



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES SEDE ACADÉMICA  
MÉXICO**

**MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES  
XVI PROMOCIÓN  
2006 – 2008**

Título de tesis

Armonización de estándares laborales y comercio internacional implicaciones de la  
alternancia política en los países del MERCOSUR

1991-2007

**Tesis que para obtener el grado de Maestro (a) en Ciencias Sociales  
Presenta:**

José Antonio Espinal Betanzo

Directores de tesis:

Bensusan Aerous Graciela

Loza Otero Nicolás

Seminario de tesis

Reformas institucionales, políticas públicas de trabajo y bienestar social

México, D. F. Noviembre de 2008.

Para la realización de esta tesis se contó con el apoyo de una beca del CONACYT

## **Resumen**

Esta investigación reflexiona acerca de la influencia de la relación partidos políticos- gobiernos- movimiento sindical en el desarrollo de las agendas laborales del MERCOSUR, Brasil y Argentina.

## **Abstract**

This Research to reflect about influence of the relationship political party-governments- trade union movement in the development of the laboral standards of MERCOSUR, Brazil y Argentina.

## INDICE

INTRODUCCION.....	1
CAPÍTULO 1: Nuevo desarrollismo, viraje en la política laboral y armonización en el MERCOSUR.....	5
1. Estado, mercado y agendas laborales.....	6
1.1. Neoliberalismo vs neo desarrollismo: prescindencia vs intervención estatal y sus consecuencias en la política laboral.....	6
1.2. Estándares laborales y comercio internacional: el debate sobre la necesidad de regular internamente el mercado de trabajo y sobre la armonización institucional en procesos de integración entre países asimétricos.....	9
1.3. ¿Importa la filiación ideológica de los gobiernos por lo que se refiere a la política laboral nacional y regional?.....	17
2. La relación partido- gobierno y sindicatos y los contextos en que opera.....	22
2.1. Partidos y gobiernos: orígenes de los gobiernos, alternancia partidaria, alianzas con los sindicatos.....	22
2.2. Los sindicatos: orígenes, tipos, recursos de poder y estrategias.....	25
3. La especificidad del MERCOSUR dentro de los procesos de integración.....	32
4. Marco de análisis .....	39
CAPÍTULO 2. Dinámica nacional de la agenda laboral a la sombra de la relación sindicalismo- partidos políticos- gobierno en Argentina y Brasil (1991-2006).....	43
1. Brasil.....	44
1.1 Estructura de oportunidades políticas y económicas.....	44
1.1.1 EOP.....	46
1.1.2 EOE.....	52
1.2 Sindicalismo.....	56
1.2.1 Naturaleza del sindicalismo brasileño.....	57

1.2.2 Hegemonía de la CUT en la estructura sindical de Brasil.....	59
1.3 Sindicatos, gobierno y partidos políticos en el poder: ¿Un intercambio ventajoso?.....	62
1.1.3 La centralidad del sindicalismo para la construcción de la agenda laboral.....	63
2. Argentina.....	67
1.1 Estructura de oportunidades políticas y económicas.....	67
1.1.1 EOP.....	68
1.1.2 EOE.....	74
1.2 Sindicalismo.....	78
1.2.1. Naturaleza del sindicalismo argentino.....	79
1.2.2 Competencia en la estructura sindical de Argentina.....	79
1.3 Sindicatos, gobierno y partidos políticos en el poder en interacción en el Sistema Político Argentino.....	85
1.3.1 La importancia del sindicalismo en el desarrollo de la agenda laboral en Argentina (1991-2007).....	86
3. Las implicaciones de las convergencias y divergencias de Argentina y Brasil en la confección del MERCOSUR.....	94
1.1 Estructuras de oportunidades.....	94
1.2 Sindicalismo.....	96
1.3 Implicaciones en la construcción del MERCOSUR.....	98
 CAPÍTULO 3: La dimensión laboral en el MERCOSUR.....	 103
1 El estado de la cuestión sobre el MERCOSUR.....	103
1.1 El avance de los organismos sociolaborales (OSL).....	104
1.2 El papel de los sindicatos en el desarrollo de la agenda laboral.....	106
1.3 Los gobiernos de izquierda y su papel en el desarrollo de la agenda laboral del MERCOSUR.....	109
2 El desarrollo de la agenda laboral en el MERCOSUR.....	111
2.1 El surgimiento de un nuevo actor regional.....	111
2.2 Ante la indiferencia gubernamental la militancia sindical (1991- 2002).....	112
2.3 La izquierda en el MERCOSUR (2003-2007): el viraje de la agenda laboral .....	123

CONCLUSIONES.....	135
Bibliografía.....	139
Acrónimos.....	146

## INTRODUCCIÓN

Al momento de escribir estas líneas el sistema capitalista se encuentra en medio de una crisis de magnitud mundial, resultado de la completa desregulación del sector financiero de Estados Unidos, lo que ha llevado al centro de la discusión el papel que debería jugar el Estado en la economía, cuestionando las interpretaciones extremas del liberalismo económico.

Los efectos de la crisis mundial, tanto o más severa que la de 1929, comienzan a sentirse en América Latina, a través de la incertidumbre y la desaceleración del crecimiento. Sin embargo, desde la crisis argentina de 2001 algunos países de la región experimentaron el ascenso de gobiernos de izquierda que promueven políticas públicas que algunos llaman neodesarrollistas. Brasil, Argentina y Uruguay han protagonizado ese viraje, y junto a Paraguay, forman parte del MERCOSUR caracterizado, a diferencia de otros procesos de integración como el TLCAN, por logros en la dimensión social que en buena medida se deben a la participación de sindicatos y organizaciones empresariales en los procesos de negociación e institucionalización del acuerdo.

Es muy pronto para saber si este viraje<sup>1</sup> a nivel nacional y regional les permitirá a estos países enfrentar en mejores condiciones las nuevas circunstancias económicas, pero al menos en el mundo del trabajo, es un hecho que la recuperación de las capacidades estatales es un proceso en curso en el sur del continente que merecerá la atención de investigadores y actores sociales y políticos en el norte e incluso fuera del continente.

En este contexto post neoliberal, mi trabajo se interrogó qué lugar ocupa la política laboral en la agenda nacional y regional del MERCOSUR, la relación entre los procesos nacionales y regionales, así como el vínculo entre las identidades político

---

<sup>1</sup> Estos cambios se han hecho con crecimiento económico y respetando algunos de los principios macroeconómicos del llamado Consenso de Washington como la disciplina fiscal, tipos de cambio competitivos, baja inflación, independencia de los bancos centrales y gastos públicos sanos. Por cierto, en ningún país se han derogado las medidas de apertura y liberalización comercial y las medidas más radicales en el terreno de la política económica se asocian a una mayor independencia con los organismos financieros internacionales, como el pago de la deuda de Brasil y Argentina con el FMI (Moreno y Pavnovic, 2006).

ideológicas de los nuevos gobiernos y las políticas laborales. Como mexicanos nos interesa este fenómeno, pues nos asociamos con la nación más poderosa del planeta en el TLCAN y tras años de políticas neoliberales parece conveniente mirar al Sur y llevar a cabo una reflexión.

Esta investigación analiza el avance de la dimensión laboral del MERCOSUR en su interacción con las agendas laborales nacionales de Brasil y Argentina. Nos preguntamos ¿a qué se debió el avance de esta dimensión del MERCOSUR, cómo fue y qué relación tuvo con la política laboral impulsada en Brasil y Argentina?, ¿qué papel jugó en el avance de la agenda laboral la relación entre los partidos políticos en el gobierno y los sindicatos a nivel nacional en Argentina y Brasil? y ¿en qué medida estos avances en la agenda laboral del MERCOSUR y nacionales, fueron resultado del poder sindical para influir sobre los gobiernos, o de otros factores exógenos a los actores, como la crisis económica Argentina de 2001 y sus costos sociales?

La hipótesis principal de este trabajo es que en un contexto donde la transición política en Argentina y Brasil precedió a las reformas económicas neoliberales más severas posibilitando la recuperación del poder sindical, los avances en la inclusión de una agenda laboral en el MERCOSUR se debieron en un primer momento (1991-2002), a que las centrales sindicales nacionales impulsaron el proceso de integración y lograron cooperar a nivel regional, alrededor de la CCSCS. Ello ocurrió a pesar de su relativa debilidad a nivel nacional originada, al menos en parte, por las políticas neoliberales impulsadas por los gobiernos a lo largo de los años noventa. A pesar de que los cambios en los mercados de trabajo y en la política económica disminuía el poder sindical de negociación frente al capital, ello no limitaba su presencia como actor social y político en un sentido más amplio, producto de la trayectoria histórica del sindicalismo en los dos países, con un pasado corporativo. Aunque los medios fueran diferentes (alianza con Menem en Argentina y movilización amplia y diálogo en Brasil) los sindicatos no perdieron interlocución y gracias a sus recursos, estrategias y capacidades sobrevivieron y visualizaron al espacio regional como alternativa, lo que ilustra una capacidad estratégica bien desarrollada que les permitió seleccionar el mejor curso de acción posible, dadas las restricciones en las que operaban. En un segundo momento, a partir del 2003, el avance de la agenda laboral en el MERCOSUR se debió a que llegaron al gobierno grupos y/o partidos aliados a

los sectores más afectados por las políticas del pasado inmediato, lo que les hizo adoptar medidas diferentes favorables a los trabajadores, facilitadas por la relación histórica entre los partidos que llegaron al gobierno y un segmento importante del sindicalismo en Brasil y Argentina. Adicionalmente existió la necesidad de coordinar las políticas laborales nacionales a nivel regional para igualar los mercados laborales nacionales, tomando en cuenta las asimetrías económicas, sociales e institucionales entre los cuatro países que lo forman.

Para este trabajo construimos un marco teórico con el que estudiamos en Brasil y Argentina las características de los actores (sindicatos- partidos políticos- gobierno) y sus interacciones, a la luz de sus estructuras de oportunidades políticas (EOP) y las estructuras de oportunidades económicas (EOE) en dos etapas (1991-2002 y 2003-2007).

La estructura del trabajo, además de esta introducción, está compuesta por tres capítulos y las conclusiones. El primer capítulo presenta las perspectivas con que se estudiaron las interacciones entre las agendas laborales del MERCOSUR y las nacionales, los factores que incidieron sobre esta dinámica y las consecuencias para la evolución de ambas, en el marco del neoliberalismo y el neo desarrollismo. Se examina el debate teórico acerca de los modelos de desarrollo, las implicaciones de la ubicación ideológica de los gobiernos en las políticas laborales, la discusión sobre las ventajas y desventajas de la intervención del Estado en los mercados de trabajo y sobre las posibilidades de la armonización institucional en procesos de integración regional. El caso del MERCOSUR se presenta en el contexto de otras experiencias de integración con la intención de mostrar su especificidad y por último se sintetiza el enfoque analítico para estudiar el sindicalismo y su relación con los gobiernos considerando las EOP's y EOE's en que operaron.

El segundo capítulo examina la evolución de las agendas laborales nacionales y se organiza en tres grandes apartados. Los dos primeros analizan los casos de Brasil y Argentina, respectivamente, y el último identifica las semejanzas y divergencias entre ambos casos, a la luz de las EOP's y EOE's así como de las características de los sindicatos, gobiernos y partidos políticos. En la parte final se expone cómo éstas estructuras, condicionaron la acción sindical en sus respectivos países, mostrando

que pese a las diferencias entre éstas las tendencias convergentes (ciclo gobiernos neoliberales y de izquierda y fuerza sindical) posibilitaron que las organizaciones gremiales participaran de manera conjunta en la construcción de un espacio organizativo regional que influyó en la transformación del MERCOSUR.

El tercer capítulo revisa de las investigaciones sobre la agenda laboral del MERCOSUR y a partir de la relación sindicalismo- gobiernos, analiza la dimensión sociolaboral del bloque, organizándolo en dos períodos, el primero de 1991 a 2002 donde el movimiento sindical fue capaz de incluir una dimensión laboral pese a la indiferencia de los gobiernos, y el segundo período de 2003 a 2007, donde la coincidencia entre sindicatos y gobiernos de izquierda permite la consolidación de una agenda laboral regional que se encuentran en vías de expansión.

Metodológicamente, el trabajo es una comparación de los dos períodos del proceso regional así como de su correlato a nivel de las agendas nacionales en los dos países más importantes del MERCOSUR. En general se buscaron semejanzas y divergencias explicativas de la relación entre la política laboral regional y la nacional en ambas etapas. La técnica utilizada fue la investigación documental, combinando la consulta y análisis de notas hemerográficas, bibliográficas y documentos oficiales tanto de los gobiernos nacionales, las instancias regionales y del movimiento sindical nacional y regional.

## **CAPÍTULO 1: Nuevo desarrollismo, viraje en la política laboral y armonización en el MERCOSUR**

### **Introducción**

El objetivo del presente capítulo es presentar las perspectivas desde donde se estudiará la interacción de la agenda laboral del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y de las agendas laborales nacionales (Argentina y Brasil), los factores que inciden sobre ellas y las consecuencias para la evolución de ambas, en el marco de la adopción de diferentes modelos de desarrollo (neoliberalismo y neo desarrollismo).

Partimos del hecho de que una de las decisiones de política pública que puede cambiar cuando se adopta un nuevo modelo de desarrollo, cualquiera que éste sea, es la relación entre política económica y política laboral y, en consecuencia, el contenido de esta última. En el caso que nos ocupa, los dos principales socios (Argentina y Brasil) que conforman el MERCOSUR, han entrado en una nueva etapa desarrollista que ha traído un viraje en las agendas nacionales y ha permitido profundizar la agenda del bloque, en este ámbito, para avanzar hacia la adopción políticas laborales y sociales comunes. El alcance y la viabilidad de este viraje depende de las trayectorias políticas e institucionales anteriores y particularmente, del sistema político, tal como se demostrará en una primera parte de este capítulo al analizar el concepto de “nuevo desarrollismo”. En particular, la secuencia de la doble transición (económica y política) y la naturaleza y las estrategias de los sindicatos en el marco de su relación con los partidos y gobiernos constituyen factores explicativos de la nueva agenda laboral de esos países adoptada a partir de la crisis argentina de 2001 y de su impacto en el MERCOSUR.

Sostenemos que los sindicatos de los dos países, a pesar de tener diferencias en su naturaleza y estrategias, compartieron recursos institucionales de poder derivados de arreglos corporativos que les permitieron defenderse dentro de sus países de las políticas flexibilizadoras más extremas y refugiarse en el MERCOSUR, donde desarrollaron en una primera etapa (1991-2001) espacios de cooperación y procuraron incidir en el perfil de este acuerdo regional, a diferencia de lo ocurrido en otras experiencias de integración. De esta manera crearon condiciones favorables para influir después en las nuevas políticas laborales al llegar los gobiernos de

izquierda y acoplarse con estos gobiernos para fortalecer en una segunda etapa (2003- 2007) la dimensión laboral del MERCOSUR. Por lo tanto, en este argumento tienen un gran peso explicativo las características del sindicalismo en Brasil y Argentina así como las alianzas con los partidos y gobiernos.

## **1. Estado, mercado y agendas laborales**

### **1.1. Neoliberalismo vs neo desarrollismo: prescindencia vs intervención estatal y sus consecuencias en la política laboral**

Uno de los elementos importantes en la agenda interna de los países que puede cambiar cuando se adopta un nuevo modelo de desarrollo es la relación entre la política económica y la política laboral. Una discusión que siempre se ha dado en el plano interno de los países gira en torno a la conveniencia de regular la relación capital- trabajo (y en tal caso de qué manera) o dejarla librada al mercado. Incluir o no una dimensión laboral en los procesos de integración entre países asimétricos responde en cierta forma a una disyuntiva semejante.

En América Latina éste es un añejo debate con diversos puntos de inflexión entre los que destacan el “Informe Económico de América Latina” que da origen a la CEPAL (1949), el llamado Consenso de Washington (1989) y el nacimiento del neo desarrollismo (fines de los noventas).

