones) sobre todo en industria no-competitiva absorbe export. tradicionales y no tradicionales	da salida a exportaciones no tradicionales, tiene pocos efectos sobre importaciones, mayores recién a partir de 1998/99 (rebajas arancelarias)
efectos de las Inversiones y del desplazamiento de las empresas	positivos: altas inversiones extranjeras, aumento de la cooperación con empresas brasileñas	muy positivos. Brasil vuelve a convertirse en foco de inversiones industriales; localización a favor de las plantas de producción en Brasil (SP)	Sin efecto o negativo Paraguay sigue siendo "periférico"	sin efecto o negativos muy bajas inversiones, plantas uruguayas pierden market share, poca cooperación transnacional	por ahora poco efecto, (hay importantes inversiones chilenas en Argentina)
sectores más beneficiados	industria automotriz *, muebles de madera, electrodomésticos *, derivados del petróleo, algunos prod (agro-) químicos #, plásticos, textiles de marca, cuero, animales vivos, impresos, cosméticos, algunos prod farmacéuticos, bebidas y partes de la ind alimenticia (aceites vegetales, prod de trigo, arroz, ind. láctea, legumbres, limones, confites)	industria automotriz *, maquinaria, ind. metalúrgica y de equipamientos y metalmecánica, aparatos eléctricos y de telecomunicación *, industria (petro-) química, papel y celulosa, algunos tejidos y textiles (de algodón) muebles y sus partes, azúcar, miel, conservas, bebidas	productos agrícolas (soja y algodón), caña, ron, oleaginosas, frutas, hortalizas), carne, madera (laminado, mader aserrada, piezas de muebles), cuero, cemento *, hilados de algodón, varillas de hierro y partes de ind. metal-mecánica *, químicos domésticos, sanitarios *, esencias naturales	turismo, autos ensamblados @, algunos textiles y vestimenta de lana *, partes de la ind. alimenticia (lácteos *, aceites vegetales, molinos, arroz, cebada), bebidas no-alcohólicas y cerveza *, química básica *, animales vivos, carne, prod. medicinales @, embalajes *, bicicletas y motos @, impresos *, materiales de construcción, partes de la ind. del cuero (calzado) y de pieles	frutas y hortalizas y exportaciones no tradicionales confites, jugo y puré de tomate, fideos, ind. de embalaje *, ind. metalúrgica, cajas de cambio para autos, impresos *, y servicios (asesoría, ingeniería, teleseñales) *
sectores menos beneficiados (o dañados)	en general, bienes de capital y equipamientos, aparatos electrónicos y de telecomunicaciones, industria textil, grandes partes de la industria petroquímica, farmacéuticos, vidrio, minerales, tabaco	en general, bienes de consumo #, partes de la industria alimenticia #, partes de la industria agrícola (frutas, cereales), tabaco, ind. farmacéutica	tejidos, textiles y confecciones, en general, papel, partes de la industria metalúrgica (derivados del acero), tabaco	pesca, mayor parte de la ind. textil y vestimenta, (agro-) químicos, plásticos, ind. farmacéutica, ind. automotriz, metalúrgica y de acero, papel, aparatos eléctricos y óptica, partes de la industria alimenticia	sector agrícola, sobre todo pequeños productores tradicionales, trigo, carne, remolacha (azúcar), partes de la industria textil, de calzado y de madera
regiones beneficiadas	centros industriales (GBA, Córdoba, Rosario) y algunas zonas limítrofes con el Brasil	São Paulo, Sur (menos el sector agrícola) Nordeste (productos complementarios)	Asunción, ciudades limítrofes con Arg. y Brasil (industria), zonas de producción de soja y algodón	Montevideo (puerto, partes de la industria), ciudades fronterizas (frutas, agroindustria, industria forestal)	Santiago y las regiones vecinas (ultracostas, vino etc.) y algunas ciudades cerca de pasos fronterizos (transporte)
regiones menos beneficiadas	zonas periféricas: Tierra del Fuego, Patagonia, Noroeste, partes de las industrias en los centros industriales	el Sur tiene algunos problemas de competir con productos agrícolas (estructuras parecidas a las de Argentina, pero menos productivas)	ciudades limítrofes con Argentina y Brasil (comercio)	ciudades del interior no fronterizas, Montevideo (industria no-competitiva)	zonas rurales del Sur (especialmente novena y décima región)

@ el crecimiento general del rubro fue tan sólo mediano
crecimiento (muy) bajo, no necesariamente "crisis"

éxitos en la exportación, pero irrupción masiva de importaciones, déficit comercial creciente

* rubros todavía muy pequeños, sin "peso" económico
sector que tiene éxitos en la exportación pero casi únicamente en la exportación al Mercosur

3. Efectos del Mercosur sobre la ocupación

La pregunta en qué medida la situación laboral observada en el capítulo anterior es influenciada por el Mercosur y en qué medida el proceso de integración la influenciará en el futuro, no tiene respuestas fáciles. Ante la imposibilidad de aislar la 'variable Mercosur' de las otras variables políticas y económicas de los años 90 y ante la imposibilidad de saber qué hubiera pasado sin la existencia del Mercosur solamente puede haber conclusiones probabilísticas. Caben, entonces, tres respuestas a la pregunta:

La primera respuesta es que el Mercosur no es único ni el principal responsable para la difícil situación laboral en la región. Hay otros factores - que en parte están vinculados con el proceso de integración como el crecimiento económico y el de la productividad, pero sobre todo la política cambiaria y la apertura hacia el mundo que han tenido una influencia mucho mayor sobre el empleo que el mismo Mercosur.

La segunda respuesta es que el Mercosur en general hasta ahora no ha tenido efectos demasiado positivos e importantes para los países de la región pero que se pueden esperar efectos más relevantes y positivos a largo plazo.

La tercera respuesta es que los efectos del proceso de integración varían mucho según los países (y regiones al interior de los países) y los sectores, siendo más fuertes - y a veces más negativos - los efectos del Mercosur sobre los pequeños países y también para sectores industriales dinámicos.

En lo que sigue se detallarán estas respuestas.

3.1. Efectos actuales del Mercosur: la contribución del comercio intra-regional a la ocupación

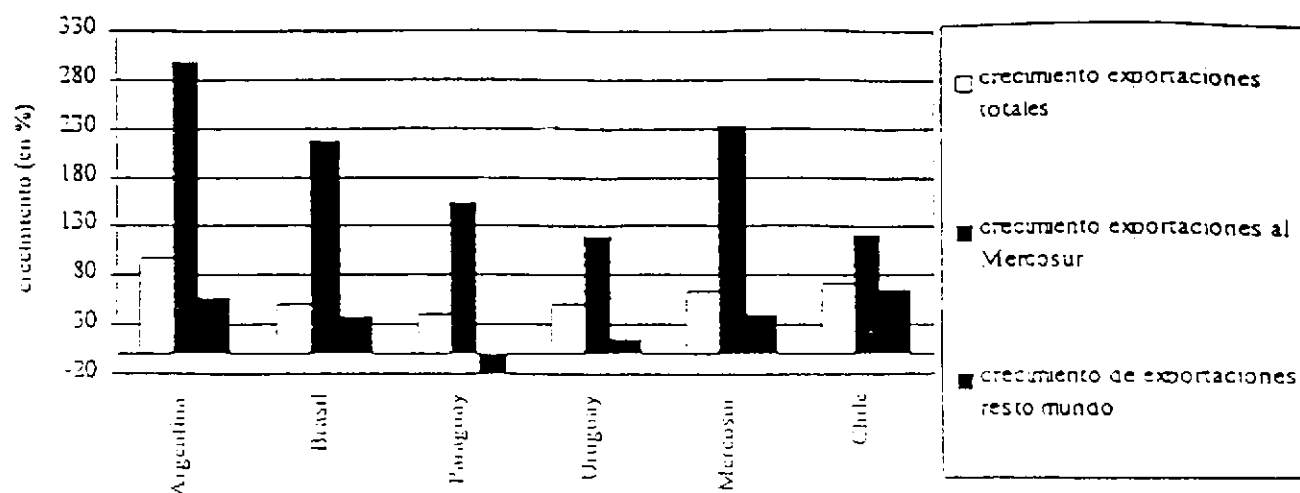
El efecto más visible del Mercosur es el crecimiento del comercio intra-regional. De 1991 a 1996, las exportaciones intra-regionales llegaron a 17 mil millones de dólares y crecieron en nada menos que 334%. Esta tasa supera claramente la tasa de crecimiento de las exportaciones al resto del mundo, exportaciones que solamente Brasil y Argentina lograron aumentar en los años 90. También la *composición* del comercio intra-Mercosur se desarrolló de manera favorable: El porcentaje de exportaciones con un contenido alto de mano de obra, es decir de las exportaciones de bienes manufacturados, ha crecido notablemente, afirmando así los niveles tradicionalmente altos que ocupa en el comercio en la región. Chile participó de este desarrollo sin participar en las desgravaciones arancelarias del Mercosur hasta 1996, lo cual demuestra la alta competitividad de una serie de rubros de la industria chilena.