La corriente cepalina-estructuralista se caracterizaba por el papel asignado al Estado en la esfera productiva, la necesidad de un proceso de industrialización, la regulación de las relaciones establecidas entre los actores económicos y la idea de desarrollo autónomo. Esta era una perspectiva con una visión de desarrollo y subdesarrollo como dos caras de la misma moneda, lo que llevaba a suponer que implementando ciertas medidas correctivas aplicadas al comercio internacional y una adecuada política económica, los países subdesarrollados verían abiertas las puertas de acceso al desarrollo capitalista pleno como en los países centrales, poniendo fin a la situación de dependencia en que se encontraban. El actor clave en el proceso de creación de las condiciones que permitirían la transición del subdesarrollo al desarrollo pleno era el Estado, quien debía asumir un papel primordial como regulador del mercado, productor de bienes y generador de servicios. En esta lógica

el aparato estatal tenía el papel de regular las relaciones establecidas de los actores económicos, principalmente las que se dan entre el capital y el trabajo.

Ante la visión cepalina la perspectiva neoclásica rechaza la intervención estatal y fomenta la idea del libre mercado. La agenda neoliberal aboga por políticas comerciales liberales, apertura a la inversión extranjera, privatizaciones, desregulación y recorte del papel del Estado. De acuerdo con esta línea de pensamiento las políticas prescritas por el CW dieron frutos positivos con la reanudación del crecimiento económico de la región en los noventas, pero este resurgimiento del crecimiento no estuvo asociado a un aumento del empleo y los salarios<sup>2</sup>. En este sentido los defensores del neoliberalismo han promovido desde entonces reformas institucionales adicionales para lograr tasas de crecimiento sostenibles y una reducción de la pobreza. Particularmente consideran trascendental poner atención al mejoramiento del entorno legal y normativo, con especial énfasis en la liberalización del mercado laboral que fue el área que menos progreso en implantar reformas liberalizadoras, debido a la acción de los sindicatos quienes (a decir de ellos) han confinado a la mitad de los trabajadores a la informalidad por su rechazo a la flexibilización laboral<sup>3</sup>.

Para esta línea de pensamiento, la globalización junto a los efectos de la doble transición (reformas de primera generación y democratización) abrieron la oportunidad para realizar reformas institucionales adicionales orientadas a inmunizar a las economías de América Latina contra la crisis y que su crecimiento sea complementado con una mejor distribución de la pobreza (Burki y Perry, 1998; Williamson y Kuczinsky, 2002).

---

<sup>2</sup> Todo comenzó con una agenda de reformas desarrollada en el contexto de la crisis de la deuda con la publicación del libro *Hacia un crecimiento renovado en América Latina* (1986). Tiempo después (1989) y ante la necesidad de hacer más creíbles las políticas económicas implementadas en la región ante las principales instituciones financieras de Washington (Tesoro de los EUA, BM, FMI, BID) un grupo de funcionarios de América Latina y el Caribe, representantes de organismos internacionales y académicos lograron alcanzar un acuerdo conocido popularmente como el Consenso de Washington y que consta de diez puntos: disciplina fiscal, priorización del gasto público en educación y salud, reforma tributaria, tasas de interés determinadas por el mercado, tipos de cambio competitivos, políticas comerciales libelares, apertura a la inversión extranjera, privatizaciones, desregulación y protección a la inversión privada (Burki y Perry, 1998; Williamson y Kuczinsky, 2002).

<sup>3</sup> Otras reformas mencionadas son: el mejoramiento de las regulaciones que afectan la inversión privada en infraestructura y servicios sociales, inversiones en recursos humanos, promoción del mercado, mejoramiento del sector público y estabilidad macro a través del fortalecimiento fiscal (Burki y Perry, 1998).

Frente a la perspectiva neoclásica, la corriente neo desarrollista cuestiona las virtudes del mercado y recupera la noción de modalidades de intervencionismo estatal. El neo desarrollismo defiende la relación positiva entre intervencionismo estatal y éxitos en los modelos de desarrollo y la imposibilidad de importar modelos económicos sin considerar las particularidades locales. Esta posición niega que el proyecto neoliberal haya renunciado al aparato estatal, sino más bien destacan la paradoja de un creciente intervencionismo del Estado para renunciar a sus históricas tareas (inclusión social y regulación de las esferas económicas), desplegando un amplio abanico de leyes y regulaciones para ampliar los espacios de autonomía del mercado en la creencia de que el recetario del CW llevaría a los países de la región a superar el histórico atraso.

Este nuevo tipo de intervencionismo estatal, inaugurado después de la crisis Argentina (2001) y con la llegada de gobiernos de centro/ izquierda, adquiere particularidades respecto del pasado. En primer lugar, el Estado no se postula como interventor directo en la órbita de la producción, participando sólo en ciertos sectores considerados esenciales (el petróleo en Brasil, Ecuador y Venezuela; el cobre en Chile; el gas en Bolivia). En segundo lugar combina la intervención estatal con un respeto por el valor de la estabilidad monetaria, en parte producto de un temor al retorno a la espiral inflacionaria que sufrió la región durante los años ochenta. Por otro lado, dimensiona el conjunto institucional para generar oportunidades para la inversión. Y por último la generación de ventajas comparativas parece provenir del financiamiento de actividades productivas, de la capacidad de crear núcleos de especialización con altos niveles de eficiencia y competitividad, de la puesta en marcha de procesos redistributivos para revertir la pobreza y de la capacidad de los Estados de implementar proyectos consensuados de modo permanente en el tiempo (Boschi y Gaitán, 2008).

Para el neo desarrollismo el grado de intervención posible en cada país se encuentra en relación directa con tres factores: el alcance e intensidad del modelo desarrollista implementado después de la posguerra, el alcance e intensidad de las reformas neoliberales y la configuración del sistema político. Es decir “el grado de intervención posible en cada país se encuentra en relación al alcance e intensidad que han tenido el modelo desarrollista y las reformas sectoriales del ajuste estructural, como así también de ciertos factores de cuño institucional, particularmente, la

naturaleza de la coalición gobernante y el sistema político, la existencia de mecanismos de fomento y su efectiva capacidad de implementación, relacionado con la calidad de la burocracia o con las capacidades del aparato administrativo del Estado; la relación entre los sectores público y privado y la presencia de mecanismos de coordinación entre ambas esferas” (Boschi y Gaitán, 2008: 3 )<sup>4</sup>. De tal forma que la naturaleza de la coalición y del sistema político de cada país, a la luz de la relación gobierno- sindicatos- partidos, es un factor a analizar para mostrar de qué manera la relación entre estos actores hace posible el avance de una agenda laboral nacional/regional pro trabajadores en el marco de la transición del neoliberalismo/neo desarrollismo.

En esta lógica, observamos que uno de los principales elementos que experimentaron cambios en los países que adoptaron una estrategia neodesarrollista fue la política laboral. Sin embargo, no suele ser tratado suficientemente en la literatura especializada, por lo que esta investigación se interesará en analizar esta transformación en dos niveles: la política laboral de cada país (Argentina y Brasil) y la regional (MERCOSUR).

## **1.2. Estándares laborales y comercio internacional: regulaciones nacionales y regionales**

Como ya se advirtió una de las decisiones políticas pública que cambia cuando se adopta un nuevo modelo de desarrollo es la relación entre la política económica y la política laboral y, de darse el caso, del contenido de esta última. En el MERCOSUR sus dos principales socios (Argentina y Brasil)<sup>5</sup> han inaugurado una nueva etapa desarrollista que ha traído un cambio en las agendas internas y ha permitido

---

<sup>4</sup> Existen diversas variables para analizar las modalidades de intervencionismo en América Latina: el conjunto de leyes, reglamentaciones y una serie de aparatos administrativos con capacidad de hacerlas cumplir; la naturaleza de la coalición política que incluye tanto a los actores que se encuentran coyunturalmente en el gobierno como las características del sistema político (pluralismo, fragmentación, división de poderes, etc.); la capacidad burocracia del Estado para aislarse de las crisis del régimen político; la capacidad que muestran los sistemas políticos para generar consensos con el concurso de los diversos actores sociales (empresarios, políticos, técnicos de gobierno, sindicatos); y la existencia de núcleos de concertación entre los actores económicos y políticos (Boschi y Gaitán, 2008).

<sup>5</sup> Aunque en Uruguay encontramos un proceso semejante con la llegada al gobierno de Tabaré Vázquez y podría esperarse igualmente una evolución semejante en Paraguay al producirse recientemente la alternancia en el gobierno, en esta tesis solamente analizamos esta problemática a partir de la evolución de las políticas laborales en Argentina y Brasil, que son los países con un mayor protagonismo en el proceso de integración y quiénes podrían tener un mayor interés en evitar la competencia comercial con países con menores niveles de desarrollo y protección a los derechos de los trabajadores.

profundizar la agenda en el bloque para avanzar hacia la adopción de políticas laborales comunes.

Acerca de la necesidad de regular o no internamente el mercado de trabajo y sobre la armonización institucional en procesos de integración entre países asimétricos existe un importante debate que va desde el mundo académico hasta la los diseñadores de políticas públicas. Ambas arenas comparten los mismos argumentos pero en niveles distintos. Por un lado, en el plano nacional la posición neoliberal afirma que la reglamentación laboral obstaculiza la capacidad de los mercados laborales para funcionar bien. Sostienen que, al establecer condiciones que no dependen del mercado, la normativa puede dejar desempleados a varios trabajadores, causar una asignación ineficiente del empleo entre sectores, firmas y plantas, llevar a trabajadores y firmas a evadir las leyes laborales y reducir el crecimiento de la productividad. Contrario a estos, los neo institucionalistas sostienen que son necesarias reglamentaciones para reducir los niveles elevados de desigualdad, inestabilidad en el empleo y condiciones de trabajo deplorables. Afirman que, si no hubiera reglamentación, las condiciones de trabajo, la estabilidad laboral y la protección social serían aun peores (BID, 2004). (Cuadro I.1)

Por ejemplo sobre las normas de condiciones de trabajo y seguridad social neoliberales como Heckman y Pagés (2005), tras un examen de la literatura sobre los efectos de las prestaciones obligatorias y las contribuciones de seguridad social en los salarios y el empleo, concluyen que “en general, las pruebas disponibles en relación con América Latina parecen indicar que por lo menos una parte del costo de los beneficios no salariales se traslada a los trabajadores en forma de salarios más bajos”. Según estos autores, sobre la base de un panel con series de tiempo de países de América Latina y países desarrollados, estiman que un aumento de 10 puntos porcentuales en las contribuciones de seguridad social lleva a una disminución de 1,7 puntos porcentuales en la tasa general de empleo en relación con la población. En cambio para los neo institucionalistas este argumento no tiene en cuenta que las regulaciones pueden ayudar a los trabajadores a conseguir beneficios que no podrían alcanzar individualmente y sin coordinación (BID, 2004).

En materia de salario mínimo ambas posturas difieren. Para los neoliberales el salario mínimo es una distorsión de mercado que si surte efecto, causa desempleo o informalidad y genera pérdidas de eficiencia y bienestar social. Sin embargo para los neo institucionalistas los salarios mínimos pueden justificarse como una intervención orientada a corregir fallas de mercado como el poder monopsonico de las firmas<sup>6</sup>, sea porque hay muy pocas empresas o como consecuencia de problemas de información.

Sobre el papel de los sindicatos en la visión neo liberal estos son agentes que interfieren con el libre funcionamiento del mercado laboral generando distorsiones y extrayendo rentas que corresponden a toda la sociedad. Pero en la perspectiva neo institucionalista traen beneficios, ya que operan como canales de información y coordinación entre empresas y trabajadores y como mecanismos de cooperación en el trabajo.

El BID también ha estado presente en el debate y en un estudio realizado en el año 2003 analiza las regulaciones e instituciones de los mercados laborales de América Latina en comparación con otras regiones poniendo especial atención sobre sus efectos en el comportamiento de los mercados laborales de la región. Además sintetiza los argumentos teóricos y evidencias a favor y en contra de la regulación de los mercados de trabajo para luego fijar su posición en el sentido de que lo importante es la calidad de las regulaciones. La principal conclusión a la que llega el análisis es que las altas tasas de evasión e incumplimiento disminuyen el efecto de las normas protectoras en los códigos laborales de países latinoamericanos, pero reconoce la necesidad de una normatividad en los mercados laborales, siendo el principal tema de discusión el conjunto de normas y regulaciones que mejorarían el funcionamiento de los mercados laborales, es decir la calidad de las normas.

En cuanto a la relación entre la exigencia de estándares laborales comunes y el comercio internacional entre países asimétricos tampoco es un asunto reciente. Es un viejo problema que se remonta al origen de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1919 – cuando en su declaración de principios se advertía que si en un solo país del mundo se violaban los derechos de los trabajadores, estos estarían en peligro en todo el mundo- y que ha estado presente en el debate desde entonces.

---

<sup>6</sup> Poder monopsonico: poder de mercado para contratar trabajadores aun salario inferior al que habría con perfecta competencia en el mercado laboral.

Después de la crisis de 1929 y de la posguerra llegó a generarse un consenso sobre la importancia de crear un mínimo de protección legal a los asalariados como recurso para conseguir el crecimiento económico y la justicia social, pero a partir de los años setenta la rigidez del mercado laboral fue considerada obstáculo al crecimiento económico y causa de desempleo. Sin embargo, este asunto es parte de las agendas pendientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización Mundial del Comercio (OMC)<sup>7</sup> y ha estado en las negociaciones de los acuerdos regionales como el MERCOSUR<sup>8</sup>. Subsisten sin embargo posiciones encontradas. Prueba de ello es la discusión que sostienen al respecto la OIT y el BM. En su metodología “Doing Business” (2008), el BM sigue tomando como un indicador negativo para las inversiones la existencia de protección en el empleo (contratación y despido), lo que va justamente en contra de la ratificación de los convenios de la OIT que buscan proteger a los trabajadores.

Si bien no hay un conjunto de estándares laborales único y universal, después de los estudios realizados por la OCDE en 1996, se les ha definido a estos como los principios y reglas que gobiernan las condiciones de trabajo y las relaciones laborales (OCDE, 1996). La armonización de estos estándares, para evitar una carrera hacia abajo con el propósito de obtener una ventaja indebida (“dumping social”) implicaría la homologación de estos principios y reglas en los países firmantes de algún acuerdo comercial, así como la implementación de mecanismos para su cumplimiento por parte de éstos.

Identificamos tres períodos desde la segunda posguerra alrededor de la armonización de estándares laborales internacionales (Hepple, 1999). El primero, desde la Declaración de Filadelfia en 1944 hasta la década de los 1960, fue dominado por el ambicioso programa de la OIT de convenciones y recomendaciones que enfatizaba la centralidad de las leyes laborales colectivas, especialmente la libertad de asociación y negociación colectiva así como el principio de igualdad y no discriminación. Estos instrumentos resultaron en un consenso tripartito entre gobierno, empleadores y

---

<sup>7</sup> Bensusán y Damgaard, 1998

<sup>8</sup> Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay

sindicatos en el nivel internacional y fueron dirigidos a los Estados miembros como el principal actor en un régimen público internacional.

Cuadro I.1 Argumentos neoliberales/ neo institucionales sobre la regulación interna del mercado de trabajo y la armonización de estándares laborales en procesos de integración entre países asimétricos

	Neo liberales	Neo institucionales
Regulación interna del mercado de trabajo	El mercado conduce a una eficiente asignación de los recursos por lo que su regulación generaría distorsiones	Son necesarias las reglamentaciones para reducir los niveles de desigualdad, inestabilidad del empleo y condiciones deplorables del empleo
	Las normas sobre las condiciones de trabajo y seguridad social generan salarios más bajo y disminuyen el empleo	Las regulaciones en las condiciones de trabajo y seguridad social ayudan a los trabajadores a conseguir derechos que no conseguirían individualmente
	El salario mínimo causa desempleo, informalidad y pérdidas de eficiencia	El salario mínimo corrige fallas de mercado como el poder monopsonico de las firmas
	Los sindicatos distorsionan el funcionamiento del mercado laboral	Los sindicatos facilitan la información y coordinación entre empresas y trabajadores
	Las normas de estabilidad laboral aumentan el costo de contratación de mano de obra	Las normas sobre estabilidad laboral limitan los despidos convirtiéndolos en una opción costosa para los empleadores
Relación entre comercio estándares laborales	El mercado conduce a una eficiente asignación de recursos, sin necesidad de estándares laborales	El fortalecimiento de estándares laborales fomenta estrategias de alta productividad y altos salarios
	Los países en desarrollo perderían su principal ventaja comparativa si aumentan los estándares laborales	El comercio sustentado en bajo estándares es un práctica irregular que atenta contra los países de altos estándares
	La liberalización comercial por sí sola llevará a las empresas a aumentar los estándares para posibilitar la innovación y el aumento de la productividad	Es necesaria la intervención del gobierno e instituciones para inducir a las empresas a adoptar estrategias de alta productividad
	La inversión depende del mercado. Los estándares no inciden en la decisión de re localización	Los estándares inciden en el flujo de inversiones y en la decisiones de re localización y reorganización interna de las empresas
	Los sindicatos actúan como monopolios y protegen a una minoría de trabajadores a costa de los no sindicalizados y los consumidores	Los sindicatos contribuyen a mejorar la eficiencia y la productividad, dan a los trabajadores una voz colectiva y equilibran el poder con el capital, propiciando una estabilidad laboral y cooperación entre las partes

Fuente: Elaboración propia con base en Bensusán y Damgaard (1998) y BID (2004)

El segundo período, desde los sesentas hasta inicios de los ochentas, cambió el foco de atención de los gobiernos a las empresas transnacionales, debido al incremento de poder de estas últimas y la necesidad de regularlas. Sin embargo, las pautas de la OCDE (1976) fueron un medio preventivo por parte de los países industrializados para evitar controles en sus fronteras hacia las transnacionales. A ello se sumó la débil reacción de la OIT (1977) con su Declaración Tripartita, la cual fue una calca del capítulo de relaciones laborales de las reglas adoptadas por la OCDE.

El tercer período, inaugurado desde la segunda mitad de los ochenta hasta los noventas, tiene la particularidad de adoptar códigos privados surgidos de compañías, ONG's y acuerdos comerciales. De acuerdo con Hepple (1999) existen diversas razones para ello. Primero la ausencia de mecanismos de cumplimiento internacional del régimen laboral, lo que refleja la debilidad de la OIT y la OCDE por su incapacidad para aplicar sanciones. En segundo lugar, los códigos son una respuesta pública de las empresas transnacionales a la presión de consumidores, inversionistas y organizaciones sociales. Tercero muchos directivos de las transnacionales pensaban que los beneficios iban a ser mayores que los costos. Y, por último, los códigos sirvieron para fortalecer el poder de la gerencia central para monitorear la calidad de los productos.

La cuarta y última etapa, se caracteriza por intentar crear regulaciones públicas a nivel internacional, siendo la más importante hasta el momento la Declaración de los Principios Fundamentales y Derechos en el Trabajo de la OIT (1998)<sup>9</sup>. Hepple cuestiona esta declaración porque hay una mención explícita respecto a que no puede ser usada para cuestionar ventajas comparativas entre los países, lo que quiere decir que se acepta que un país mantenga artificialmente estándares laborales bajos

En suma este debate acerca de si son o no necesarias regulaciones y políticas públicas de protección laboral para que los países menos desarrollados obtengan beneficios del libre comercio se puede ordenar a partir de dos visiones opuestas: los enfoques neoliberal y neoinstitucional. Por un lado el enfoque neoliberal circunscribe

---

<sup>9</sup> Hepple (1999) cuestiona esta declaración porque hay una mención explícita respecto a que no puede ser usada para cuestionar ventajas comparativas entre los países, lo que quiere decir que se acepta que un país mantenga artificialmente estándares laborales bajos.

el desarrollo al crecimiento económico y del empleo sosteniendo que se debe favorecer el libre mercado evitando reglamentaciones que pudieran distorsionar su funcionamiento. Parte del supuesto de que el mejoramiento de las condiciones de trabajo resultará de la libertad comercial, pues cualquier intento de armonización de las instituciones laborales desalentaría las inversiones. En cambio para los neoinstitucionalistas los estándares laborales coadyuvarían a un aumento de la productividad y el reparto equitativo de las ganancias, argumentando que estándares laborales altos agregarían dinamismo a las economías en desarrollo, desalentando estrategias de baja productividad, bajas condiciones laborales y bajos salarios<sup>10</sup> (Cuadro I.1).

Algunos defensores de la posición neoliberal son Robert Stern, Brown y Deardorff. El primero de ellos explora la disparidad de ideas con relación a los estándares laborales internacionales y las opciones disponibles para tratar las cuestiones implicadas. Examina los diferentes criterios a partir de la definición de las normas laborales, considerando los aspectos teóricos de los efectos económicos de las mismas, presentando evidencias empíricas y analizando acuerdos en distintos niveles (globales, regionales y nacionales) para observar las normas laborales<sup>11</sup>.

Stern parte del hecho de que las normas laborales varían de un país a otro según su nivel de desarrollo, instituciones y condiciones políticas, sociales y culturales. Por ello se ha dificultado la diferenciación entre normas laborales universales y otras que dependen de circunstancias nacionales. Sin embargo reconoce esfuerzos como el de la OCDE (1996) para lograr un consenso alrededor de un conjunto de normas básicas o bien análisis como el de Fields (1995) que apuntan a un conjunto de derechos laborales básicos para los trabajadores de todo el mundo tales como abolición del trabajo forzoso, condiciones de trabajo dignas, prohibición del trabajo infantil y libertad de asociación y organización. Precisamente con base en el argumento de la pluralidad y disparidad de normas laborales nacionales es que Stern sugiere que no existen fundamentos teóricos ni empíricos que sostengan la posible armonización de

---

<sup>10</sup> Esta discusión como veremos más adelante y a lo largo de esta tesis ha estado presente en el desarrollo de la agenda laboral del MERCOSUR, por lo que será importante no perderla de vista.

<sup>11</sup> Stern, s/a.

estándares laborales internacionales en el marco de los acuerdos comerciales. En cambio aboga por fortalecer el papel institucional de la OIT<sup>12</sup>.

El mismo Stern junto con Brown y Deardorff (1996) en otro estudio analizan los efectos de las normas sobre el bienestar económico y en las relaciones de intercambio. Para ello utilizan una serie de modelos teóricos en los que las características nacionales pueden determinar el resultado de la introducción de normas laborales. La conclusión a la que llegan los autores es que cuando el Estado interviene para corregir las fallas de mercado se favorece el bienestar económico, pero no existen pruebas para fundamentar que el bienestar es logro exclusivo de la armonización normativa internacional. Por lo que terminan por defender la posición de que los argumentos a favor de la armonización son débiles y dicha armonización puede perjudicar a quienes están más necesitados de ayuda.

La visión neoinstitucional la podemos hallar en análisis como el de Bensusán y Daamgard (1998) y Hepple (1999). Las primeras exploran las perspectivas de una relación estrecha entre los estándares laborales y el comercio internacional, poniendo atención en el impacto de esto sobre la distribución del ingreso. Sostienen la hipótesis de que una distribución más equilibrada de los beneficios y costos de la liberalización comercial entre el capital, el trabajo y el conjunto de la sociedad depende de una nueva institucionalización de las relaciones de estos actores a distintos niveles, considerando las condiciones de globalización e integración económica. Para ello, dicen, el fortalecimiento de la libertad de asociación y la negociación colectiva resultan fundamentales porque de ellas depende la efectividad de las normas y el avance en otros derechos, así como porque la presencia de organizaciones sindicales con verdadera representatividad es una condición necesaria para el cambio en la correlación de fuerzas y de la profundización de la democracia. Ambas critican el enfoque neoclásico por que no toma en cuenta las distorsiones del mercado de diversa índole (como los monopolios) y omite la desigualdad en el poder de negociación entre el capital y el trabajo.

---

<sup>12</sup> La actividad de la OIT para salvaguardar los derechos de los trabajadores adopta tres modalidades: 1) la definición de derechos mediante la adopción de de Convenios y Recomendaciones; 2) medidas para garantizar el ejercicio de los derechos a través de la supervisión internacional y sin la imposición de sanciones; 3) la cooperación técnica y servicios de asesoramiento para la aplicación de las medidas (Stern, s/a: 26).

Hepple analiza si las leyes laborales nacionales e internacionales pueden jugar una función significativa en el actual proceso de globalización. Para examinar esto realiza un recorrido por las características de los diferentes períodos de armonización de estándares laborales en el mundo, destacando que no existen mecanismos para imponer a los Estados el cumplimiento de compromisos internacionales. El da un conjunto de argumentos por los cuales es escéptico sobre la posibilidad de restringir el comercio con base en la exigencia de cumplimiento de los estándares laborales, señala por ejemplo que las diferencias en salarios se deben a diferencias en la productividad. Con el objetivo de superar estos obstáculos sugiere estrechar la colaboración en ambos niveles y utilizar a las grandes cadenas globales de las empresas transnacionales para diseminar las mejores prácticas. Sin embargo, los tres últimos autores coinciden en que es fundamental contar con regulaciones públicas globales, regionales y locales si es que se quiere que los procesos de integración y globalización beneficien a la sociedad en su conjunto y no solamente a las empresas transnacionales.

Coincidentemente para la OIT y la CEPAL toda integración regional es un proceso multidimensional que si bien comienza con aspectos comerciales produce efectos en el resto de la sociedad, generando cambios en los aspectos culturales, políticos, sociales, productivos y laborales. Estos cambios originan la necesidad de crear instituciones que regulen las nuevas relaciones que surgen de ellos para consolidar el proceso de integración en todos sus ámbitos y propiciar la cohesión social<sup>13</sup>.

### **1.3. ¿Importa la filiación ideológica de los gobiernos por lo que se refiere a la política laboral nacional y regional?**

El continuo izquierda-derecha es una abstracción que sintetiza los programas, preferencias, valores y orientaciones ideológicas de los grupos antagónicos en un contexto y un tiempo determinado; su significado es multidimensional, multitemático y cumple la función de orientar a los individuos en un mundo político complejo. La izquierda y derecha como etiquetas ideológicas, son conceptos relacionales (no se puede entender uno sin el otro), están contextualmente determinados porque sus significados son definidos por el tiempo y por los conflictos concretos de cada

---

<sup>13</sup> Somavía (2002) y CEPAL (2007).

sociedad y cumplen con una función denotativa y connotativa. Además dichas etiquetas funcionan como filtros o lentes que afectan o condicionan la percepción de la realidad. Los numerosos estudios que utilizan esta escala ideológica demuestran su vigencia para analizar distintos asuntos que polarizan la vida política en los países latinoamericanos<sup>14</sup> (Alcántara, 2008; Méndez, 2008).

La escala izquierda- derecha tiene su antecedente en un trabajo clásico de Anthony Downs titulado *Teoría económica de la democracia*. Dicho trabajo tiene como hipótesis básica que el interés de los partidos políticos es el poder y no promover una sociedad ideal. En esta lógica las ideologías son armas en la lucha por el poder. Este autor define dos conceptos importantes para la presente tesis: ideología y partidos políticos. Entiende, y nosotros entenderemos, por ideología la imagen verbal de la sociedad y el principal medio para construirla<sup>15</sup>. Define a los partidos políticos como equipos autónomos que buscan el poder y utilizan el apoyo de los grupos para conseguirlo.

Para darle sentido político a su modelo Downs supone que las preferencias políticas pueden ordenarse de izquierda a derecha<sup>16</sup>. El autor formula una pregunta para que el supuesto resulten más realista: ¿en qué medida el gobierno debe influir en la economía? Con este cuestionamiento como punto de partida supone que el extremo izquierdo de la escala representa el pleno control público y el extremo derecho una economía de mercado totalmente libre, siendo así la extrema izquierda cero y la

---

<sup>14</sup> La utilidad de esta dimensión ha sido fuertemente cuestionada en los países latinoamericanos pues se considera que los partidos son altamente pragmáticos y carentes de compromisos ideológicos, la experiencia populista en la región que confundió la relación izquierda- derecha, la disonancia ideológica entre los líderes y los partidos que los postulan, el surgimiento de estrategias catch all, la reciente experiencia democrática y la poca institucionalización de los sistemas de partidos en la región (Méndez, 2008).

<sup>15</sup> Para Downs los tres factores que explican en su modelo las variaciones ideológicas a partir de la hipótesis de maximización de votos son la heterogeneidad de la sociedad, la inevitabilidad del conflicto social y la incertidumbre. Detrás de estos factores está el supuesto de que existen diferentes grupos sociales con intereses propios que cohabitan en un sistema social con recursos limitados, por lo que se crea una inevitable tensión entre ellos. En este sentido cada partido político resulta ideológicamente seductor para ciertos grupos sociales y la incertidumbre hace que no sea evidente la combinación de grupos que aporta el máximo de votos. Además la sociedad es dinámica, por lo que la combinación correcta de unas elecciones puede dejar de serlo en las próximas, situación que orilla a los partidos a desplazarse en términos ideológicos en la escala izquierda- derecha para aumentar su votación y acrecentar sus remuneraciones de poder (Downs, 1973).

<sup>16</sup> Si bien es cierto Downs utiliza otros elementos para construir su modelo en esta investigación solo retomaré la ordenación izquierda- derecha de los partidos políticos. Los otros elementos son una distribución desigual de la población, un relativo inmovilismo ideológico, y las preferencias políticas con un solo máximo de todos los votantes. (Downs, 1973)

extrema derecha cien<sup>17</sup>. Si bien es cierto que la principal cuestión que ha ayudado a definir la escala izquierda- derecha es la dicotomía Estado- mercado existen otros ejes temáticos que configuran la dimensión ideológica de las organizaciones como puede ser la disyuntiva flexibilización laboral- regulación laboral<sup>18</sup>.

En esta investigación nos preguntamos sobre el tipo de medidas en materia laboral que implementan los gobiernos de derecha y de izquierda en el MERCOSUR<sup>19</sup>. Y suponemos que los gobiernos en el extremo izquierdo promueven un papel activo del Estado en la regulación del mercado laboral y procuran mantener un diálogo fluido con el sindicalismo para generar un consenso alrededor de las políticas a implementar. En cambio los gobiernos de derecha defienden la desregulación del mercado laboral y la no intervención del Estado en el desarrollo de este por lo que su diálogo con los sindicatos es inexistente o subordinado a otros objetivos, como control social. Es claro que en esta lógica espacial izquierda- derecha existirán infinidad de matices.

Algunos indicadores en la lógica izquierda- derecha en este eje temático son: políticas redistributivas versus políticas competitivas del ingreso, fortalecimiento de las instituciones del trabajo versus laxitud de las instituciones de trabajo, existencia de políticas de empleo versus inexistencia de políticas de empleo, fortalecimiento de la política provisional versus privatización de las instituciones de protección social

---

<sup>17</sup> Para Bobbio lo que distingue históricamente a la izquierda es el ideal igualitario, y el término contrario que distingue a la derecha es la diversidad o aceptación de la desigualdad (Bobbio, 2004, 188).

<sup>18</sup> En una entrevista reciente a FHC se le cuestionaba “¿Se han borroneado las líneas ideológicas que tradicionalmente separaban izquierda de derecha? Las líneas tradicionales sí... Pero eso no quiere decir que no haya líneas divisorias. Lo que ocurre es que son otras líneas, menos estructurales, diferentes de las del pasado... En América Latina, una división importante entre izquierda y derecha se da en la cuestión de la seguridad o la ecología” (Natanson, 2008: 190). Otros ejes de antagonismo izquierda- derecha son: Libertad- igualdad, individualismo- colectivismo, monoculturalismo- pluriculturalismo, clericalismo- laicismo, democracia representativa- democracia participativa, entre otros (Alcántara, 2008).

<sup>19</sup> Solo hasta muy recientemente se ha puesto atención al papel que podrían jugar los gobiernos “progresistas” en el progreso de la agenda laboral mercosureña, definiendo a estos como aquellos que tienen como objetivo la disminución de las desigualdades, e identifican la distribución de la renta y la inclusión social como objetivos ineludibles del progresismo. Tal enfoque incluye dentro de este conjunto a algunos gobiernos que, aun sin tener una definición ideológica coincidente con lo que tradicionalmente se define como izquierda, muestran una preocupación por fortalecer la posición de los trabajadores, tanto en el plano individual como en el colectivo (Ermida, 2007). Sin embargo en esta investigación consideramos que la dimensión izquierda derecha es más provechosa debido a que se cuenta con rigurosos datos al respecto como señalamos líneas abajo.