Habiendo dicho esto, cabe destacar que el **impacto directo del comercio intra-regional sobre el empleo no puede haber sido demasiado importante**. El comercio intra-regional corresponde todavía (1996) a tan sólo 5,2% del PIB de la región y a 21% del comercio total, con lo cual sus efectos sobre la coyuntura y sobre la ocupación quedan relativizados. Para dar una idea de la cantidad de puestos de trabajo creados por el Mercosur, se debe medir únicamente el crecimiento *adicional*, es decir, el crecimiento por arriba de lo que probablemente hubiera pasado *sin* el Mercosur.⁴ Este crecimiento adicional del comercio se estima entre el 0,2% y el 0,5% del PIB. Como hay cierta elasticidad de la demanda de trabajo respecto al crecimiento del PIB, el crecimiento de empleo se mueve en niveles bastante inferiores. Los modelos más optimistas estiman que la relación entre crecimiento del PIB y crecimiento del empleo puede llegar a ser 2:1 o de 3:1. De este forma, el Mercosur habría provocado un crecimiento (directo) del empleo entre el 0,06% y el 0,25%.⁵

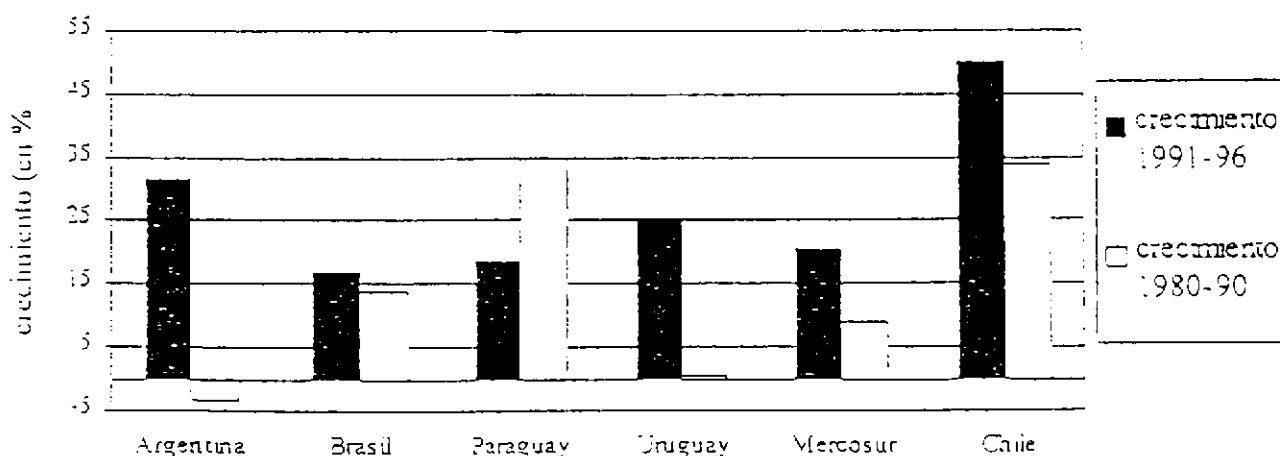
⁴ Cabe recordar que las exportaciones crecieron rápidamente a partir de los convenios bilaterales en la segunda mitad de los años 80.

⁵ La CEPAL estima que un crecimiento económico estable del 3% aumenta en 1% el empleo, el Consejo Empresario Argentino cree que esta relación es desfavorable en las fases iniciales de un ajuste estructural (5:1 en Argentina 1990-94, Chile 1980-84 y Corea 1980-84) para subir luego (3:1 o 2:1 durante las reformas y 1,5:1 después de haberlas concluido). Los mismos datos permiten concluir, sin embargo, que en fases de fuerte ajuste estructural (fuerte aumento de la productividad) el empleo crece 2 a 4 puntos (porcentuales) menos que el PIB, ver Ministerio de Trabajo 1997. Superada esta fase inicial del ajuste, serían 1 a 3 puntos porcentuales menos.

Cuadro 8 Mercosur y Chile: crecimiento de las exportaciones 1991-1996



Cuadro 9 Mercosur y Chile: crecimiento del PIB en los años 90 y 80 (en %)



Cuadro 10 Mercosur y Chile: crecimiento de las exportaciones 1991-96, participación del comercio en el PIB y balanzas comerciales (calculado en base de datos de ALADI)

	crecimiento export. totales 1991-96 *	crecimiento esport. Al Mercosur 1991-96 **	crecimiento de las exp. Resto mundo 1991-96 *	crecimiento del PIB 1991-1996*	participación del comercio intra regional en el PIB 1990 **	participación del comercio intra regional en el PIB 1990 **	balanza comercial con el Mercosur acumulada 1991-94 †	balanza comercial con el Mercosur acumulada 1995-96 †
Argentina	97,9	297,8	58,4	31,6	2,0	7,8	-1696	4269,1
Brasil	51,0	216,4	38,0	17,0	0,9	3,4	4530	-2650,5
Paraguay	41,5	154,4	-19,7	18,8	14,9	36,7	-1019	-1681
Uruguay	52,3	119,9	15,2	25,4	12,5	23,3	-1239	-613,8
Mercosur	63,1	234,3	41,7	20,7	1,5	5,2	0	0
Chile	71,4	122,7	66,4	50,0	6,3	10,8	-2631,4	-1939,3

* porcentaje
 ** porcentaje, PIB a precios de mercado en dólares de 1990
 † en millones de dólares

Si bien estas estimaciones no incluyen los efectos *indirectos* sobre el empleo,⁶ ni siquiera es seguro que el saldo total sea realmente positivo: Los países del Mercosur se encuentran todavía en fases de ajuste en las cuales cualquier crecimiento se manifiesta más notoriamente en términos de ganancias de productividad que en la creación de puestos de trabajo, así que sería lícito pensar que el Mercosur haya causado algunas pérdidas de puestos de trabajo.

Sea como sea, la generación de empleo puesta en marcha Mercosur es todavía marginal y lo seguirá siendo aún cuando el crecimiento del comercio intra-regional sea alto en los próximos años. **Por lo tanto, nadie debe esperar que el Mercosur contribuya decisivamente a la mejora de la situación laboral en la región.** Ni siquiera en Chile, en donde se esperan efectos muy positivos ya que el país está en condiciones buenas de exportar productos industriales, las cifras convencen: la SOFOFA calcula que las exportaciones al Mercosur garantizarán la existencia de unos 70000 puesto de trabajo, a largo plazo.⁷ Esto sería menos del 7% de los puestos de trabajo requeridos en Chile dentro de los próximos 10 años. Hay que añadir, sin embargo, que el peso del comercio intra-regional en el PIB es pequeño en Chile (7%), Argentina (7,8%) y Brasil (3,4%), pero no así en Uruguay (23,3%) y Paraguay (36,6%) en donde los efectos del Mercosur son, por lo tanto, mucho más importantes (ver capítulo 3.3.)

Otro factor que hasta la fecha no tiene magnitud notable son las migraciones de la fuerza de trabajo en la región. Si bien no hay cifras exactas, hay solamente algunos indicios de una mayor circulación de la fuerza laboral en las zonas fronterizas y ninguno de migraciones masivas. Se pueden encontrar varias razones. Primero, en momentos en que todos los países tienen problemas laborales, los incentivos para la migración son bajos, segundo, persisten muchas trabas (seguro social, permisos de residencia) para el trabajo en los países vecinos - Argentina incluso las aumentó en los últimos años - tercero, la competencia por trabajo por ahora se manifiesta menos en migraciones permanentes que en la competencia entre empresas. Estas penetran el mercado vecino por períodos cortos con sus 'brigadas' de trabajadores, p. ej. en el sector transportista y el de la construcción.

Como último, cabe hacer hincapié en el comercio de los países del Mercosur con el 'resto del mundo'. El desarrollo desigual de las exportaciones intra-regionales - que crecieron mucho - y de las exportaciones hacia fuera de la región - que crecieron poco o nada - se ha convertido en uno de los temas más discutidos del proceso de integración. Un grupo de economistas del banco mundial (Alexander Yeats y otros) postula que el crecimiento de algunas exportaciones intra-regionales es signo de una 'especialización errónea' en productos no-competitivos a nivel internacional. Esto se produciría gracias a una protección elevada en varios rubros. Si esto fuera así, los puestos de trabajo creados o conservados no serían competitivos y estarían amenazados por nuevos ajustes en un cercano futuro. Sin entrar en los detalles de esta discusión se puede decir que estas acusaciones tienen poco fundamento, ya que los aranceles del Mercosur hacia terceros países son moderados, mucho más bajos que al comienzo de la década (ver anexo). Por eso, las importaciones de terceros países hacia el Mercosur han aumentado fuertemente en casi todos los rubros, inclusive en el rubro más protegido y más criticado que es el sector automotriz. Tan es así que es posible sostener que las importaciones de terceros países han ejercido una fuerte 'presión competitiva' en la mayoría de los sectores de la economía, contribuyendo, por un lado, a la eliminación de fuentes de trabajo en estos sectores, y, por el otro, a la modernización de las estructuras productivas. En resumen el Mercosur todavía no demostró su capacidad de convertirse en 'trampolín' hacia los mercados mundiales. Como razones se pueden nombrar el alto tipo de cambio de toda la región, pero también la falta de conciencia empresarial. En la primera fase del Mercosur de 1991-96, las empresas pusieron énfasis en su posicionamiento en el nuevo mercado regional sin recurrir 'alianzas estratégicas' que apuntaban a los mercados mundiales, como se mostrará en lo que sigue.

6 Cada puesto de trabajo creado directamente genera ingresos que a su vez contribuyen a la creación de empleo

7 Hay que advertir nuevamente que todas estas cifras son aproximaciones muy imprecisas.

3.2. Efectos futuros del Mercosur: ¿inversiones extranjeras como generadoras de empleo?

A mediano y largo plazo, la cantidad y la calidad de las fuentes de trabajo es influenciada mucho más por las inversiones y por el desplazamiento de recursos financieros y productivos que por los simples flujos comerciales. En este sentido cabe constatar que las inversiones en la región han crecido notablemente, tanto las inversiones extranjeras - relevantes por la transferencia tecnológica que significa - como también las tasas de inversión internas.

Cuadro 11 Inversiones e inversiones extranjeras directas en el Mercosur y Chile

	<i>inversión interna bruta **</i>		<i>inversiones extranjeras directas (IED)</i>		<i>IED acumuladas</i>	<i>Principal destino de las IED</i>
	1990	1995	1990	1995	1990-95	
Argentina	12,9	21,1+	1836	2756	21415	empresas privatizadas (todos los sectores), industria alimenticia y automotriz
Brasil	22,9	24,6	989	1072	13376	industria (59%) (ind. automotriz y metalmecánica), servicios (38%)
Paraguay	22,0	21,6	76	167	790	servicios (68 %), agro (19%)
Uruguay	10,6	14,7+	0	155	381	agro y agroindustria
Mercosur			2901	6150	35962	industria automotriz, alimenticia, telecomunicaciones, bancos, extracción de recursos naturales,
Chile	24,4	24,8	590	1722	6070	sector primario (59%), servicios (26%)

* en millones de dólares, en el país declarante

** en % del producto interno bruto a precios constantes de 1990

+ en 1994 la tasa de inversión era más alta (24,0% en Argentina y 15,4% en Uruguay)

Fuente: CEPAL 1997

Las inversiones extranjeras record de 1996 (14 mil millones de dólares) convierten al Mercosur en el principal polo de atracción de inversiones extranjeras entre todas las regiones 'en vías de desarrollo'. Las inversiones programadas en Brasil (100 mil millones de dólares) y los otros países hasta el año 2000 y por último los importantes ingresos de bienes de capital a la región dejan esperar un crecimiento sostenido de las economías y la generación de nuevos y modernos puestos de trabajo. Este proceso está siendo acompañado de un fuerte proceso de reconversión productiva y división de trabajo en el cual las grandes empresas redefinen la división de trabajo entre sus plantas en la región, aumentando su productividad y su competitividad internacional. No obstante, hay que tomar en cuenta dos problemas: Primero, los saldos netos de generación de empleo serán probablemente muy pequeños. Un ejemplo: Ford Brasil en São Paulo está efectuando inversiones con un monto de más de 1000 millones de dólares con el fin de aumentar su producción de vehículos en más del 25% sin crear un sólo nuevo puesto de trabajo (Gazeta Mercantil, 09/06/1997). Segundo, el aumento de las inversiones es un fenómeno restringido a un número pequeño de regiones y sectores (ver cuadro 11). Así por ejemplo, las inversiones (nacionales, ya que las extranjeras son bajas) en Paraguay y Uruguay se concentran fuertemente en el sector de la construcción y en las ciudades y en Argentina, en las empresas privatizadas en el correr de los años 90.

3.3. Desigual distribución de las ganancias de la integración e inestabilidad: amenazas para la ocupación en la región

No existen estudios específicos sobre los efectos del Mercosur sobre la ocupación. Es razonable, empero, suponer que zonas que se beneficiaron en términos del PIB o de las exportaciones efectuadas en el seno del Mercosur han tenido efectos de empleo mejores que otras zonas que se beneficiaron menos.

a) Distribución de las ganancias de la integración entre los países y dentro de los países

Una mirada a los cuadros 8, 9 y 10 evidencia que el crecimiento del comercio y del PIB fue significativamente mayor en los 'ejes' del Mercosur, Argentina y Brasil. También la cooperación entre las empresas en la región se concentraba entre estos dos países.⁸ Lo mismo debe decirse de las inversiones extranjeras directas que fueron atraídas principalmente por los dos 'grandes' (ver cuadro 11). El usufructuario principal de los primeros cuatro (1991-1994) años fue Brasil, cuyas exportaciones a los países vecinos aumentaron hasta el punto de generar déficits peligrosos en sus balanzas comerciales, balanzas que habían tenido un superávit en el año 1990 (cuadro 10). Brasil no solamente gozaba de economías de escala y de una mayor competitividad regional con una industria capaz de conquistar rápidamente los mercados nuevos, sino también una relación de cambio de la moneda nacional sumamente favorable a sus exportadores. En este 'boom' participaron una serie de Estados federados, no solamente la región São Paulo como se había sospechado en un primer instante. Así por ejemplo, el Estado federal más sureño, Rio Grande do Sul (RGS), recibió fuertes impulsos de la demanda de los países vecinos que hicieron crecer las exportaciones del Estado en un 17% solamente en 1994. Tan sólo la agricultura del sur de Brasil, especializada en los mismos productos que Argentina y Uruguay (carne, cereales, frutos mediterráneos) se vio enfrentada a algunos problemas. Varios estudios indican que también los estados del nordeste brasileño aprovecharon la apertura regional, alcanzando altas tasas de crecimiento de las exportaciones, en algunos casos encima del promedio brasileño. Con todo esto, Brasil pudo extender su hegemonía económica. No solamente aumentó sensiblemente su participación en las exportaciones intra-Mercosur,⁹ sino también se vio favorecido por un patrón de especialización concentrado en los productos relativamente más elaborados, o sea, un patrón tendiente a crear más puesto de trabajo en Brasil que en los demás países socios. En términos generales, también los otros socios gozaron de exportaciones de un alto valor agregado al Mercosur - lo que fue particularmente importante en momentos en que las exportaciones al 'resto del mundo' pasaban por una fase de 'primarización'. Sin embargo, en términos relativos los socios pequeños quedaron atrás. Exportan notablemente más materias primas o bienes intermedios hacia el Brasil que viceversa.