(jubilaciones) y generación de espacios de diálogo con el sindicalismo versus inexistencia de estos espacios.

De tal forma que aprovecharemos el estudio *Élites parlamentarias latinoamericanas* (PELA) elaborado por la Universidad de Salamanca el cual recoge información (desde 1994) sobre las percepciones y actitudes de los miembros de las cámaras de representantes latinoamericanas<sup>20</sup>. Sus resultados nos permitirán utilizar una perspectiva de geometría política para diferenciar a los partidos y gobiernos de Argentina y Brasil.

El cuadro I.2 muestra los valores medios de los partidos políticos que se encontraban en el ejecutivo en Brasil y Argentina en el período 1991- 2007.

Cuadro I.2 Auto ubicación ideológica de legisladores del partido político en el gobierno en Argentina y Brasil (1991- 2007)

Partido político (período de gobierno)	País	Media del valor en la escala ideológica <sup>21</sup>
PJ (1994-1998)	Argentina	7.2 (188)
UCR- FREPASO (1999-2001)	Argentina	5.68- 3.83 (225)
PJ (2003- 2007)	Argentina	4.77 (57)
PSDB (1995-2002)	Brasil	6.89 (134)
PT (2003- 2007)	Brasil	4.44 (134)

Fuente: PELA

Para simplificar el análisis solo distinguimos entre partidos de izquierda y derecha. En la derecha ubicamos al Partido Justicialista bajo el gobierno de Menem (PJ), a la Unión Cívica Radical (UCR) y al Partido Socialdemócrata de Brasil (PSDB) los tres partidos políticos que gobernaron durante la década de los noventa e implementaron reformas neoliberales y flexibilizadoras en el mercado de trabajo. En la izquierda se encuentran el Partido de los Trabajadores (PT), el Frente por un País Solidario (FREPASO) y el mismo PJ en la segunda etapa (2003- 2007). Aquí conviene hacer un par de comentarios: primero el FREPASO rompió políticamente con la UCR por

<sup>20</sup> En dicho estudio se les consulta a los legisladores de los partidos políticos argentinos y brasileños: “En una escala en donde la izquierda es 1 y la derecha 10, ¿dónde ubicaría se ubicaría usted? y ¿dónde ubicaría usted al partido...?” (Instituto Inter universitario de Ibero América de la Universidad de Salamanca, 1995, 1997, 2003, 2007).

<sup>21</sup> La información que presentamos del PJ en su primer período (1994- 1998) se sacó de la media de los datos de 1995 y 1997 en cambio del segundo período del año 2007; los datos de la UCR (1999-2001) de los años 1997 y 1999. En cuanto al PSDB y el PT del 2005 en ambos casos. Entre paréntesis se señala el número de entrevistados que respondieron.

diversos motivos, entre el que se encuentra justamente la reforma laboral flexibilizadora de 1999, que provocó tensiones con el CTA (aliada del FREPASO) y orillaron al frente a colocarse en la oposición del gobierno radical. En cuanto al PJ éste tuvo un importante recorrido de la derecha a la izquierda (antes había también hecho el recorrido inverso, desde posiciones pro trabajadores en los ochenta a las políticas neoliberales de Menem) como consecuencia de los desastrosos resultados de las reformas neoliberales en Argentina (que esta misma agrupación implementó) que le obligaron a adoptar medidas que le dieran el respaldo de los trabajadores. Esto se facilitó gracias a su relación histórica con una parte importante del sindicalismo, como veremos en el capítulo siguiente. Los partidos de izquierda (PT y PJ) en el gobierno se caracterizaron a partir de 2003 por implementar medidas reguladoras en el mercado laboral que revertirían varias de las medidas implementadas en la década pasada.

Por todo lo anterior, sostenemos en principio que la posición ideológica de los partidos políticos en el gobierno tiene una marcada influencia en la adopción de políticas laborales flexibilizadoras o reguladoras pero también creemos que hay que considerar el contexto en el que operan estos partidos, como lo muestran los casos de Argentina y Brasil. Por ejemplo un gobierno proveniente de un partido tradicionalmente pro obrero (como el PJ en Argentina), impulsor de la protección a los trabajadores en los años cuarenta, adoptó políticas neoliberales que afectaron a sus propias bases electorales y terminó por asumir posiciones de derecha, aprovechando la situación de caos económico que encontró cuando llegó al poder (Stokes, 2001). Ello se debió en buena medida a que la corriente de izquierda había sido desplazada después de la derrota electoral de 1983 frente a Raúl Alfonsín y el sector obrero del PJ fue perdiendo cada vez más poder y posiciones clave tanto en el gobierno como al interior del partido, fortaleciéndose la corriente de derecha encabezada por Menem.

En cambio, los gobiernos de centro/izquierda que llegaron al poder en la región después de la crisis argentina (2001), tuvieron que hacerse cargo de los costos sociales de las políticas neoliberales, para lo cuál aprovecharon las políticas laborales y sociales, marcando un viraje con la etapa previa, usándolas para impulsar políticas redistributivas. Nuevamente el PJ ilustra la paradoja de que habiendo sido el

responsable de la adopción de las políticas neoliberales, vuelve a hacer un viraje para restaurar el sentido protector de su intervención en el mercado de trabajo y asume posiciones de izquierda frente a los problemas generados por sus decisiones previas. En este sentido serían dos los factores que explican el viraje después de la crisis de 2001: por un lado, el fracaso de las políticas neoliberales y por otra la llegada de gobiernos comprometidos con los más afectados de esas políticas, que de esta manera terminan por ubicarse más cerca de la izquierda del espectro político.

## **2. La relación partido- gobierno y sindicatos y los contextos en que opera**

En esta investigación se analiza la relación entre partido-gobierno y sindicatos en el marco de las estructuras de oportunidades políticas y económicas en que opera. Por ello, identificamos dos períodos marcados por la creación del MERCOSUR y el estallido de la crisis argentina, que expresa el fin del modelo neoliberal y la adopción de una estrategia neodesarrollista en ambos países. Una segunda etapa se inicia con dicho viraje y se distingue por el fortalecimiento de la agenda laboral en el MERCOSUR, paralelamente al viraje en las políticas laborales nacionales.

### **2.1. Partidos y gobiernos: orígenes de los gobiernos, alternancia partidaria, alianzas con los sindicatos**

En esta investigación nos preguntamos por el papel que ha jugado en el avance de la agenda laboral regional y nacional la relación partidos políticos en el gobierno-sindicalismo. Observamos que en un primer momento (1991- 2002) la relación de estos actores en el marco de arreglos institucionales de tipo corporativo limitaron las políticas flexibilizadoras más extremas en el plano interno y permitieron desarrollar una dimensión social en el escenario regional. De esta manera cuando en ambos países se inaugura una nueva etapa desarrollista (2003) se generó un viraje en las agendas laborales internas y se profundizó la dimensión social del bloque.

Partimos del supuesto de que la relación entre partido político-sindicalismo es mutuamente provechosa, aunque lo que se intercambia y cómo se intercambia varía de acuerdo al tiempo y el lugar. En términos teóricos, el gobierno tiene una serie de recursos que ofrecer a los sindicatos entre los que destacamos: medidas legislativas y administrativas referidas al bienestar de los trabajadores (seguridad social, salarios, etc.), una política económica que tienda a una redistribución del ingreso a favor de

los trabajadores y el reconocimiento al sindicalismo y en particular a sus dirigentes (prestigio, control de instituciones, recursos monetarios, etc.). Evidentemente el hecho de que posea recursos no significa que automáticamente los conceda. Debe tener interés en hacerlo, es decir, debe esperar algo a cambio por parte de los trabajadores, quienes a su vez pueden ofrecer al gobierno orden, producción y consumo (Pizzorno, 1973).

Durante la época desarrollista el consumo le significaba al sistema económico nacional una demanda segura y creciente de bienes por lo que la acción sindical podía estandarizarse y hacer previsible la demanda agregada. Los sindicatos podían entonces controlar las reivindicaciones y por tanto los aumentos de los salarios, manteniéndolos dentro de ciertos límites y regulando su ritmo. La necesidad que tenía la economía de asegurar una demanda regular es el elemento económico que está en el origen de las políticas de pleno empleo. La situación de pleno empleo, o de un mercado de trabajo favorable, beneficiaba a los sindicatos porque les significaba mayores recursos de poder. De aquí derivaba el interés del Estado en aliarse a los dirigentes sindicales para mantener el orden.

En el neoliberalismo los trabajadores dejaron de ser importantes sujetos de consumo, porque gran parte de lo que se producía se exportaba, generando reducciones en los salarios, el empleo y en los recursos de poder que provenían de estos elementos, creando tensiones en la relación Estado- sindicalismo. Con la puesta en marcha de políticas neo desarrollistas en América Latina los trabajadores vuelven a estar en el centro de la acción estatal y la interacción entre Estado- sindicalismo cambia nuevamente, pero con diferencias en cada uno de los países.

Para analizar esta relación en el período que comprende esta investigación (1991-2007) utilizaremos la teoría sobre las interacciones entre sindicatos y partidos políticos asociados al sindicalismo que implementaron reformas de mercado, desarrollada por María Victoria Murillo (2005)<sup>22</sup>. En este modelo las variables

---

<sup>22</sup> María Victoria Murillo en su texto *Sindicatos, coaliciones partidarias y reformas de mercado* realiza un estudio comparativo entre países con partidos políticos de base laboral que promovieron el proteccionismo y la intervención estatal durante la posguerra, y que durante los años ochenta viraron su política económica hacia el neoliberalismo. Estas reformas generaron una nueva interacción entre sindicatos y gobiernos de base laboral, que fue distinta en cada uno de los países estudiados

explicativas son la lealtad partidaria, la competencia entre dirigentes<sup>23</sup> y la competencia entre sindicatos<sup>24</sup>. La combinación de estas variables dan como resultado diferentes tipos de interacción: oposición<sup>25</sup>, resistencia<sup>26</sup>, cooperación<sup>27</sup> y subordinación<sup>28</sup>. En nuestra investigación, lo que explica esta interacción son tanto los cursos de acción implementados por los sindicatos para lograr sus intereses como los efectos de esta interacción en la estrategia de los sindicatos, es decir, suponemos que se producen efectos en un doble sentido: las estrategias inciden en la interacción y a la inversa.

En esta lógica los dirigentes crean alianzas con los partidos políticos en el gobierno<sup>29</sup> como parte de una estrategia para cristalizar sus intereses; los políticos a su vez atraen aliados sindicales para obtener apoyo en las elecciones y en la implementación de políticas públicas.

Cuando los dirigentes sindicales coinciden con los partidos en el gobierno estarán más dispuestos a promover la paz laboral<sup>30</sup> en cambio su militancia<sup>31</sup> aumentará cuando su aliado partidario se encuentre en la oposición. En este sentido las preferencias de los sindicatos aliados al partido en el gobierno, por orden de prioridad son cooperación, oposición, subordinación y resistencia porque éstos valoran tanto las concesiones que se les otorgan como la colaboración con los aliados partidarios, caso contrario las preferencias de los sindicatos que no están aliados al

---

(Argentina, México y Venezuela). La hipótesis guía de su investigación es que los incentivos creados por las lealtades partidarias, la competencia entre líderes sindicales y la competencia entre sindicatos explica estas interacciones

<sup>23</sup> Entendemos competencia entre dirigentes cuando los dirigentes sindicales se ven limitados por las preferencias de sus afiliados al querer evitar ser reemplazados por adversarios internos o externos, es decir, que pueden ser sustituidos por nuevos dirigentes que proponen un conjunto distinto de demandas sindicales (Murillo, 2005:19)

<sup>24</sup> La competencia entre sindicatos se refiere a que varias organizaciones compiten por la afiliación de los mismos trabajadores de un mismo sector

<sup>25</sup> Militancia efectiva u oposición: cuando existe competencia por el liderazgo y no entre sindicatos.

<sup>26</sup> Militancia estéril o resistencia: competencia entre sindicatos de diferentes partidos.

<sup>27</sup> Contención efectiva u oposición: cuando no existe competencia por el liderazgo de los sindicatos ni entre sindicatos

<sup>28</sup> Contención estéril o subordinación: cuando existe competencia entre sindicatos del mismo partido político lo que lleva a la contención de la militancia a cambio de escasas concesiones.

<sup>29</sup> Los dirigentes proporcionaron a los partidos políticos maquinaria electoral y consenso social recibiendo a cambio influencia política (Murillo, 2005: 22).

<sup>30</sup> Según Murillo los vínculos partidarios facilitan la comunicación sobre las intenciones de los trabajadores y del gobierno, y pueden hacer que los sindicatos confíen en el gobierno y que los trabajadores no necesiten sondear su disposición a hacer concesiones.

<sup>31</sup> Militancia: son protestas organizadas que trastornan el proceso de producción o dificultan la gobernabilidad (Murillo, 2005:15)

partido en el gobierno son, por orden de primacía, oposición, cooperación, resistencia y subordinación porque valoran tanto las concesiones que pueden recibir como el debilitamiento del partido en el poder (Murillo, 2005).

En el caso que nos incumbe son los recursos de poder y los intereses estratégicos de los sindicatos (argentinos y brasileños) los que los llevan a cooperar, resistir, oponerse o subordinarse al gobierno en turno. Así por ejemplo, frente a las políticas neoliberales nacionales adversas (privatizaciones, desregulación, contratación salarial, etc.), su relación osciló entre la cooperación y oposición con el objetivo de evitar las reformas, suavizar su impacto o incluso ganar concesiones que les permitirían aumentar sus recursos de poder. Estos mismos recursos, junto con el espacio ganado en el MERCOSUR y la adopción de un nuevo modelo de desarrollo, les permitió en la segunda etapa impulsar una política laboral reguladora del mercado de trabajo y evitar una carrera hacia abajo en materia de condiciones de trabajo en los países del bloque.

En síntesis la interacción entre sindicatos y gobiernos ha variado entre la cooperación y oposición, debido a los intereses y estrategias del tipo de sindicalismo practicado en cada país en cada una de las etapas estudiadas, así como de los efectos de esta interacción en la estrategia de los sindicatos.

## **2.2. Los sindicatos: orígenes, tipos, recursos de poder y estrategias**

El arreglo corporativo en Brasil y Argentina y el hecho de que la transición política llegara antes de las reformas económicas les permitió a los sindicatos sobrevivir a las políticas neoliberales, resistir las reformas laborales extremas y conservar recursos de poder que fueron útiles para, primero, construir un espacio regional en el que la dimensión laboral tuviera peso y luego, reposicionar las políticas laborales nacionales pro trabajadores en el marco del “nuevo desarrollismo”, fortaleciendo asimismo el MERCOSUR y su dimensión laboral. En concreto, lo importante es observar que la singularidad del corporativismo sindical argentino y brasileño, a pesar de las diferencias en su naturaleza, recursos de poder, tipo de alianzas y estrategias, no les impidió encontrar un espacio de convergencia para defender sus intereses comunes.

De acuerdo con Etchemendy y Collier (2007) se pueden distinguir tres corrientes principales en el estudio de movimientos sindicales en las economías subdesarrolladas en la era de la globalización: los optimistas, los pesimistas y aquellos estudiosos que se concentran en el surgimiento de un sindicalismo de movimiento social. Los pesimistas han sido dominantes en la literatura politológica y sociológica sobre sindicalismo desde las últimas dos décadas del siglo XX. Según esta visión<sup>32</sup> el aumento de la movilidad del capital y los regímenes de libre comercio disminuyen las posibilidades para políticas redistributivas tanto en países avanzados como en vías de desarrollo. Sostienen que la desaparición del fordismo y el surgimiento de formas de producción más flexibles junto con la diversificación de las presiones competitivas ha favorecido la descentralización y la individualización de las relaciones laborales. Para esta visión el tradicional “intercambio político” de los sindicatos corporativos y el partido en el gobierno o de base sindical, a través del cual negocian las condiciones en el mercado de trabajo, ha ido disminuyendo de manera creciente. Sin embargo, en Argentina y Brasil apreciamos que esto no es del todo acertado ya que la relación entre los partidos políticos de base laboral y el sindicalismo les ha permitido a estos últimos negociar condiciones en el mercado de trabajo favorables a sus intereses.