Se puede deducir, por lo tanto, que en términos de fuentes de trabajo creados o conservados, Brasil fue claramente el país que más se benefició con el Mercosur, seguido por Argentina que pudo aumentar sus exportaciones e incluso sus exportaciones industriales a partir de 1994. Los pequeños países no parecen haberse beneficiado de la misma forma. Uruguay y Paraguay observan con inquietud los problemas de diversificar los clientes en los mercados externos. Por el otro lado, en más de una ocasión los mercados vecinos absorbieron productos paraguayos y uruguayos que tenían problemas en otros mercados.

Con respecto a los efectos del Mercosur *dentro* de los países se constata, como línea general, que tanto los efectos positivos como los efectos negativos se suelen concentrar en las regiones (ciudades) más grandes y más industrializadas, ya que el Mercosur tiene su punto fuerte en el comercio industrial. Es por esto que en Montevideo parte de la vieja industria sufre bajo la presión de las importaciones, mientras algunas industrias (más) modernas y el puerto pueden ser considerados como beneficiados. Otros beneficiados directos son las regiones que producen bienes complementarios como las regiones centrales de Chile (frutas) o el Nordeste de Brasil (frutas tropicales) y regiones fronterizas que se benefician del transporte y del comercio.

8 Ver BFAI 1995 y Stolovich (1993 en CIEDUR 1994: 61). De las más de 5000 empresas inscriptas en la bolsa electrónica del SENAI en 1995, 55% eran brasileñas, 30% argentinas, 2% paraguayas y 13% uruguayas.

9 En 1990, esta participación había sido de un tercio, en 1994 llegó a dos tercios, en 1996 al 40%.

b) Distribución de las ganancias de la integración entre empresas grandes y pequeñas

En los últimos años, las PyME han ido absorbiendo un número cada vez mayor de trabajadores. ¿Cómo se han ido adaptando a las nuevas reglas impuestas por el proceso de integración?

Si bien parece probable que algunas PyME hayan tenido dificultades para competir con las nuevas importaciones - por ejemplo en el sector alimenticio o textil - no se disciernen cambios importantes a un nivel macro. Aparentemente una gran parte de las PyME hoy existentes opera en nichos de mercado que (todavía?) no han sido amenazados por las importaciones o han poseído flexibilidad suficiente como para sobrevivir. Esta flexibilidad se consiguió a través de pérdidas de ingresos y no a través de cambios de productos o cambios tecnológicos.

Para el 'boom' del comercio intra-regional las PyME aparentemente han jugado un rol menor. La mayor parte de este crecimiento se debe al comercio intra-empresa, es decir en el comercio dentro de las grandes empresas. A la vez, también los convenios de cooperación existentes son convenios entre empresas grandes: De 300 convenios detectados en 1993, solamente un 24% tenía una participación de PyME. ¿Pero hasta qué punto las PyME participaron en las exportaciones de las grandes empresas vía subcontratación y qué desarrollo han tenido las exportaciones de las PyME? De los estudios disponibles se deduce que si bien las empresas grandes están reduciendo la verticalidad de sus estructuras, la subcontratación de PyME se limita casi siempre a empresas creadas por las mismas empresas grandes o PyME dependientes de ellas. Hasta hoy, las PyME independientes parecen tener pocas chances de convertirse en 'exportadoras indirectas'.¹⁰

No obstante, hay fuentes que insisten en que las PyME han aumentado su participación en la exportación (directa), especialmente en las exportaciones hacia la región. Por ahora, parece muy difícil verificar estas hipótesis, ya que las estadísticas son imprecisas. Entre los 'exportadores pequeños' se esconden, por ejemplo, empresas medianas o incluso grandes, que solamente son pequeñas con respecto a los montos exportados. También se esconde un número altísimo de pequeñas empresas que no exportan de forma constante. Por lo tanto, las conclusiones de Cisneros y Campbell¹¹ que observan un alto crecimiento del número de exportadores son demasiado optimistas. Los 'nuevos pequeños exportadores' son exportadores marginales en términos de cantidades exportadas y en términos de regularidad y estabilidad de sus ventas, parte de las cuales fueron incentivadas por el enorme 'boom' de la demanda brasileña en 1994 y 1995 sin poseer perspectivas de mediano o largo plazo. Lo mismo sucede en Uruguay (y también en Chile) en donde hay un alto número de empresas exportadoras. Sin embargo, en 1995 solamente un 3% de las exportaciones uruguayas y solamente un 5% de las chilenas iba a cuenta de las PyME.¹²

c) Distribución de las ganancias de la integración entre los sectores

También una mirada al desarrollo sectorial pone en evidencia un desarrollo desigual del comercio en el Mercosur. Solamente tres sectores industriales recibieron fuertes impulsos de crecimiento a causa del Mercosur, más precisamente el sector automovilístico, el sector (y-) químico y partes de la industria alimenticia.¹³ A la vez, estos eran los rubros donde se dieron con más frecuencia convenios de cooperación entre las (grandes) empresas¹⁴ y en donde se detectó un número elevado de inversiones extranjeras. Los efectos sobre el nivel de empleo en estos sectores tienden a ser positivos aunque - por ahora - de forma muy moderada. Así p. ej., el número de trabajadores en la industria alimenticia argentina ha aumentado en algo,

10 F. Gatto de la CEPAL señala, sin embargo, que en Argentina existen algunas empresas comerciales que se transforman en verdaderos exportadores comprando los bienes de PyME en el mercado interno para venderlos a través de redes de distribución que ellas ya conocen.

11 Cisneros/Campbell 1997 detectan un crecimiento de las empresas exportadoras al Mercosur de 1745 (1993) a 16894 (1995) que supera el crecimiento de los exportadores al 'resto del mundo' (9457 a 9788).

12 Estimaciones de Buxedas 1995: 24 y PET 1997.

13 Ver Marques et al. 1995: 72 s., BFAI 1995: 61, Lucangeli 1993: 52 ss. y Sarrá/Furtado 1993.

14 Ver BFAI 1995: 61. (D&S Consultants). 17% de las iniciativas de cooperación tuvieron lugar en el sector automotriz, 15% en el alimenticio, 8% en máquinas agrarias, 7% petroquímica, 5% electrodomésticos 5% en la industria metalúrgica.

mientras en la industria automotriz argentina un boom sin iguales parece haber aumentado en 10000 el número de empleados.¹⁵ Aunque estos efectos son todavía pequeños, un mayor esfuerzo exportador hacia terceras regiones podría suscitar un boom adicional de estos rubros y producir un número mayor de empleos en el futuro.

e) Inestabilidad de los flujos comerciales

La falta de previsibilidad puede ser una de las razones más importantes por las cuales las empresas no están dispuestas a entrenar y contratar personal nuevo. Este punto juega un rol muy importante en un Mercosur que ha experimentado abruptos cambios en sus flujos comerciales, cambios provocados principalmente por las políticas cambiarias. Si bien las tasas cambiarias han sido estables en los últimos años (1994-1997), en la actualidad se especula sobre una posible devaluación de la moneda brasileña. Esto produce una notable inseguridad en los exportadores.

Sin embargo, no solamente se detecta inestabilidad a nivel macro, sino también en segmentos inferiores. Así, tanto las políticas de fomento a las exportaciones como los programas de apoyo al sector productivo y las políticas de fomento de inversiones están pasando por redefiniciones. Estas reformas mejoran algunos de los instrumentos utilizados pero hacen difícil la planificación a largo plazo.

Se señaló también que a nivel de empresas hay poca consolidación de las exportaciones. Si bien las grandes empresas y aquellas empresas que exportan una parte importante de su producción están cambiando sus estrategias para desenvolverse plenamente en el Mercosur, las empresas de menor tamaño y/o con exportaciones insignificantes experimentan grandes fluctuaciones. El típico 'pequeño exportador' es un exportador ocasional y 'defensivo' que suele vender al exterior cuando quiere deshacerse de sus stocks o cuando quiere ocupar las capacidades ociosas, pero que deja de exportar al año siguiente.

f) Distribución según el género

Nuevamente los efectos observables son muy indirectos. Los puestos de trabajo más amenazados (por el Mercosur, pero más aún por las privatizaciones y las importaciones de terceros mercados) se encuentran en los sectores más tradicionales y menos competitivos. Se trata de puestos de trabajo (formal) en la industria que tienen una mayoría relativa de empleados varones, como la industria metalmecánica, petroquímica o de maquinarias, pero no en la industria textil. Es lícito, por lo tanto, deducir que los hombres estarían más afectados por la apertura regional que las mujeres. Sin embargo, se trata solamente de un primer efecto. Las experiencias muestran - y las cifras disponibles lo confirman (ver anexo) - que un aumento general de las tasas de desempleo y de subempleo discrimina contra las mujeres. Las mujeres se encuentran en empleos menos seguros y menos estables y tienen más dificultades de acceder a puestos reservados para jefes de hogares masculinos.

3.4. Conclusiones

En síntesis, se puede decir que

- hasta la fecha, el Mercosur no ha tenido efectos espectaculares para el nivel de empleo. Entre otras razones, esto se debe a que el proceso de integración todavía no penetró todos los ámbitos del comercio. Tuvo impacto, sobre todo, en el sector industrial, dinamizando más a rubros en los cuales dominaban empresas muy grandes y modernas. La importancia del Mercosur consiste en la profunda redefinición de las condiciones de generación de nuevas fuentes de trabajo. Los costos salariales, pero más aún la

¹⁵ La producción argentina creció de 10000 a 420000, la brasileña de 914000 a 1.8 millones (1996) de vehículos. En 1990 Brasil exportaba 37000 autos a Argentina (Argentina: 4000 a Brasil) en 1993 eran 231000 (Argentina en 1994: 35000).

productividad y la calidad de la mano de obra jugarán un rol creciente en un proceso de integración que cobrará más vigor aún en los años venideros y que generará nuevos empleos en los sectores exportadores.¹⁶

- hasta la fecha, el saldo neto de puestos de trabajo generados por el Mercosur difícilmente es positivo. El Mercosur brindó nuevas oportunidades de exportación a la región, pero iba mano en mano con un fuerte proceso de reajuste estructural en la mayoría de los países (menos en Chile, que ya lo atravesó y en Brasil, que puede tenerlo por delante) y a racionalizaciones fuertes en el aparato productivo. Sin embargo, el empleo creado o preservado por las exportaciones es más competitivo que antes, mejor remunerado y - probablemente - más seguro. Además, el impacto del Mercosur sobre el empleo podría haber sido más positivo si algunos de los sectores hubieran tenido más empuje exportador hacia fuera de la región y si el marco de integración hubiera sido más previsible y más estable para las empresas.
- los impactos de crecimiento y de empleo fueron desiguales y lo serán, probablemente, también en un futuro. Si bien la integración no es un juego de suma cero en el cual solamente se puede ganar cuando el otro pierde, resultaron relativamente más favorecidos los países grandes y las empresas grandes. Al contrario de los postulados de la teoría liberal que sostiene que el más beneficiado de un proceso de integración es el más pequeño ya que goza de un mayor aumento relativo de nuevos mercados, los hechos subrayan que en el momento de realizar las nuevas oportunidades de negocio, las ventajas de tamaños (escalas de producción e inversión), de desarrollo tecnológico y de ubicación geográfica son decisivas para "conquistar" los nuevos mercados.

Conviene entonces instrumentar o redefinir políticas que contribuyan a maximizar los beneficios y a minimizar las desventajas del proceso de integración, políticas de fomento a la producción, de capacitación y reconversión laboral y políticas sociales que apoyen a los sectores más carenciados (ver capítulo 5).

El caso uruguayo: políticas activas de fomento del empleo en un mercado pasivo

En ningún país del Cono Sur se ha debatido más sobre los nuevos desafíos de la globalización y regionalización. Sin embargo, los cambios reales se están dando en forma muy lenta. Varios estudios estiman que en el correr de los años 90, solamente alrededor de una quinta parte de las empresas uruguayas llevaron a cabo algún tipo de modernización tecnológica o productiva. Si bien estas empresas redujeron su personal (lo seguirán haciendo en los años venideros) las empresas que no se modernizaron perdieron más fuentes de trabajo aún.¹⁷ La muy difícil situación laboral ha ocasionado la formación de una 'Junta Nacional de Empleo' (JNE) con participación tripartita y una Dirección Nacional de Empleo (DINAE) en el seno del Ministerio de Trabajo. En ellas se están debatiendo e instrumentando herramientas destinadas a agilizar el proceso de reconversión laboral y a aumentar la calidad de la formación en Uruguay. A diferencia de Argentina donde gran parte de los medios utilizados para la reconversión laboral provienen de (costosos) créditos del BID, en Uruguay se administra un fondo financiado por los aportes de los trabajadores que ha permitido gastos de 7 millones de dólares por año, a partir de 1994/5. El trabajo efectuado por las nuevas instituciones se enfrenta a una serie de problemas:

- El primer problema estaba y está todavía en la identificación de la demanda de trabajo actual y futura. Se ha creado un 'Observatorio Nacional del Mercado Laboral' dentro de la DINAE que recopila informaciones en sectores que se consideran promisorios como la agroindustria, el turismo, las telecomunicaciones y los servicios a las familias y empresas. Ya fue terminado p. ej. un estudio sobre el sector forestal que determinó el crecimiento probable del empleo en los próximos años. Se estima que el número de empleos en viveros, plantaciones y aserraderos crecerá en un 38, % entre 1995 y el 2000, lo que correspondería a casi 3000 nuevos puestos de trabajo, pero se indica también que la "inexistencia de una oferta de capacitación específica [...] ha provocado restricciones a su actual y, presumi-

¹⁶ Tendrá un rol más importante en sectores como el bancario, los seguros, el sector agropecuario (carne, cereales, frutas) y rubros industriales (materiales de construcción, vidrio, loza, embalajes, industria farmacéutica, etc.)

¹⁷ Estudios de la COMISEC y de la CEPAL, ver Búsqueda, 17.11.1994, 5.1.1995, 22.8.1996 y 2.10.1997

blemente también, a su futuro desempeño" (DINAE 1997) y se trata de delinear las necesidades y posibilidades de mejorar la capacitación, sobre todo introduciendo cursos cortos que transmitan el uso de tecnologías nuevas.

- Un segundo problema tiene su raíz en la cultura nacional y las percepciones de los actores. Aún si la remuneración es mejor que en otros rubros - en el sector forestal los salarios son 10%-20% más altos que en el resto del agro -, los rubros capaces de absorber empleo como el sector forestal, citrícola o turístico se perciben como inferiores, ya que se trata de trabajo safral y de trabajo que requiere una más alta movilidad y disponibilidad. Los uruguayos tienen una extrema preferencia hacia trabajos en las ciudades, y trabajos en el seno del estado (seguros), como lo demostró de forma dramática una licitación de la Intendencia de Montevideo en 1996: ¡Para unos 120 puestos de recolectores de basura - por cierto bien pagos, con carga horaria moderada y además con posibilidades de cambiar y/o ascender - se presentaron más de 20000 candidatos en el estadio de fútbol, un 60% de ellos con grados académicos completados! Para el desarrollo de los recursos humanos en los 'nuevos sectores' parece oportuno, entonces, reforzar especialmente entre los trabajadores la idea de que estos son sectores son genuinos empleadores y que sus posibilidades de desarrollo son reales.
- Como último conviene señalar que el desarrollo económico favorable en 1996 y 1997 todavía no ha reactivado substancialmente la demanda por mano de obra. Bajo estas circunstancias, y combinado con una baja disposición de las empresas para invertir en capacitación, los notables esfuerzos de ofrecer más y mejores posibilidades de formación profesional a empleados y empleadores están en peligro de quedar estancados.