El enfoque optimista aprecia al mundo laboral en los países en vías de desarrollo como un ganador potencial en la internacionalización económica<sup>33</sup>. De acuerdo con esta corriente, la demanda de factores abundantes aumenta cuando se desmantelan las barreras para el comercio, este cambio estructural puede inducir a un aumento en la activación política del sector laboral en las economías con exceso del factor trabajo. . En cambio para los estudiosos del sindicalismo de movimiento social<sup>34</sup>, la internacionalización económica ha dado lugar a un nuevo tipo de sindicalismo (de movimiento social) el cual es más apto para afrontar las periódicas crisis del capitalismo globalizado, más democrático, pluralista, mejor predispuesto hacia el activismo en la planta, con vínculos con el sector informal y movimientos sociales nacionales e internacionales (Etchemendy y Collier, 2007).

---

<sup>32</sup> Chris Howell y Anthony Daley (1992) así como Michael Wallerstein y Bruce Western (2000) son algunos de sus representantes.

<sup>33</sup> Algunos de los representantes de esta corrientes son Stephen Frenkel, David Peetz y Christopher Candland .

<sup>34</sup> En esta corriente encontramos autores como Gay Seidman, Kim Moody, Jay Mazur, Peter Evans, T. Janoski, A. Hicks, y Mildred Schwartz.

En esta investigación distinguimos cinco tipos de sindicalismo<sup>35</sup> para estudiar el poder de estas organizaciones<sup>36</sup>: sindicalismo corporativo/ estatista; sindicalismo neo corporativo; sindicalismo empresarial o de negocios; sindicalismo social; y el sindicalismo de movimiento social.

El sindicalismo corporativo se distingue por estar subordinado al Estado, regulado y financiado legalmente como institución pública, jerárquico, sin competencia interna, conservador frente al orden económico y político, basado en monopolios sectoriales, con pocos vínculos con el sector informal y movimientos sociales. Son representantes de este modelo tanto la Confederación General de los Trabajadores (CGT) argentina de los años noventas como la CGT brasileña. El neo corporativismo es una adaptación del corporativismo que se caracteriza por ser jerárquico, escasamente pluralista, basado en monopolios sectoriales, con vínculos tanto con los movimientos sociales nacionales e internacionales<sup>37</sup> como con el gobierno pero con una relativa autonomía frente este último. Este nuevo corporativismo se expresa en una modalidad de negociaciones a nivel de cúpulas en las cuales sindicatos de carácter monopólico, asociaciones empresarias y el gobierno pactan salarios sectoriales acordes a metas de inflación y un salario mínimo general de la economía. Estos acuerdos se aplican al sector formal de la fuerza de trabajo pero dejan fuera al sector informal. La CGT de la presente década práctica esta forma de organización.

El sindicalismo empresarial o de negocios promueve la cooperación con la empresa aceptando concesiones salariales y convenciendo a los empresarios de la superioridad de adoptar una estrategia de alta competitividad y que los trabajadores tengan voz en dicha estrategia. Representante en Brasil de esta forma de

---

<sup>35</sup> Conviene señalar que retomó una tipología diseñada por Bensusán y Robinson (2004) para distinguir los diferentes tipos de movimientos sindicales y que a esta agrego el neo corporativismo como una nueva forma de organización de los trabajadores y que es analizada por Etchemendy y Collier (2007).

<sup>36</sup> Entendemos por poder sindical “cuando los sindicatos ejercen influencia sobre otros actores-empleadores, gobierno y opinión pública- de tal forma que estos se comportan de una manera en la que no se hubieran comportado sin dicha influencia”(Bensusán y Robinson, 2004)

<sup>37</sup> Conviene aclarar que Etchemendy y Collier (2007) sostienen que este nuevo corporativismo mantiene un escaso vínculo con organizaciones sociales internacionales pero, como veremos más adelante en el capítulo 3, la CGT argentina ha estrechado relaciones con diversas organizaciones, al igual que el resto de las centrales que participan en la CCSCS, en el marco de construcción de la dimensión social del MERCOSUR.

organización sería Fuerza Sindical (FS). El sindicalismo social se caracteriza por ser independiente frente al poder del Estado, estar dispuesto a cooperar con la empresa, ser crítico frente al orden económico y político, plural, con competencia interna, con lazos con movimientos sociales y por su capacidad de movilización. El Movimiento de los Trabajadores Argentinos (MTA) durante la década pasada es el representante de este modelo. El sindicalismo de movimiento social se reconoce por ser independiente del Estado y los empleadores, tener una relación voluntaria con sus afiliados e incluir la participación de estos en sus decisiones, mostrarse crítico frente al orden político y económico existente, generar proyectos alternativos, tener una amplia red de alianzas y una gran capacidad de movilización. Son representantes de este modelo la Central Única de Trabajadores (CUT) y el Congreso de Trabajadores Argentinos (CTA). (Cuadro I.3)

Se parte del supuesto de que el poder de las organizaciones sindicales para influir sobre las agendas públicas está condicionado por factores externos (estructuras de oportunidades) y características internas propias de las organizaciones, como son el tipo de sindicalismo, los recursos de poder, capacidades y estrategias. Suponemos que cada una de estas variables tiene un impacto diferente en el poder sindical. Por un lado están las que influyen de manera indirecta (factores externos) y por otro aquellas que lo hacen de manera directa (características de los sindicatos o factores internos). Presumimos que las EOP fueron favorables a los sindicatos y les permitieron contrarrestar en cierta forma los elementos más adversos de las EOE sobre los trabajadores, aún cuando se registró sin duda un debilitamiento del poder sindical en los dos países como resultado de las políticas neoliberales. Sin embargo, suponemos que el aprovechamiento adecuado de los recursos poder y capacidades para seleccionar y poner en práctica una estrategia apropiada al contexto, heredados del arreglo corporativo, en un contexto político democrático más favorable a la autonomía de las organizaciones respecto a los gobiernos, es lo que más influyó en la posterior recuperación del poder sindical. Esta recuperación se verá reflejada en su capacidad para hacer valer los intereses de los trabajadores cuando se pusieron en cuestionamiento los resultados de las políticas neoliberales.

De esta manera lo que esperamos observar al combinar el estudio los factores exógenos y endógenos que inciden sobre el poder sindical es cómo los arreglos

corporativos- estatistas contruidos en estos dos países en la primera mitad del siglo XX se fueron transformando gradualmente en el contexto de la doble transición política y económica hacia la consecución de márgenes más amplios de autonomía sindical: sea a través de sindicatos que predominantemente se inscriben dentro del neocorporativismo como en Argentina o por la emergencia de un nuevo sindicalismo de movimiento social en el marco de la transición a la democracia, como en Brasil. A pesar de dicha transformación, perduraron los rasgos corporativos de cada país que les permitieron la conservación de recursos de poder institucionales y la creación de otros recursos de poder que, a su vez, capacitaron a los sindicatos para seleccionar e implementar estrategias exitosas. Estas se materializaron en políticas públicas de acuerdo a sus intereses en el marco de estructuras de oportunidades políticas y económicas nacionales con efectos diferenciados en el poder sindical (Bensusán y Robinson, 2004).

Mientras en Brasil los sindicatos se apoyaron en una intensa movilización social en los ochenta y al principio de los noventa para contrarrestar las políticas neoliberales, en Argentina privilegiaron la negociación política con Menem y su parte en el negocio de las privatizaciones (empresas, sistema de salud y pensiones) controlando la movilización social. Sin embargo, en ambos casos las organizaciones conservaron recursos de poder institucional heredados de arreglos corporativos previos, como la personería gremial, la unidad sindical, el manejo de obras sociales o la participación en el sistema de formación profesional y el impuesto sindical obligatorio. Estos recursos evitaron pérdidas más fuertes de membresía como consecuencia de los cambios en los mercados de trabajo.

La victoria del movimiento sindical a nivel nacional se expresa en haber sobrevivido a las políticas neoliberales y conservar el papel de interlocutores sociales y políticos en el nuevo modelo desarrollista. A nivel MERCOSUR se manifiesta en la inclusión de la dimensión sociolaboral y el avance de la armonización de políticas laborales lo que protegería a los trabajadores brasileños y argentinos de la competencia de los trabajadores de los otros dos países (Uruguay y Paraguay) con base en el abatimiento de las condiciones de trabajo. Caso contrario, a estos movimientos sindicales se les consideraría derrotados si debido al impacto de las políticas neoliberales se hubieran

debilitado a tal punto que hubieran perdido sus recursos de poder y por tal motivo no hubieran podido hacer avanzar sus agendas en la nueva etapa desarrollista.

En síntesis, tanto en Brasil como en Argentina nos encontramos frente a sindicalismos poderosos con diferencias entre ellos según su naturaleza, recursos y estrategias. Sin embargo, la herencia corporativa que compartieron en un contexto democrático les permitió suavizar el impacto de las políticas neoliberales más extremas en sus países y aliarse en el MERCOSUR para incidir en el perfil de este acuerdo regional.

A continuación se presentan las dimensiones de análisis del poder sindical y las expectativas teóricas en relación al comportamiento de los diversos tipos de poder sindical que fundamentan nuestra hipótesis.

Entendemos por estrategia los cursos de acción implementados por los sindicatos para promover sus intereses. Por recursos de poder nos referimos a aquellos instrumentos que influyen sobre sus capacidades. Estas pueden o no ser utilizadas para ponerlas al servicio de sus estrategias. Los recursos de poder estudiados en este trabajo son: bienes materiales y monetarios, proyectos propios, número de afiliados, potencialidad de movilización y alianzas. El uso de recursos de poder- su naturaleza depende del tipo sindical- se traduce en distintas capacidades para conseguir los intereses de la organización e influir en el comportamiento de sus interlocutores (gobierno y empresarios). Las capacidades tomadas en cuenta son: comprensión de las oportunidades políticas y económicas para diseñar respuestas eficaces (capacidad estratégica), movilización de sus miembros y otros públicos (huelgas, marchas u otro tipo de protestas y, capacidad de propuesta.

Se recurre a los conceptos de estructura de oportunidades políticas (EOP) y económicas (EOE) para analizar y comparar los distintos contextos en los que se forman y actúan los movimientos sindicales. El primero de estos conceptos se refiere a los factores externos que influyen en los sindicatos para alcanzar sus metas y objetivos a través de las instituciones y los arreglos políticos, consiguiendo de esta forma políticas estatales favorables. La EOE alude a las condiciones, instituciones y arreglos económicos que aumentan o constriñen el grado de probabilidades que

tienen los sindicatos para alcanzar sus intereses estratégicos (Bensusán y Robinson 2004; McAdam, 1996).

Cuadro I.3 Expectativas teóricas sobre tipo de sindicalismo

	Corporativo/ estatista	Neo corporativo	Empresarial	Social	De movimiento social
	CGT de Argentina (91-02), CGT de Brasil	CGT de Argentina (03- 07)	FS	MTA	CTA y CUT
Recursos de poder	Incentivos materiales, monetarios y organizacionales otorgados por el Estado; apoyo gubernamental; cobertura segmentada de la clase obrera; potencial de movilización	Incentivos materiales y organizacionales otorgados por el Estado; alianza con el partido político en el gobierno; cobertura segmentada de la clase obrera; movilización autónoma	Buena relación con los empleadores, recursos materiales y monetarios	Capacidad de movilización; compromiso de los miembros y recursos materiales por medio de sociedades	Capacidad de movilización; compromiso de los miembros; organización de las bases sindicales; capacidad de generación de proyectos alternativos y amplia red de alianzas
Estrategias	Defensa del status quo político, permanencia en el partido político aliado tradicional, búsqueda de apoyos para mantener las restricciones institucionales para la emergencia de sindicatos independientes, cooperación con el gobierno a cambio de prerrogativas corporativas	Fortalecimiento de los líderes sindicales como interlocutores con el gobierno; incremento de la capacidad de movilización; búsqueda de la recomposición salarial; aumento de las prerrogativas corporativas	Promover la cooperación con la empresa aceptando concesiones salariales y convenciendo a los empresarios de la superioridad de adoptar una estrategia de alta competitividad y que los trabajadores tengan voz en dicha estrategia. Además centrarse en la política electoral para aumentar su poder político	Rechazar las concesiones estatales, promover la cooperación de entre sindicato y empresa imponiendo reglamentos nacionales y sectoriales que obliguen a los empresarios a adoptar una estrategia de alta competitividad; alianzas con movimientos sociales y estrategias como desobediencia civil	Movilización de sus bases y públicos más amplios; construcción de alianzas; incrementar la conciencia pública en cuanto a alternativas neoliberales; apoyar algún aliado partidario que defienda sus intereses en la arena electoral
Capacidades	Conservación de recursos institucionales, y capacidad de control vertical sobre sus agremiados	Capacidad de movilización; capacidad de lobby con el gobierno; aumentos salariales; beneficios	Capacidad de coordinación por medio de fusiones	Capacidad de movilización y de alianzas	Capacidad de organización y movilización; construcción de una vasta red de alianzas; generación de proyectos alternativos;

		organizacionales y particularistas (cambios pro sindicales en la legislación laboral, obras sociales, subsidios)			interlocución con los empresarios
--	--	--	--	--	-----------------------------------

Fuentes: Bensusán y Robinson (2004), Etchemendy y Collier (2007), Bizberg (2007)

Se estudiaron diversos elementos que intervienen en la EOP donde se desenvuelven los sindicatos como son: la secuencia de la doble transición<sup>38</sup>, el grado de apertura institucional del sistema político<sup>39</sup>, la capacidad represiva del Estado, la situación de las alianzas políticas entre las élites que apoyan las políticas gubernamentales o su cambio y el lugar de la agenda laboral en la agenda política nacional. En cuanto a las oportunidades económicas se observan: el alcance de las reformas neoliberales, elementos del entorno económico (tasa de crecimiento, inflación, empleo informal, desempleo, relación producción- productividad- empleo), salarios y coordinación del Estado con actores sociales.

### 3. La especificidad del MERCOSUR dentro de los procesos de integración

La discusión sobre las ventajas o desventajas de la regulación de los estándares laborales y el comercio internacional ha estado presente en experiencias de integración regional como la UE, el CARICOM y el TLCAN. Bensusán (2006) se cuestiona si es posible avanzar hacia la armonización de las políticas y normas laborales regionales, y de ser así, sobre cómo identificar los mejores arreglos institucionales. Para responder a estas preguntas retoma la experiencia europea como referente de los posibles caminos de la armonización de las políticas públicas e instituciones. Analiza distintas experiencias de integración regional<sup>40</sup> a la luz de cinco dimensiones: la etapa en que se encuentran los acuerdos desde la teoría de la integración (zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común o integración política); si los estados ceden soberanía nacional ante instancias supranacionales o si solamente se incluyen instituciones intergubernamentales; si existen o no fondos

<sup>38</sup> Transición del autoritarismo a la democracia y del intervencionismo estatal al neoliberalismo.

<sup>39</sup> Apertura institucional: tendencia o posición favorable de las reglas del juego político, que implican acuerdos formales e informales para vincular actores y regular su comportamiento a través del uso de reglas (explícitas e implícitas) y procesos de decisión ejecutados por actores dotados y reconocidos como poseedores de poder (Rothstein, 2001 y Guy 2001).

<sup>40</sup> TLCAN, UE, CARICOM y MERCOSUR.

estructurales para actuar en contra de las asimetrías y para fomentar un espacio regional integrado; si esta permitida o no la libre circulación de la fuerza laboral; y el estado que tienen las cuestiones laborales, el tipo de órganos creados (supranacionales, de cooperación o con facultades más amplias), la medida en que contemplan la participación de los actores sociales y si existen mecanismos de sanción en caso de violación a los principios y reglas de contenido a los tratados.

Si se comparan estas experiencias se observan diferencias interesantes. Por ejemplo por lo que se refiere a las etapas en las que se encuentran desde la perspectiva de la teoría de la integración se encuentran tres niveles distintos: zona de libre comercio (TLCAN), mercado común (MERCOSUR y CARICOM) e integración política (UE). Se afirma que solo en las dos últimas es habitual la inclusión de una dimensión laboral, en tanto ambas suponen libre circulación de la fuerza de trabajo y armonización de políticas económicas y sociales (Bensusán 2006 y Gambrell 2002).