El caso cordobés: exportaciones especializadas generadoras de empleo

Si bien la situación general de empleo en los años 90 la provincia de Córdoba no se diferencia de la difícil situación en el resto de Argentina, la provincia logró avanzar en un camino emprendido en la segunda mitad de los años 80. Se convierte en exportadora de bienes industriales hacia todos los países vecinos. Estas exportaciones se concentran en dos rubros: El primero y más importante es la industria automotriz que genera la mitad del PIB industrial y para un tercio de las exportaciones de la provincia. Estimulado por la demanda brasileña, el rubro aumentó su empleo en un 7,8% entre 1992 y 1995 llegando a un número total de 16000. En este periodo, la exportación de automóviles creció de 96 millones a 315 millones de US\$, sin contar las exportaciones de autopartes. El segundo rubro es la industria alimenticia (aceites, carne, lácteos, confites) que produce un 23% del PIB industrial de la provincia y más del 20% de sus exportaciones. De 1992 a 1995 aumentó sus exportaciones de 99 a 288 millones de US\$ (productos más importantes), con incrementos fuertes también en 1996. El empleo en este rubro aumento en un 6,1%, a 12000 empleados.

Estos impulsos positivos no pudieron revertir un desarrollo muy desfavorable de la situación ocupacional, en general, ocasionado por el alto crecimiento de la fuerza laboral urbana (jóvenes y mujeres) y por la crisis de otros rubros industriales de la provincia de Córdoba. Bertaina (1996: 91) por eso concluye: „De haber crecido nuestras exportaciones hacia el resto del mundo como lo hicieron al interior del mercado subregional, obviamente otro pudo ser el nivel de desocupación y subocupación.”

Cuadro 12 Provincia de Córdoba: exportaciones industriales hacia el Mercosur y empleo 1990 y 1995/96

	1990	1995
Exportaciones industriales a (en millones de dólares)		
Brasil	38	494
Paraguay	4	37
Uruguay	10	32
Chile	32	71
Total exportaciones industriales	339	992
tasa de desempleo abierto urbano	4,2	15,9
tasa de subempleo	7,5	12,2
tasa de empleo no registrado	32,2	34,3

fuentes: Ministerio de Trabajo 1997, Bertaina 1996

4. Discusión de los problemas laborales a nivel del Mercosur: comienzo de un intercambio estructurado de información y de una coordinación política

Llama la atención que en seis años de existencia del Mercosur ninguna institución gubernamental (nacional o del Mercosur) haya elaborado un análisis detallado de la situación de la ocupación y de los efectos que el Mercosur puede haber causado sobre nivel de la ocupación. Solamente el empeoramiento de la situación laboral y social en los países del Mercosur a partir de 1994/95 como también la creciente competencia con otros modelos de integración que dedican más atención a los temas laborales - como p. ej. el ALCA - han producido un cambio de la mentalidad. A partir de los últimos dos años los gobiernos han discutido de forma más intensiva los problemas laborales y han tratado de definir instrumentos:

En los **niveles nacionales**, se implementó un creciente número de programas de capacitación y de creación de empleo, muchas veces con el apoyo de organismos internacionales. En términos cuantitativos, la organización más importante es el BID. Este créditos (casi a precio de mercado) para dichos programas, pero hay un número grande de otras organizaciones como la OIT, el PNUD, la Unión Europea o también la GTZ que participan y que tienen experiencias en la implementación de tales programas. Sin embargo, dada la escasez de los medios nacionales y dada la baja articulación de los proyectos entre si no conviene hablar, por ahora, de políticas estructuradas.

A **nivel del Mercosur**, ha aumentado el interés por analizar y debatir la situación laboral y social. A diferencia de la Unión Europea, por ahora no se trata de concebir programas comunes financiados con fondos comunes, sino de llegar a una coordinación de las políticas y de los instrumentos nacionales. En los primeros años de integración, la discusión de los temas laborales y sociales ha tenido pocos resultados palpables. Los sindicatos fracasaron en su intento de promulgar una 'Carta Social' para toda la región que hubiera fijado algunos niveles sociales y laborales mínimos. A partir de 1995/96 se observa un debate cada vez más estructurado, un debate que se dedica en este momento al análisis calificado sector por sector de los problemas comerciales, de competitividad y también laborales que enfrenta cada socio del Mercosur. Los foros de estos debates son la Comisión de Comercio del Mercosur (que se ocupa de todo lo que se refiere a los temas comerciales y aduaneros), el Subgrupo de Trabajo 10 del Mercosur (SGT 10) que es tripartito y el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) que comenzó a funcionar en 1996. En él están representados únicamente los actores no-gubernamentales o sea los empresarios, sindicatos y organizaciones de defensa al consumidor. ¿Que se puede esperar de dichas instituciones?

- Hay esfuerzos visibles de hacer converger las condiciones de competencia, por ejemplo promulgando un marco general para las inversiones extranjeras en la región o con la armonización de políticas de fomento a las exportaciones, en los próximos años. Algunas de las medidas probablemente tendrán poca relevancia ya que permitirán ser interpretadas de muchas formas, otras son relevantes como p. ej. la prohibición de los sistemas draw back (subsidios directos a las exportaciones).
- Se está trabajando en el reconocimiento mutuo de las calificaciones profesionales y académicas.
- Después de decidir en 1996 incorporar a la pauta negociadora del SGT 10 la tarea de analizar la dimensión social del proceso de integración (GMC 153/96), vuelve a estar sobre la mesa una 'Carta Social' que será discutida hasta fines de 1997, esta vez bajo el título 'Protocolo Laboral'. El punto de menos consenso es la pregunta de las facultades que se le daría a la institución (eventualmente un 'Consejo de Relaciones Laborales' tripartito) que vigilaría el cumplimiento de las normas establecidas.
- Similarmente se decidió en 1997 la creación de un 'Observatorio del Mercado de Trabajo del Mercosur' que será el „órgano tripartito permanente del Mercosur de información y consulta, recolección análisis y diseminación de informaciones sobre el mundo laboral en el Mercosur, entendiéndose como tales lo referente al empleo, a las migraciones, a la formación profesional, a la seguridad social, a las normas

reguladoras de los mercados de trabajo y las políticas y programas públicos relacionados con ellos.”¹⁸ Las funciones más específicas serán, entre otros, crear y mantener una base de datos laborales comparables, generar propuestas técnicas para todo el ámbito laboral y analizar las repercusiones sobre el empleo de las decisiones gubernamentales y privadas. El Observatorio cuenta con secciones nacionales en las capitales de los socios que se instalarán en el correr de 1997 y contará con una sede provisoria en Buenos Aires.

En síntesis puede decirse que con la puesta en marcha del ‘Protocolo Laboral’ y del ‘Observatorio de Trabajo’¹⁹ los gobiernos están intentando eliminar una de las omisiones más criticadas y más criticables del Mercosur. El éxito de la nueva institución dependerá de su capacidad para analizar y proponer proyectos viables como también de su aceptación política en los ámbitos gubernamentales y privados. El éxito además dependerá de sus medios financieros y técnicos. Como de costumbre, una nueva institución en el Mercosur - en este caso el ‘Observatorio’ - contará con funcionarios ministeriales financiados por los respectivos ministerios (Ministerios de Trabajo), pero no contará con un presupuesto definido. Como de costumbre se confía en que después de garantizar cierto funcionamiento básico, los medios para estudios y proyectos surgirán, en gran parte, del apoyo de organismos internacionales.

5. Cómo mejorar la situación laboral - algunas propuestas para la discusión

Desempleo y empleo precario tienen múltiples causas. Por lo tanto, una mejora de la situación laboral requiere de una variedad de instrumentos, instrumentos aplicables tanto para el corto como el largo plazo, instrumentos puntuales como amplios. La realidad de los países, de los sectores de la economía y de las provincias o departamentos es tan heterogénea y variada que cualquier proyecto concreto tendrá que basarse en un estudio detallado de los problemas específicos. Por lo tanto, las ideas presentadas a continuación no pueden ser exhaustivas ni pretenden serlo. Pretenden dar material para la discusión y dejarán de lado los aspectos ‘macro’. Se consideran imprescindibles, sin embargo, políticas macroeconómicas destinadas a preservar o aumentar la estabilidad económica y, dentro de lo posible, el lograr un paulatino cambio de las políticas cambiantes vigentes (paridad con el dólar) que tienen un claro sesgo antiexportador y anti-empleo. En lo que sigue se pondrá énfasis en tres áreas: medidas destinadas a mejorar el análisis y la difusión de la situación laboral y social, medidas que apoyen al empleo, al sector productivo y las reformas laborales.