Otra cuestión es la institucionalización de organismos supranacionales (UE) o intergubernamentales (MERCOSUR, TLCAN, CARICOM) donde se observa que la presencia de los primeros hacen más factible la creación y aplicación del derecho estatuido regionalmente, lo que puede facilitar la armonización de estándares laborales. Una tercera diferencia es si está permitida la libre circulación de la fuerza de trabajo como se contempla en los acuerdos de integración política lo que abre un contexto adecuado para la adopción de normas laborales comunes (UE). También la existencia de fondos estructurales (UE y MERCOSUR) es otro elemento que favorece el tratamiento de una agenda laboral común en la medida que estos contemplan conformar un espacio regional cohesionado. Por último las diferencias se encuentran en el estado que tiene en estos bloques la temática laboral (grado de institucionalización), órganos creados, participación de actores sociales y mecanismos de sanción). (Cuadro I.4)

El MERCOSUR estaría así a la mitad entre el TLCAN y la UE porque si bien hasta el momento es un mercado común y sus instituciones son intergubernamentales sí persigue el propósito de crear mecanismos de regulación regionales, está en proceso de aprobación la libre circulación de la fuerza de trabajo, se ha creado un fondo de cohesión social estructural y la dimensión laboral se encuentra en constante avance con la participación activa del sindicalismo, quien han jugado un papel protagónico.

Una breve revisión de los procesos por los que han atravesado los bloques regionales mencionados alrededor de la dimensión laboral nos permitirá apreciar la singularidad del MERCOSUR como objeto de estudio<sup>41</sup>.

La experiencia de la UE es el caso más avanzado de estándares laborales actualmente. En este proceso el tema del empleo tiene un tratamiento regional desde 1993<sup>42</sup> cuando se presentó el Libro Blanco redactado por la Comisión bajo el título “Crecimiento, competitividad y empleo” en el que se impulsaba, desde los gobiernos, la acción comunitaria en varias direcciones<sup>43</sup> bajo el principio de subsidiaridad, lo que significaba que la política social quedaba en manos de los Estados miembros. Otro avance se dio en el Consejo Europeo de Essen (1994) que fijó una estrategia común basada en planes plurianuales de empleo de los Estados miembros en las áreas de formación profesional, organización flexible del trabajo, políticas salariales favorables a las inversiones, reducción de los costes laborales indirectos, el impulso a políticas activas de mercado de trabajo y el incremento de medidas a favor de los grupos más vulnerables frente al desempleo (Bensusán, 2006).

Posteriormente el Consejo de Dublín (1996) creó el Comité de Política de Empleo y del Mercado de Trabajo, como órgano de apoyo del Consejo Europeo de Ministros de Trabajo, al que correspondería efectuar el seguimiento de los Acuerdos de Essen en lo relativo a la evolución del empleo, las políticas activas sobre el mismo y el intercambio de experiencias. Este interés por la temática laboral vino a catalizarse con el agravamiento de la situación del desempleo en varios de los miembros y el proceso de profundización de la UE, lo que se tradujo en la “Estrategia Coordinada para el Empleo” y la creación de la Comisión del Empleo<sup>44</sup> contemplados en el

---

<sup>41</sup> El desarrollo de la agenda laboral del MERCOSUR lo tratamos extensamente en el capítulo dos de la presente investigación.

<sup>42</sup> “La razón de la ausencia inicial de una política social comunitaria era la reticencia de los Estados miembros a la adopción de normas en materia laboral y de seguridad social que pudieran suponer una cesión de soberanía. Además, los interlocutores sociales, preocupados por perder una identidad nacional adquirida con esfuerzo y una influencia que podía diluirse en un espacio más amplio, frenaron la adopción de normas laborales en el ámbito europeo” (Roncero, 2001).

<sup>43</sup> Algunas de las líneas básicas de acción fueron: la intensificación de las políticas macroeconómicas vigentes hasta los años ochenta en la mayoría de los países, el fomento de nuevos yacimientos de empleo, y la introducción de reformas estructurales en el funcionamiento del mercado de trabajo y sus áreas de influencia.

<sup>44</sup> Órgano permanente con carácter consultivo, con el propósito de coordinar las políticas y supervisar la situación del empleo.

Tratado de Ámsterdam<sup>45</sup> (1997). Ese mismo año el Consejo extraordinario de Luxemburgo formuló las primeras directrices del empleo que se refieren a la necesidad de mejorar la capacidad de inserción profesional, desarrollar el espíritu de empresa, fomentar la capacidad de la adaptación de los trabajadores y las empresas, reforzar las políticas de igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo. En 1999 se diseñó el “método abierto de coordinación” inaugurándose la integración del conjunto de políticas a la integración europea<sup>46</sup>.

Cuadro I.4 Comparación de procesos de integración

	UE	CARICOM	MERCOSUR	TLCAN
Etapa de integración	Integración política	Mercado Común	Mercado común	Zona de libre comercio
Instancias supranacionales/intergubernamentales	Supranacionales		Intergubernamentales	Intergubernamentales
Libre circulación de la fuerza laboral	Si	Si	En proceso	No
Fondo de cohesión social estructural	Si		Si	No
Estado de las cuestiones laborales	El más avanzado con: órganos especializados supranacionales, participación de actores sociales, existencia de mecanismos de sanción	Segundo más avanzado con: un código laboral vinculante, participación de los actores sociales en calidad de observadores, ausencia de mecanismos de sanción	Intermedio con: órganos especializados de cooperación y facultades más amplias que rebasan incluso las cuestiones laborales, participación de actores sociales, mecanismo de sanción contemplados como meta	Incipiente: existencia de un acuerdo de cooperación con alcance limitado, sin la participación de los actores sociales, con mecanismos de sanción de difícil sino de imposible aplicación.

Fuente: Elaboración propia con base en Bensusán 2006

<sup>45</sup> Además el Tratado establece un procedimiento multilateral y anual de supervisión que se articula en torno a las Directrices para el empleo anuales, los informes nacionales sobre su aplicación y el Informe Anual Conjunto que debe presentarse anualmente al Consejo.

<sup>46</sup> De acuerdo con Bensusán este método debería llevar hacia la convergencia de las políticas sin afectar las especificidades nacionales de protección social (Bensusán, 20006). El conjunto de procedimientos de este método cuenta con las siguientes fases: 1) a principios de año, y conforme a una propuesta de la Comisión, el Consejo aprueba una serie de áreas prioritarias de actuación, las Directrices de empleo, que contienen objetivos concretos que deben cumplirse; 2) cada país elabora un plan nacional de acción, con la participación de sindicatos, empresarios, autoridades locales y regionales, entre otros actores; 3) la Comisión y el Consejo examinan conjuntamente cada plan nacional de acción y presentan un informe conjunto de empleo al Consejo Europeo de diciembre; 4) partiendo de las conclusiones de los Jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo aprueba el conjunto de Directrices para el año siguiente, pudiendo formular recomendaciones nacionales específicas (Roncero, 2001 y Prieto, 2002).

Otro momento importante en el desarrollo de la agenda laboral de la UE es la celebración del Consejo Europeo de Lisboa (2001), cuando se impulsaron los objetivos estratégicos para generar un espacio más competitivo mediante el desarrollo del capital humano, la modernización de los sistemas de protección social, la promoción del empleo y la adecuación de las políticas macroeconómicas para lograr la consecución del pleno empleo en el 2010. Igualmente habría que destacar otras iniciativas comunitarias relacionadas con la estrategia del empleo como las que se refieren a la movilidad de los trabajadores europeos y la negociación colectiva europea, esta última regida bajo un mecanismo acordado en la negociación del Tratado de Masstrich por parte de la Confederación de Sindicatos Europeos y organizaciones patronales.

El caso del CARICOM- cuyos países tienen un alto grado de simetría en sus indicadores económicos y sociales- ilustra un avance importante de la dimensión laboral porque ha evolucionado hacia la formulación de un código laboral común desarrollando en esa dirección modelos de leyes y otras iniciativas en materia de contrato de trabajo; reconocimiento de los sindicatos, igualdad de oportunidades y de trato; ocupación, seguridad y salud en el ambiente de trabajo todo lo cuál ha llevado a realizar diversas reformas laborales en varios países de la región. Además ha logrado asegurar la libertad de circulación de las personas. Sin embargo no se incluye ningún mecanismo de sanción y la participación de los actores en los órganos del CARICOM es en calidad de observadores (Bensusán, 2006)

Por su parte el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) no forma parte del TLCAN y tiene su origen en la necesidad de lograr su aprobación en los EUA, donde había sido fuertemente cuestionado debido a los bajos salarios mexicanos y la fragilidad de la democracia política. La visión neoliberal inicial utilizada por los gobiernos y sus principales aliados en este proceso- las empresas transnacionales- explica la ausencia de mecanismos adecuados para controlar los efectos negativos del libre comercio sobre el empleo. A esto se agrega la reducida participación de organizaciones sindicales y sociales independientes en las negociaciones- una diferencia notable respecto del MERCOSUR-, aunque fueron capaces de conformar paralelamente una agenda laboral mínima que se tradujo en la

exigencia de una Carta de Derechos Laborales y Sindicales del tratado<sup>47</sup>. Solo hasta la fase final de las negociaciones y como resultado del compromiso entre el sindicalismo estadounidense y la nueva administración demócrata encabezada por Clinton se condicionó la ratificación del acuerdo a la negociación de disposiciones de carácter laboral que cristalizaron en el ACLAN.

A lo largo de la última fase existieron discrepancias respecto a la posibilidad de incluir sanciones comerciales en caso de incumplir los acuerdos así como de las facultades que debía asignársele a la Comisión Laboral Trinacional y los poderes punitivos de este órgano. Al respecto la parte mexicana estuvo en contra de la creación de órganos sancionadores así como de la homologación de estándares laborales. A pesar de ello el TCLAN entro en vigor el 1 de enero de 1994 con un Acuerdo de Cooperación Laboral reducido, sobre lo que Bensusán señala:

“...se deja en el plano estrictamente declarativo un conjunto de principios y propósitos laborales compartidos por los tres países. Aún más grave es que la libertad de asociación y el derecho a organizarse, el derecho a la negociación colectiva y el derecho a huelga no serán materia ni siquiera de evaluación del patrón de cumplimiento...sólo las normas relacionadas con los salarios mínimos, el trabajo de menores y la seguridad e higiene en el trabajo pueden dar lugar a... las sanciones comerciales y sólo cuando exista una pauta permanente de omisiones en las aplicaciones de las normas” (Bensusán, 1994: 137)

Sobre la naturaleza del ACLAN el estadounidense Lance Compa afirma que es un acuerdo que no establece nuevas normas que deban ser cumplidas por países miembros mediante la armonización de sus leyes, estándares o regulaciones internas sino que reconoce el compromiso de cada parte a establecer sus propias normas laborales y garantizar la efectividad en su territorio (Compa, 1994)<sup>48</sup>. Este acuerdo no creó un nuevo organismo que sustituyera a las autoridades domésticas y se encargara de la aplicación de los derechos laborales en los tres países; en su lugar el ACLAN creó un sistema que permite la supervisión mutua en el cumplimiento de las

---

<sup>47</sup> Entre sus temas se encuentra la libertad sindical, el derecho a huelga, la homologación de la contratación colectiva y la protección a mujeres, menores y minusválidos.

<sup>48</sup> Conviene señalar que los principios laborales del ACLAN incluyen libertad de asociación, protección de menores, eliminación de la discriminación en el empleo y equidad entre hombres y mujeres. Y sus procedimientos incluyen consultas, evaluaciones y solución de controversias; pero como ya se comento no existen mecanismo sancionadores al respecto.

legislación local en áreas que el acuerdo define<sup>49</sup>. Otra limitación importante es que no existe participación alguna de las organizaciones sociales en la Comisión de Cooperación Laboral de América del Norte ni en las Oficinas Nacionales Administrativas ubicadas en los tres países. Dicho en otras palabras, a pesar de que a lo largo del proceso negociador existieron voces que pugnaron por una mayor institucionalización de la agenda laboral al final prevaleció la visión neoliberal que promovían los negociadores oficiales de los países. En la actualidad el tema de la armonización laboral solo interesa a quienes impulsaron el ACLAN en México (RMALC y UNT) y los EUA (AFL-CIO), pero el poder de estas organizaciones no fue suficiente para tener algún tipo de influencia y favorecer la armonización.

La experiencia de aplicación del acuerdo desde 1994 a la fecha muestra las limitaciones del mismo en tanto ningún caso (35 aproximadamente) superó la fase de consultas ministeriales, la mayor parte estuvo relacionada con violaciones a la libertad sindical en México (sin posibilidad de dar lugar a sanciones) y los efectos fueron prácticamente inexistentes por lo que se refiere a la solución de los problemas y violaciones denunciados.

A catorce años de la entrada en vigor del TLCAN no se ha dado ningún cambio a nivel nacional y regional a favor de una agenda que favorezca una defensa más efectiva de los estándares laborales, pero la probable llegada de Barak Obama a la presidencia de los EUA puede empujar la agenda en esa dirección, debido al compromiso de campaña del demócrata con los sindicatos de ese país para revisar el ACLAN. En tal caso, la experiencia del MERCOSUR y de la UE podrían abrir el camino hacia una armonización de políticas laborales no solamente en el norte sino en todo el continente.

En conclusión, por la dimensión de las economías involucradas, el tamaño de la población y la posibilidad de influir en la evolución de la dimensión laboral en el continente, tanto el TLCAN como el MERCOSUR tienen una gran importancia. Sin embargo este último proceso de integración tiene características que lo hacen singular por varias razones. En primer lugar, por el nivel de desarrollo alcanzado al

---

<sup>49</sup> Si el lector está interesado en los contenidos y aspectos del ACLAN como sus organismos, consultas, compromisos, su aporte y aplicación consultar Somavia, 2000.

construir importantes órganos sociolaborales entre los que destacan el Subgrupo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social (SGT10), la Declaración Sociolaboral (DSL), la Comisión Sociolaboral (CSL), el Observatorio Sociolaboral (OSL), el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), el Grupo de Alto Nivel del Empleo (GAN) y el Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM). Otra particularidad es la presencia de la Coordinadora de Centrales del Cono Sur (CCSCS) que explica en buena medida los avances del tema laboral y que combinada en años recientes con la llegada de gobiernos de izquierda en la región ha posicionado en el centro de la agenda del bloque la dimensión laboral. Por último, el caso del MERCOSUR nos permite mostrar un aspecto poco explorado como lo es la interacción de las agendas nacionales y la regional, identificándose al respecto dos etapas diferenciadas: la primera donde estas agendas resultan en cierta forma contradictorias y la segunda donde en cambio hay una retroalimentación favorable a la protección de los trabajadores. El tercer capítulo se ocupa de la evolución del MERCOSUR y pone de manifiesto esta situación.

#### **4. Marco de análisis**

En este apartado se resumen los elementos que formarán parte de nuestro modelo de análisis para estudiar el progreso de la agenda laboral en el MERCOSUR en interacción con las agendas laborales nacionales de Brasil y Argentina. La selección se fundamenta en lo expuesto en las secciones anteriores de este capítulo y en la hipótesis de investigación acerca de la importancia del sistema político (específicamente, la relación sindicatos, gobiernos y partidos) y las políticas previas seguidas por los dos países más importantes del bloque para explicar cómo la dimensión laboral interactúa con las agendas nacionales en dos etapas, primero en forma contradictoria (1991-2002), y después retroalimentándose y potenciándose una a la otra (2003-2007).

La llegada de presidentes provenientes de partidos de izquierda así como la naturaleza y las estrategias de los sindicatos en el marco de su relación con los partidos y gobierno constituyen los factores explicativos de la nueva agenda laboral en esos países y el fortalecimiento de la agenda laboral regional. Analizaremos esta interacción poniendo especial atención en la relación gobierno- partidos políticos-

sindicatos y su influencia en la agenda laboral en el MERCOSUR, tomando en cuenta las EOP y EOE en las que se inscribe esa relación.

En esta tesis nos preguntamos: ¿A qué se debió y cómo avanzó la agenda laboral del MERCOSUR, en Brasil y Argentina?, ¿qué papel jugó en el avance de la agenda laboral la relación entre los partidos políticos en el gobierno y los sindicatos a nivel nacional (Argentina y Brasil)? Y finalmente ¿cómo estos avances en la agenda laboral del MERCOSUR y a nivel nacional son resultado del poder sindical?