5.1. Medidas para mejorar los conocimientos y la información sobre la situación social y laboral

El acceso a datos sociales y laborales, su cantidad y su calidad, su confiabilidad y su comparabilidad son insuficientes en el Cono Sur. Un primer paso debería consistir en mejorarlos. Un segundo paso consistiría en la elaboración de propuestas y en la difusión de los datos y de los estudios para su debate a nivel político. Más específicamente, las medidas podrían consistir en:

- la elaboración de un mayor número de estudios específicos. No se sabe mucho, por ejemplo, del ‘nuevo’ sector informal y su relacionamiento con el sector externo, no se sabe mucho de las nuevas calificaciones que las empresas exportadoras requieren y de la situación económica de importantes sectores industriales. Los trabajos deberían tener como objetivo una mayor comparabilidad de los datos

¹⁸ Reglas del Observatorio del Mercado de Trabajo del Mercosur.

¹⁹ Contará con un pequeño Consejo Gestor, con una Comisión Técnica y una Secretaría.

y deberían ser coordinados desde las instituciones del Mercosur (SGI 10, FCEs, 'Observatorio'). Convendría fortalecer dichas instituciones para que puedan cumplir con estos papeles.

- una mejor divulgación de los datos sociolaborales, tanto desde los ámbitos gubernamentales nacionales como también desde las instituciones del Mercosur. Para esto, serían necesarios, entre otras cosas, fondos para publicaciones y para una mayor cooperación entre instituciones nacionales y del Mercosur. Por el momento parece existir p.ej. cierta inseguridad de cómo estructurar las 'antenas' nacionales del Observatorio del Mercosur. Se teme la duplicación de esfuerzos
- tematizar e impulsar el apoyo a las PyME. Esto incluiría organizar un intercambio de experiencias en la región junto con las cámaras empresariales (PyME), pero también junto con las organizaciones de apoyo a las PyME. Estas últimas a veces tienen la ventaja de estar presentes en varios países de la región, habiendo adquirido experiencias que cabría sistematizar y transmitir. Se trataría de estudios sobre las PyME y los desafíos concretos que los procesos de regionalización (y globalización) imponen, la organización de encuentros internacionales y/o de conferencias especializadas en el Internet etc. Se formarían redes institucionales que podrían elaborar propuestas técnicas y políticas y así contribuir a una mejor representación política de las PyME a nivel nacional, pero también a nivel del Mercosur, entrando en contacto más fluido con sus instituciones. Cabe recordar, sin embargo, que los proyectos concretos con las PyME no se llevarían a cabo desde el nivel del Mercosur, sino desde las organizaciones locales (municipales) que también deberían participar en el intercambio de informaciones y experiencias.
- reformar algunas de las organizaciones de apoyo a las PyME, tanto las nacionales como las internacionales. La razón es simple: Si el Mercosur obliga a los países a las empresas a especializarse, lo mismo es válido para las organizaciones de apoyo. Para poder ser de utilidad a sus clientes - las PyME - ellas por un lado necesitan 'tocar fondo', es decir, tener un contacto directo con sus clientes, y por el otro, estar presente en los ámbitos político-técnicos. En muchos casos esto solamente será posible si se reduce la muy amplia gama de servicios y de proyectos de dichas organizaciones.

5.2. Medidas de apoyo al sector productivo

Estas políticas son más relevantes que las políticas laborales pasivas o las políticas sociales ya que garantizan la creación de fuentes de trabajo a largo plazo. Se debe prestar atención especial a las exportaciones, y, más específicamente aún, a las PyME exportadoras y a la exportación de productos manufacturados a la región, ya que estos tienen un alto potencial de creación o de conservación de empleo. Cualquier fomento dirigido a las PyME debe orientarse en las ventajas competitivas existentes, buscando la excelencia en rubros especializados, no la mediocridad. El fomento de PyME no competitivas a largo plazo puede tener objetivos sociales, pero no productivos. Más concretamente se proponen cuatro puntos:

- Por ahora, es más fácil consolidar las exportaciones de las PyME hacia los vecinos que ir 'creando' exportadores nuevos o ir en búsqueda de mercados fuera de la región. En términos de eficiencia es primordial estabilizar y aumentar primero las exportaciones de las empresas que ya están exportando, y luego tratar de diversificar los mercados de venta de los productos o de aumentar el número de exportadores en determinados rubros. Esto es válido incluso para países como Paraguay que tiene una dependencia extrema de sus vecinos y muy pocas empresas exportadoras, pero que por ahora no podrá cumplir con la calidad que el mercado mundial requiere
- Mejorar la articulación entre empresas grandes (líderes) y pequeñas. El conocido problema que muchas PyME no pueden convertirse en exportadores directos (costos, escalas de producción) se ha tratado de solucionar principalmente a través de la formación de consorcios de exportación entre empresas de un mismo nivel de calidad y de un mismo tamaño, moldeando estructuras igualitarias. La experiencia internacional - posiblemente también experiencias regionales aunque de ellas se sabe muy poco -

demuestra, sin embargo, que muchos consorcios de exportación exitosos tienen una fuerte jerarquía. El ejemplo italiano indica que la reconversión de muchas aglomeraciones de PyME terminó en el liderazgo de una sola empresa que centraliza la parte de comercio exterior, del desarrollo tecnológico y a veces incluso la marca. Las organizaciones de apoyo a las PyME por ahora han desarrollado pocos conceptos como para responder a esta tendencia. La tarea estaría en apoyar la articulación entre empresas de diferentes tamaños y de diferentes niveles de desarrollo, respaldando p. ej. la 'tercerización' de las empresas grandes. Esto tendría una importancia especial en sectores dominados por empresas grandes como la industria automotriz o también en la industria alimenticia.

- Respaldo sectores dinámicos. Gran parte de los esfuerzos estatales en materia de reconversión industrial y capacitación se concentran en sectores que se encuentran en crisis. Estos esfuerzos pueden contribuir a la preservación de los empleos pero no se pueden esperar efectos extraordinarios para la ocupación en general. Parece relevante, por lo tanto, prestar más atención a los sectores dinámicos del país y del Mercosur, identificando con mayor precisión las necesidades de estos rubros. El sector forestal es solamente un ejemplo. En todos los países está creciendo el bosque mientras se hace poco o nada para mejorar la infraestructura (carreteras), para incentivar el asentamiento de empresas nuevas, para mejorar la capacitación del personal que trabaja en este sector o para adoptar nuevas tecnologías.
- Precisar los objetivos de los programas de capacitación con énfasis en la calidad y la excelencia. Los programas de creación de empleo y de capacitación llevados a cabo en la actualidad están destinados a 'procesar' un número muy alto de personas, gran parte de ellas proveniente de los grupos más necesitados (despedidos de las viejas industrias, jóvenes y habitantes de barrios marginales con un nivel bajo de formación). No se toma suficientemente en cuenta que la integración exitosa de estos grupos en el mercado laboral requiere de inversiones más altas que el promedio y que las empresas prefieren contratar otros grupos. En general, convendría diferenciar mejor los objetivos de los programas (integración de grupos marginados vs. crear o mejorar formaciones que el mercado demanda, cantidad vs. calidad) y los medios con los cuales se busca alcanzar dichos objetivos. Conviene buscar más que antes la excelencia y el nivel óptimo de capacitación. Para alcanzarlos, también serían precisos cambios en la mentalidad de los empresarios que todavía no están dispuestos a remunerar mejor su personal mejor capacitado o invertir debidamente en la formación de su personal.

5.3. Flexibilización de las relaciones laborales y reforma de los sistemas de seguridad social: hacia el modelo estadounidense

De una reforma de los sistemas de negociación colectiva se pueden esperar resultados positivos ya que persisten fuertes monopolios de negociación colectiva sobre todo en Argentina y Brasil. Estos perpetúan convenios colectivos a nivel sectorial que no toman en cuenta la realidad (crecimiento, productividad) de las empresas individuales. Se trata de una reforma políticamente sensible que podría tener algunos efectos positivos para el empleo en tanto que las empresas ajusten sus salarios de acuerdo a la coyuntura y establezcan el nivel de empleo. Un punto en contra sería que el desarrollo inequitativo de los salarios se aceleraría.