Suponemos que en un contexto en el que la transición política en Argentina y Brasil precedió a las reformas económicas neoliberales, los sindicatos pudieron evitar las medidas flexibilizadoras más extremas<sup>50</sup>, conservando importantes recursos de poder corporativos pero también otros de distinta naturaleza, como la capacidad de movilización social. La inclusión de una agenda laboral en el MERCOSUR pocos años después de formalizado este espacio (1991-2002) se debió a que las centrales sindicales nacionales impulsaron el proceso de integración y lograron cooperar<sup>51</sup> a nivel regional, alrededor de la Coordinadora de Centrales del Cono Sur (CCSCS), a pesar de la situación de relativa debilidad de los trabajadores a nivel nacional. La explicación de esta paradoja (debilidad interna- fortaleza externa) es que a pesar de que los cambios en los mercados de trabajo y en la política económica disminuía el poder sindical de negociación frente al capital, ello no limitaba su presencia como actor social y político en un sentido más amplio, producto de la trayectoria histórica del sindicalismo en los dos países, con un pasado corporativo; aunque los medios fueran diferentes (alianza con Menem en Argentina y movilización amplia y diálogo en Brasil) no perdieron interlocución y gracias a sus recursos, estrategias y capacidades sobrevivieron y visualizaron al espacio regional como alternativa, lo que ilustra una capacidad estratégica bien desarrollada que les permitió seleccionar el mejor curso de acción posible, dadas las restricciones en las que operaban. En una

---

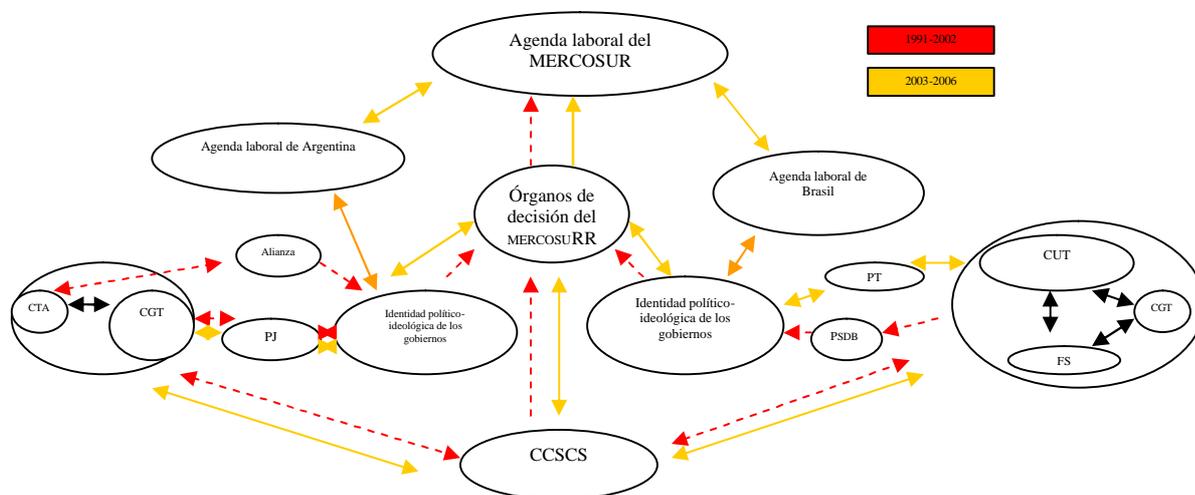
<sup>50</sup> Si bien es cierto en Argentina no hay un consenso sobre cuándo comienzan las reformas neoliberales, ya que hay quien las fecha con el inicio de la dictadura en 1976, con las leyes de promoción industrial y de transferencia tecnológica (1977), o incluso quien se anima a buscar sus antecedentes en la dictadura de Onganía en el 55. En esta investigación las más importantes, por su impacto en los trabajadores, se dieron en el período de Menem después de la transición política.

<sup>51</sup> Entendemos por cooperar a la participación conjunta articulada de personas o grupos en un mismo proceso de trabajos vinculados entre sí y que tiene como meta la consecución de un objetivo compartido y donde los participantes hacen alguna contribución en beneficio de la meta común (Serra Rojas, 1998 y Shepsle y Bochek 2005).

segunda etapa (a partir del 2003) el avance de esta agenda se debió a que las condiciones sociales y políticas generadas por la crisis de la región y la llegada de gobiernos apoyados por los sectores más afectados, los obligaron a adoptar medidas destinadas a compensarlos. Ello se facilitó gracias a la relación histórica entre los partidos que llegaron al gobierno y una parte importante del sindicalismo en Brasil y Argentina. Adicionalmente existió la necesidad de coordinar las nuevas políticas laborales a nivel regional para situar en igualdad de condiciones los mercados laborales nacionales, tomando en cuenta las asimetrías económicas, sociales e institucionales entre los cuatro países que lo forman.

El siguiente diagrama que hemos titulado “el círculo virtuoso” muestra la interacción existente entre el sindicalismo y la identidad política ideológica de los gobiernos argentino y brasileño. Las líneas punteadas ilustran la relación existente entre los actores durante el periodo 1991- 2002 y las líneas continuas durante el periodo 2003-2007.

Diagrama I.1. El círculo virtuoso



Observamos que en el primer período (punteadas) la cooperación de las centrales sindicales nacionales en la CCSCS les permitió introducir el tema laboral en la agenda del MERCOSUR así como resistir en el plano nacional las medidas neoliberales más radicales en el mercado de trabajo, gracias a la conservación y creación de importantes recursos de poder como la relación corporativa entre el PJ-CGT en Argentina y la capacidad de movilización de la CUT en Brasil. Sin embargo

conviene señalar que a nivel regional el tratamiento del tema laboral en los órganos decisorios del MERCOSUR fue inconstante ya que dichos órganos sólo eran depositarios de las demandas sindicales pero no institucionalizaban la interlocución del sindicalismo.

Con la llegada de gobiernos de izquierda y la promoción de modelos neo desarrollistas y políticas pro trabajadores a partir de 2003 (continúas), la presencia del sindicalismo regional y nacional se fortaleció. A nivel regional se dio una mayor cooperación entre los órganos decisorios del MERCOSUR (encabezados por los gobiernos respectivos) y la CCSCS<sup>52</sup>. En cuanto al plano nacional la estrecha relación de los gobiernos y una parte importante del sindicalismo favoreció la inclusión de varias demandas de estos últimos en la agenda laboral nacional, la que a su vez favoreció la profundización de la agenda laboral mercosuriana.

De tal manera, observamos en un primer momento una especie de contradicción entre las agendas nacionales y la regional, ya que mientras en las primeras predominaban las medidas flexibilizadoras en el mercado de trabajo, los sindicatos lograban implantar una dimensión laboral en el MERCOSUR. La consecuencia fue una permanente tensión entre ambas políticas. Por el contrario, en la segunda etapa, como resultado de que los trabajadores lograron introducir esta dimensión y resistir los embates más fuertes del neoliberalismo en sus países y del viraje dado por los gobiernos de izquierda, las agendas laborales fueron más protectoras tanto en el plano interno como regional, retroalimentándose y fortaleciéndose mutuamente (Cuadro I.5).

Cuadro I.5 Interacción de las agendas laborales nacionales y la agenda regional (1991-2007)

	Agenda nacional	Agenda regional	Efecto
Primera etapa (1991- 2002)	Flexibilidad	Regulación	Tensión
Segunda etapa (2003- 2007)	Regulación	Regulación	Retroalimentación

Fuente: Elaboración propia

<sup>52</sup> Nótese que la flecha es bi direccional lo que indica reciprocidad.

## **CAPÍTULO 2. Dinámica nacional de la agenda laboral a la sombra de la relación sindicalismo- partidos políticos- gobierno en Argentina y Brasil (1991-2006).**

### **Introducción**

El objetivo del capítulo es analizar la evolución de la agenda laboral en Argentina y Brasil en el período bajo estudio y en particular, las causas de sus avances posteriores a 2003, examinando si estas transformaciones pueden considerarse parte de un cambio en el modelo de desarrollo de estos países.

Me interesa mostrar la interacción entre las arenas nacionales y la regional en el proceso de integración del MERCOSUR, tal como se planteó en la hipótesis de trabajo incluida en el primer capítulo. Una de mis propuestas de investigación es que, mientras los sindicatos se debilitaban en sus respectivos países como consecuencia del impacto sobre los mercados de trabajo de las políticas neoliberales (1991-2002), en el MERCOSUR encontraron un espacio propicio para ganar fuerza y redefinir sus estrategias, debido a que no perdieron interlocución en el plano interno (gracias a sus recursos, estrategias y capacidades) valorando al espacio regional como alternativa lo que les permitió actuar exitosamente en el contexto en el que operaban. Una vez que la correlación de fuerzas políticas internas cambió en sus respectivos países y llegaron al gobierno partidos comprometidos con las agendas de las organizaciones sindicales, los sindicatos pudieron impulsar el viraje de las políticas laborales en sus países (2003-2007), abriendo una nueva etapa en los esfuerzos de armonización institucional a nivel regional, así como en la generación y adopción de nuevas pautas de desarrollo.

La evolución de la dimensión laboral en el MERCOSUR en sus dos etapas (1991-2002 y 2003-2007) será expuesta en el siguiente capítulo, por lo que en éste nos concentramos en los casos de Argentina y Brasil. El capítulo se encuentra dividido en tres grandes apartados. Los dos primeros analizan los casos de Argentina y Brasil, respectivamente, y el último muestra las convergencias y divergencias entre ambos casos, a la luz de las EOP,s y EOE,s y de las características de los sindicatos, gobiernos y partidos políticos. En la parte final se expone la manera en que las EOE's y EOP's favorecen o limitan el logro de los intereses estratégicos de los sindicatos en sus respectivos países, tratando de mostrar que pese a las diferencias

entre éstas y las ventajas diferenciales que los sindicalismos de cada país obtuvieron, las tendencias convergentes (por un lado el ciclo gobiernos neoliberales y de izquierda y por el otro la fuerza sindical) posibilitaron que organizaciones tan diversas como la CGT y la CUT participaran de manera conjunta en la construcción de un espacio organizativo regional que influyó en la confección del MERCOSUR, que a la postre se asoció a un conjunto de cambios que han terminado por configurar un modelo, que algunos llaman neo desarrollista.

## **1. Brasil**

### **1.1 Estructura de oportunidades políticas y económicas**

A partir de los años ochenta Brasil ha experimentado profundas transformaciones en las estructuras económica y política. Cada una de estas estructuras por si sola condicionó, y condiciona, el comportamiento de los actores políticos brasileños. Por lo que es preciso considerar ambas para explicar las líneas de acción adoptadas por el sindicalismo, partidos y gobierno en cuanto a la agenda laboral se refiere. Más aún la relación histórica de ambas estructuras ha favorecido el desarrollo económico autónomo brasileño y ha generado un ambiente sui generis que ha influido en forma positiva en la capacidad del sindicalismo para hacer avanzar una agenda laboral favorable a sus intereses estratégicos, lo que aunado al origen y características de las organizaciones emergentes de la transición política, le permitió a los sindicatos obtener recursos de poder y capacidades para contrarrestar mejor los efectos de las políticas neoliberales y definir sus estrategias<sup>53</sup>.

La EOP<sup>54</sup> de los ochenta facilitó el desarrollo del sindicalismo, en tanto se trató de un actor protagónico en la transición política a la democracia, se modificaron las reglas del juego, disminuyó la capacidad represiva y la intervención del Estado y se ampliaron los recursos de poder de un sindicalismo de movimiento social. Aunque la

---

<sup>53</sup> El desarrollo industrial brasileño, fue manejado por un régimen incapaz de organizar a la sociedad civil en agrupaciones nacionales de corte corporativo y de construir por medios políticos un consenso que regulara los conflictos distributivos en cuyo marco la regulación económica se hizo con una concepción estructuralista de política monetaria y presupuestal que privilegió el crecimiento sobre la estabilidad monetaria. Con o sin régimen militar, el nacionalismo brasileño logró orden económico y hacer del desarrollo industrial autónomo el pilar de la ideología de la seguridad nacional (Marques y Bruno, 2007).

<sup>54</sup> Sobre las categorías de EOP, EOE, apertura institucional, poder sindical, estrategia sindical, recursos de poder, capacidades sindicales, modelo de desarrollo, neoliberalismo y neodesarrollismo consultar el capítulo 1.

EOE impuso un conjunto de constreñimientos a la acción colectiva, éstos fueron menos severos que en otros países de la región incluyendo Argentina. Lo más importante es que no llegaron a revertir por completo el poder ganado por los sindicatos a partir de la caída de la dictadura, especialmente por lo que se refiere a su reconocimiento como interlocutor autónomo dotado de un alto grado de legitimidad social y a su capacidad de seleccionar estrategias para contrarrestar el impacto de las políticas neoliberales.

El común denominador entre ambas estructuras de oportunidades fue la apertura pero con matices. En lo político existió una transición del autoritarismo militar a la democracia, reflejada en el resurgimiento de diversos actores como los partidos políticos, los empresarios y los sindicatos.<sup>55</sup> En cambio en lo económico existió una transición paulatina, controlada y con la intervención estatal en el desarrollo industrial nacional que llevó a Brasil a la competencia en el mercado mundial con saldos positivos en materia macroeconómica pero con escasos beneficios para el grueso de la población. En otras palabras los gobernantes brasileños privilegiaron la democratización política a cambio de mantener el control sobre el régimen económico (Marques y Bruno, 2007).

Dos décadas después de iniciada la transición hacia la democracia y la apertura de Brasil a la competencia internacional estos cambios se han consolidado lo que ha influido en la línea de acción de los diferentes actores involucrados en el desarrollo de la agenda laboral brasileña. Entre estos cambios destacó la consolidación del sistema de partidos, la existencia de empresarios que reconocen al sindicalismo como interlocutor, la recuperación del poder adquisitivo de los trabajadores, la llegada de un presidente de origen sindical con voluntad de diálogo y su alianza estratégica con empresarios industriales y la burguesía rural.

Este escenario político favorecía la implantación de una profunda reforma sindical y laboral que sin embargo no se concretó a pesar de que fue impulsada por el gobierno

---

<sup>55</sup> Particularmente la existencia de un empresariado moderno dispuesto a dialogar con su contraparte sindical sin la mediación del gobierno favoreció que la arena laboral se convirtiera en un espacio privilegiado para apoyar la lucha democrática (Bizberg, 2007).

y que se trataba de una reivindicación histórica de la central más poderosa, la CUT. Ello se debió, como veremos más adelante, a los intereses estratégicos de las diferentes expresiones sindicales así como a la heterogeneidad propia del sistema político brasileño que dificultaron la construcción de un gran acuerdo nacional.

La combinación de los efectos de ambas estructuras ha favorecido en este caso el impulso de estrategias sindicales en los planos regional y nacional. Por una parte el control estatal del manejo de sectores económicos claves (petróleo, bancos, electricidad, petroquímica) junto con una mayor apertura de la EOP gracias a la democratización del sistema político, le han permitido al sindicalismo influir para promover sus intereses estratégicos. Por otra parte existen instituciones que garantizan su participación en la toma de decisiones a través del diálogo con el gobierno y otros actores (partidos políticos y empresarios)<sup>56</sup>. Tal vez por ello las organizaciones de los trabajadores de ese país visualizaron tempranamente la importancia de impulsar un modelo de integración regional (el MERCOSUR) en que la agenda laboral tuviera un espacio propio. Su herencia política de lucha y la consiguiente legitimidad que de ello derivó, sus recursos de poder y sus capacidades, le permitieron asumir un papel protagónico en ese proceso, fortalecido por el peso de la economía brasileña en la región. Veamos a continuación con más detalle cómo evolucionaron las oportunidades en el escenario político para la revitalización del sindicalismo brasileño y de sus agendas.

### **1.1.1 EOP**

En lo político existía el precedente inmediato de un régimen militar anti popular que se caracterizó por controlar toda oposición y contener al movimiento sindical, pero la combinación de diferentes elementos generó la gradual transición hacia la democracia con la participación activa de los trabajadores organizados. El terreno de las relaciones laborales se volvió un escenario trascendente, hecho que reeditaría al sindicalismo brasileño un papel central en el desarrollo de la agenda política nacional y laboral.