Una flexibilización y reforma de los sistemas de contratación individual y de los aportes sociales parece imprescindible en tiempos en que la informalización de las economías del Cono Sur impone una flexibilización total y 'salvaje' sobre la fuerza laboral de la región. El objetivo de estas reformas no debería ser la total eliminación de la protección del trabajador, sino la redefinición del 'primer mercado de trabajo', (por ejemplo la eliminación de la total inamovilidad de los funcionarios públicos) y/o el establecimiento de un 'segundo mercado de trabajo' (p.ej. contratos a tiempo) que corresponda a la necesidad de las empresas de ser flexibles con respecto a una parte de su fuerza laboral. Cabe advertir que si bien es deseable reducir las cargas indirectas al empleo (principalmente los aportes sociales del empleador, ver anexo), y si bien el Cono Sur está mucho más avanzado que Europa en la introducción de modernos sistemas de seguridad

social basados en la capitalización individual, tal reducción puede ser una bomba de tiempo, ya que deja sin protección social a partes crecientes de la población. El caso argentino demuestra, además, que un gran número de contratos a tiempo puede agravar la crisis de ocupación, en el corto plazo: durante la crisis económica de 1995 los masivos despidos en Argentina tuvieron un claro efecto procíclico. Como último hay que mencionar que el proceso de 'informalización' del trabajo en el Cono Sur no debe ser interpretado únicamente como consecuencia de la presión de los mercados mundiales, mercados que supuestamente implicarían la derogación de los contratos de trabajo bien pagos y estables. Si esto fuera así, países mucho más integrados en la economía mundial no hubieran logrado conservar la calidad de su empleo. En el Cono Sur también juega un rol la debilidad de Estados incapaces o desinteresados en fiscalizar las normas de trabajo oficiales. Por lo tanto, una mejora de la calidad del trabajo en el Cono Sur – sobre todo en Paraguay en donde un control es casi inexistente – se alcanzará solamente si el Estado vuelve a asumir este papel.

Cabe resumir que a diferencia de lo que se sostiene en muchas reuniones políticas y empresariales en el Cono Sur, ni la inflexibilidad del mercado laboral ni los costos salariales son las causas principales de los problemas laborales en el Mercosur. Desgraciadamente, los ajustes estructurales permanentes han fomentado una cultura empresarial que tiene mucha conciencia de los costos, pero poca conciencia de la calidad y del fomento de los recursos humanos. Se pierden de vista factores decisivos como el know how tecnológico, la calidad de los productos y la confiabilidad de las relaciones de negocio. Todos estos factores dependen directamente de los recursos humanos de una empresa o de un país. Por ahora, el Cono Sur está marchando en la misma dirección que los EEUU que tienen un mercado de trabajo muy flexible y un desempleo bajo. Este modelo puede ser más eficiente en el corto plazo que el europeo en donde estamos luchando con altísimas cargas sociales al trabajo y un elevado desempleo, pero tiene como lado oscuro grandes masas de 'working poor' y de 'Mc Jobs', o sea trabajos de basísima calidad y pésima remuneración. Por eso, una estrategia en el Cono Sur que pretenda únicamente 'producir' bajos costos y que no incluya metas sociales de largo plazo, no solamente pondría en peligro la armonía social, sino prolongaría y fortalecería un tipo de especialización y de inserción mundial que todavía predomina en grandes partes del Cono Sur: la exportación de materia prima con una mano de obra barata y no calificada.

5.4. Consideración final

No existe panacea para la solución de los problemas laborales. Los países con un alto nivel de empleo suelen verse enfrentados a una degradación de la calidad del empleo, los estados con una alta calidad y una alta remuneración del empleo a un muy alto desempleo. El crecimiento económico parece ser condición necesaria pero no suficiente para una mejora, como lo demuestran países con tasas de crecimiento extremadamente altas como Corea del Sur o Tailandia. También en estos países se producen reacciones violentas de trabajadores amenazados por el desempleo o la pérdida de ingresos. De esta forma queda demostrado que las ganancias de crecimiento nunca son lo suficientemente grandes y constantes como para evitar reajustes dolorosos que producen un número elevado de 'perdedores'. Sin embargo, sería erróneo pensar que los Estado y las políticas nacionales son impotentes frente a estos desafíos. Existe un alto número de instrumentos hasta hoy desaprovechados que pueden contribuir a mejorar la situación laboral y social en los países del Cono Sur. La aplicación de políticas laborales activas, la apuesta a la educación y a la formación profesional pueden movilizar recursos. Ante la pregunta si estas medidas deberían ser llevadas a cabo desde un nivel supranacional, desde las instituciones del Mercosur, la respuesta es negativa. Conviene, eso sí, instaurar una mejor coordinación de las medidas a nivel del Mercosur y estructurar un diálogo que viabilice procesos de aprendizaje. La recolección de datos, el intercambio de experiencias y la coordinación de programas de empleo y de capacitación son meritorios ya que la libre circulación de la fuerza laboral resultará en una mayor migración de trabajadores, y, por ende, en una 'regionalización' de los problemas laborales a mediano y largo plazo.

PUBLICACIONES

FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT, CHILE

I. DEBATE SINDICAL

1. Política social e integración económica, Mayo 1995.
Ernst Breit
2. La experiencia del sindicalismo alemán en los procesos de negociación colectiva y el rol del Estado en la política social, Julio 1995.
Ernst Breit
3. NAFTA-MERCOSUR y políticas sindicales, Agosto 1995
Mario Alburquerque/Gabriel Sanhueza
4. Modelo económico e inserción internacional de Chile, Noviembre 1995
Eugenio Rivera
5. Chile y el Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC) y sindicatos en los países asiáticos, Abril 1996.
Hernán Gutiérrez/Gerhard Reinecke
6. El debate sobre la Seguridad Social en América Latina. La posición del sindicalismo de la región, Noviembre 1996
Jaime Ensignia
7. El Estado en la economía social de mercado. El modelo y la realidad alemana, Julio 1997.
Alfred Pfaller
8. Full Employment in the EU within ten years
Fundación Friedrich Ebert, Instituto de Investigación, Departamento de Investigación de Política Exterior, Bonn, Alemania.

II.- ANÁLISIS LABORAL

1. Modernización de las relaciones laborales en el Chile actual, Mayo 1996
Malva Espinoza/Mario Velásquez/Emilio Morgado
2. Transición democrática y movimiento sindical en Chile, mayo 1997.
Adolfo Arrieta/Jaime Ensignia
3. ¿Un sistema a punto de desaparecer? La Seguridad Social en Alemania, Junio 1997.
Alfred Pfaller
4. Dimensión Social de la Integración, Marzo 1998
Pablo Lazo Grandi
5. El Estado de Bienestar Alemán después de la Unificación, Abril 1998
Dr. Alfred Pfaller
6. El Mercosur: ¿Generador de Empleo?. Los mercados laborales en los países del mercosur y Chile a la luz del proceso de integración
Dr. Wolfram Klein

III.- ANÁLISIS POLÍTICO COYUNTURAL

- El socialismo chileno frente al siglo XXI. El 25avo. Congreso del Partido Socialista de Chile, Julio 1996. Jaime Ensignia

IV.- LIBROS

- Relaciones Laborales y modelos de acción sindical. Experiencias europeas y latinoamericanas, ILET-FES, 1994.
Jaime Ensignia/Malva Espinoza/Luise Rürup (Ed.)
- CHILE-MERCOSUR y estrategias sindicales en la región, 1996.
Jaime Ensignia/Heinrich Sassenfeld
- El nuevo sistema de pensiones. Los intereses de los trabajadores y su repercusión en América Latina, UAHF-PET-FES, 1997.
Jaime Ruiz-Tagle (Ed.)
- Modernización de las relaciones laborales. Un desafío para la VIII región, 1997.
Jaime Ensignia/Heinrich Sassenfeld (De.)

V . DOCUMENTOS

- Los Tratados de Libre Comercio y el rol del sindicalismo latinoamericano. Aportes desde el sindicalismo chileno
Editores: Gerardo Castillo (OIT), Jaime Ensignia (FES), Carlos Vásquez (CUT)