---

<sup>56</sup> El Estado brasileño mantiene una serie de mecanismos de concertación entre Estado y actores sociales en tanto arenas de mediación. En este esquema de sinergia público-privada destaca el Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES) el cual se constituye como el canal institucionalizado de negociación de pactos entre diferentes actores sociales y el Gobierno, tratándose de una vía que permite la constitución de pactos sociales sostenibles posibilitando las reformas necesarias.

El desarrollo institucional hasta la década de los ochenta se había caracterizado por formas paternalistas en las relaciones laborales y la regulación del mercado de trabajo, utilizadas por el Estado como medio para asegurar el apoyo social y económico a sus estrategias de crecimiento e industrialización. Aquella regulación garantizó patrones mínimos para las relaciones individuales de trabajo e institucionalizó sindicatos y negociación colectiva bajo un rígido control del aparato legal público<sup>57</sup>. Bajo este esquema la estructura sindical estuvo fragmentada ya que ningún intento hacía la constitución de centrales sindicales inter categorías tuvo éxito.

La apertura institucional inicia en 1979 a partir de tres circunstancias que aceleraron la transición política brasileña: por un lado, la llegada de Joao Baptista Figueiredo a la presidencia por otro, la amnistía que permitió el regreso de varios exiliados y finalmente la enmienda sobre la reforma de los partidos políticos. Esta última permitió el surgimiento de seis partidos: el Partido Democrático Social (PDS), el Partido del Movimiento Democrático de Brasil (PMDB), Partido Laborista Brasileño (PTB), el Partido Democrático Laborista (PDL), el Partido Popular (PP)<sup>58</sup> y el Partido de los Trabajadores (PT) (Alcántara, 2000)<sup>59</sup>.

Lo característico de este nuevo régimen democrático ha sido la ampliación del número de partidos políticos, la normalización de elecciones para diferentes cargos y la inclusión de nuevos segmentos de la población al electorado.

---

<sup>57</sup> Ese sindicalismo de Estado se basó en la Ley Sindical 1.402. Sus características generales, eran: los sindicatos eran definidos por categoría profesional y tenían como referencia geográfica mínima el municipio. Para su constitución, los sindicatos tenían que recibir la anuencia del Ministerio del Trabajo, lo que obedecía a mecanismos bastante controlados (el estatuto, las elecciones, las funciones y el financiamiento eran todos definidos por el Estado). La instancia secundaria se componía (y en parte aún se compone) de las Federaciones congregando al menos dos sindicatos municipales y también las únicas por rama de economía. Finalmente la Confederación que agrupaba a las federaciones de una misma categoría profesional. La legislación prohibió (hasta 1988) la existencia de instancias inter categoría, esto es, centrales sindicales (Cardoso, 2007).

<sup>58</sup> Para 1981 el PMDB se integro al PP.

<sup>59</sup> El partidismo del ejecutivo se produjo hasta 1982, con la elección directa para los gobiernos ejecutivos estatales. Aunque a decir de Meneguello fue con la transición de 1985, a través de la coalición PMDB y PFL traducida en la Alianza Democrática y, enseguida, con la realización de la elección directa para la presidencia en 1989 que se restableció un funcionamiento basado en la participación de los partidos y por tanto la instauración del régimen democrático en Brasil (Meneguello, s/a).

Por aquellos años la independencia sindical comenzó a gestarse con las huelgas que se dieron lugar en la región ABC de San Pablo (1978- 1980). Este sindicalismo se caracterizó por el contacto entre las bases y la dirección. Demandaba una revisión sustancial de la legislación laboral que garantizara la autonomía del proceso organizativo, se pudiera negociar directamente con los empresarios sin intervención del Estado y se restableciera el derecho a huelga. El surgimiento de este nuevo sindicalismo generó una serie de cambios entre los que destacaban el aumento de la organización y reconocimiento de representación de los sindicatos a nivel de plantas, la seguridad en el empleo, el rechazo a crear sindicatos paralelos, el cambio de actitud de los empresarios respecto a los sindicatos (a quienes aceptaron como interlocutores válidos sin intervención del gobierno) y la creación de las cámaras sectoriales<sup>60</sup> (Bizberg, 2007).

Durante la primera mitad de los ochenta el empresariado fue hostil hacia el sindicalismo naciente recurriendo sistemáticamente a la justicia, procurando reducir las demandas salariales, reprimir las huelgas o descalificar a las dirigencias sindicales. En cambio demandaban una amplia flexibilización de la legislación laboral como precondition para incrementar la competitividad de las empresas nacionales y estimular la generación de empleos. Sin embargo la apertura comercial y financiera expuso abruptamente a las empresas locales a la competencia externa y parte de esta industria nacional no sobrevivió, o fue absorbida por grupos extranjeros<sup>61</sup> (Cardoso, 2001).

Este debilitamiento obligó a los empresarios brasileños más modernos a acercarse al sindicalismo aceptándolo como interlocutor válido (principalmente del sector industrial y agrario), para revertir las tendencias negativas de la apertura económica,

---

<sup>60</sup> Los tres primeros gobiernos civiles fomentaron estas cámaras sectoriales- espacios donde se negociaban diversos aspectos de la política industrial- con lo que se comenzó a revertir la intervención del Estado sobre la autonomía sindical y el unilateralismo de los empresarios en la toma de decisiones (Bizberg, 2007).

<sup>61</sup> A pesar de que las estrategias de respuesta hayan variado, dependiendo de las cadenas productivas, la localización, el grado de diversificación de las áreas de actuación, la dimensión, el origen de los capitales y el grado de ramificación internacional de las empresas, el atajo generalmente más utilizado para la urgente reducción de los costos se concentró sobre la fuerza de trabajo. Estas estrategias variaron desde la inversión en nuevas tecnologías y en calificación de la fuerza de trabajo, con aumentos de productividad, hasta la simple precarización de los contratos y de las condiciones de trabajo (Cardoso, 2001).

convirtiendo a ambos actores en “aliados” durante el proceso democratizador<sup>62</sup>. En este proceso jugaron un papel importante las cámaras sectoriales como forma de apertura institucional donde los sindicatos fueron ganando interlocución y aprovechando para fortalecer el desarrollo del mercado interno como destino de la producción. “Este cambio en las relaciones entre el sector empresarial y sindical que significaron las cámaras sectoriales llegó al punto de que se les viera como el modelo que permitiera avanzar desde abajo hacia un pacto nacional referido tanto a la política económica como a la de ingresos” (Bizberg, 2007: 175).

La fuerza ganada por el sindicalismo y los movimientos sociales en este período de transición política, que precedió a la transición económica, se reflejó en la Constitución de 1988 que prohibió al Estado certificar a los sindicatos, intervenir en problemas internos y decidir sobre conflictos colectivos. Además implementó fuertes medidas protectoras sobre el derecho a organizarse por parte de los trabajadores en la administración pública, logró establecer seguridad en el trabajo gracias a una unión entre líderes y candidatos de sindicatos y permitió el derecho al voto y el derecho a postularse como candidatos para las personas jubiladas. Respecto al empleo y las condiciones de trabajo, se estableció un aumento en la multa por despido injustificado, se redujo la jornada y la semana de trabajo y aumentó el pago de horas extras. Los apartados que permanecieron intactos fueron los de la estructura organizativa, que seguía basándose en la unión por actividad económica y por unidad territorial, el impuesto sindical<sup>63</sup> que cada trabajador pagaba y el sistema de tribunal que a pesar de no hacer leyes dictaba sentencias con alcance general (Bizberg, 2007).

En concreto, que la transición política precediera a la económica favoreció la apertura institucional en el mundo del trabajo y permitió que los sindicatos tuvieran más tarde la capacidad de contrarrestar los efectos negativos de las políticas neoliberales, particularmente por lo que se refiere a las presiones para flexibilizar la

---

<sup>62</sup> Además la normalidad democrática produjo dos efectos principales en los empresarios. Primero, las organizaciones oficiales (sindicatos, federaciones y confederaciones) y las independientes (asociaciones de clase) de la estructura dual de representación estrecharon sus relaciones, compartiendo dirigentes, infraestructura, personal técnico y consultores. En segundo lugar, los sindicatos, federaciones y confederaciones profesionalizaron sus departamentos de relaciones laborales, especializando personal capacitado para las negociaciones con el movimiento sindical en ascenso.

<sup>63</sup> El impuesto sindical fue administrado por el gobierno y estrictamente supervisado en cuanto a su empleo para actividades apolíticas, por ejemplo, en los programas sociales

legislación laboral (Cook, 2007). Este hecho, la presencia de varios partidos, un empresariado dispuesto al diálogo, así como gobiernos necesitados de acuerdos para legitimar sus acciones dieron como resultado un ambiente más favorable al sindicalismo para desarrollar sus acciones del que existía hasta entonces. Esta situación cambió posteriormente debido al interés de FHC de tener una relación directa solo con los empresarios<sup>64</sup> y debilitar el poder de la CUT a través de medidas unilaterales que implicaron el abandono por parte del Estado de los esquemas de negociación tripartita en las cámaras sectoriales<sup>65</sup>.

Por el contrario, la apertura institucional aumentó con la llegada de Lula quien se comprometió a gobernar “negociando”, tanto con los partidos políticos como con las organizaciones representativas de varios segmentos de la sociedad.

La diferencia más notable entre los gobiernos de Lula y Cardoso no está tanto en los contenidos de las políticas adoptadas (aunque existan) sino en el modo de adelantar sus iniciativas, pues cumpliendo sus compromisos electorales, Lula creó varios colectivos de “negociación y asesoría” que discutieron las iniciativas del Ejecutivo (Sallum, 2005)<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Los cambios en materia laboral favorables a los empresarios durante la administración de FHC fueron autorizar contratos de media jornada con salario y derechos proporcionales; unificar impuestos y contribuciones para micro y pequeñas empresas reduciendo costos de contratación; prohibir la cláusula de reajuste automático de salarios con base en la inflación anterior; autorizar el salario mínimo regional fijado por las Asambleas Legislativas de los Estados, terminar con la figura del juez clasista; crear comisiones de conciliación previa con el objetivo de desahogar la justicia del trabajo y agilizar la solución de conflictos entre empleadores y empleados, ampliar el plazo para la compensación de horas extras trabajadas (banco de horas); y crear el contrato por plazo determinado que redujo las obligaciones y contribuciones sociales de las empresas cuando los empleadores deciden no ingresar a cuadros permanentes a su nomina (Ley 9601). Tal vez las únicas áreas donde FHC realizó medidas a favor de los trabajadores fue en la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas por medio de acuerdo o negociación colectiva, el aumento de la multa por despido injustificado (Ley 9601) formación y calificación profesional a través de programas como el PLANFOR, PRONER y PRONEF logrando beneficiar a cerca de 12 millones de trabajadores de 1996 al 2000 y con la participación de las centrales sindicales. Además ya con Lula en la presidencia el gobierno petista readaptó la institucionalidad vigente del SENAI con el objetivo de mejorar la asistencia a los empresarios y capacitar a los trabajadores. Para mayor información consultar Oliveira (2002) y Boschi y Gaitán (2008)

<sup>65</sup> El gobierno de FHC llevó a cabo medidas unilaterales que incluyeron la suspensión de las cámaras sectoriales (1995) así como otras agencias tripartitas en el contexto de las burocracias estatales, tales como las comisiones de investigación sobre fondos de seguridad social. En este contexto solamente la comisión del FAT sobrevivió (institución creada por la Constitución de 1988 y constituida por contribuciones empresariales, encargada de financiar el seguro de desempleo, programas especiales de interés para los trabajadores y planes de inversiones empresariales) (Cardoso, 2007).

<sup>66</sup> Vale la pena señalar que los presidentes brasileños tienen amplias facultades, que les da la Constitución, para controlar al Congreso entre las que destacan su capacidad de legislar, el poder de veto de proyectos aprobados por el Congreso y la emisión de decretos urgentes con fuerza de ley (que

Una característica del sistema político brasileño desde la instauración de la democracia es la formación de equipos ministeriales de diverso origen partidario. Por ejemplo al asumir la Presidencia, en enero de 2003, Lula anunció un elenco ministerial ecléctico y moderado, que reunió cuadros partidarios, sindicales, empresarios y parlamentarios de fuerzas aliadas. Nombró a un banquero al frente del Banco Central (Henrique Meirelles ex gerente del Bank of Boston) y designó al frente del Ministerio del Trabajo a un viejo dirigente de la CUT (Jacques Wagner ex-sindicalista petrolero). Ello significó que la relación entre elites económicas y políticas seguiría siendo estrecha pero con una fuerte presencia de los representantes de los trabajadores en la toma de decisiones, es decir, se iniciaba una nueva etapa de cambios sin rupturas. A pesar de estas alianzas el gobierno<sup>67</sup> tenían que buscar el voto de segmentos de la oposición<sup>68</sup> para impulsar proyectos de reforma constitucional (Knoop, 2003 y Nogueira, 2006).

De acuerdo con Boito (2006) Lula favoreció a la gran burguesía industrial nacional y agraria, orientada a la exportación, a diferencia de FHC que privilegió al capital financiero nacional e internacional con su política neoliberal de desregulación, privatización y apertura comercial<sup>69</sup>.

A decir de este mismo autor los grandes financieros nacionales e internacionales siguen siendo el grupo hegemónico bajo el gobierno de Lula a pesar de su compromiso con las empresas industriales y agrarias que lo llevaron al gobierno. Esto creó fricciones en el seno del gobierno, entre el sector empresarial- financiero por un lado (representado por el Ministerio de Hacienda) y los sectores agrario e

---

deben ser ratificados por la legislatura en períodos no mayores de 30 días) y que pueden ser reeditados cuantas veces el Ejecutivo desee con modificaciones en el texto original- medida conocida como “contrabando”- (Chagas, 2002). Sin embargo, en materia laboral y sindical, como veremos más adelante, Lula impulsó el Foro Nacional del Trabajo (FNT) en lugar de utilizar sus facultades presidenciales como si lo hizo Cardoso.

<sup>67</sup> La base partidaria del primer de Lula gobierno estuvo constituida por el PT, PSB, PDT, PC de B, PPS, PMN, PV, PTB y PL lo que le representó el apoyo de 253 miembros en el Congreso sobre un total de 513. Para aprobar reformas en la Constitución son necesarios 308 votos, en dos votaciones en cada una de las cámaras.

<sup>68</sup> La oposición partidaria estuvo constituida por el PSDB, el PFL, el PPB y parte del PMDB.

<sup>69</sup> Vale la pena recordar que frente a la ampliación y desregulación de entrada y salida de capital del gobierno de FHC los empresarios industriales como la Federación de Industrias el Estado de Sao Paulo (FIESP) y la Confederación Nacional Industria (CNI) manifestaron su insatisfacción con el apoyo de la CUT y la actual mayoría del PT (especialmente su sección de Sao Paulo). Dicha alianza tuvo un momento culminante cuando, en junio 1996, la Junta de FIESP declaró públicamente su apoyo a una huelga nacional para protestar contra el desempleo organizada por la CUT y la Fuerza Sindical.

industrial por el otro (representados por los Ministerios de Desarrollo y Agricultura)<sup>70</sup>.

Este escenario en el sistema político nos ayuda a visualizar porqué el poderoso movimiento sindical encabezado por la CUT ha sido capaz de detener los intentos de adoptar una profunda reforma sindical y laboral, sea de carácter neoliberal o “democratizadora”, resultado que analizamos más adelante poniendo especial atención en la relación gobierno- sindicatos- partido político en el poder a la luz del sistema político.

### 1.1.2 EOE

A pesar de lo desfavorable que pudiera parecer la EOE para los trabajadores en su conjunto, sobre todo antes de la llegada de Lula a la presidencia, destaca la singularidad de Brasil en la región porque el Estado disfruta de autonomía frente al capital extranjero y una mayor capacidad de intervención en la economía debido a que el alcance de las reformas neoliberales fue menor que en otros países<sup>71</sup>, entre ellos Argentina. La capacidad de coordinación entre el Estado y el sector privado es alta, el mercado interno sigue teniendo una importancia decisiva como motor del crecimiento económico y existe una significativa diversificación en el mercado exportador, todo lo cuál lo hizo menos vulnerable frente a la globalización, suavizó el impacto de las políticas neoliberales sobre los trabajadores e hizo posible al sindicalismo la defensa de los derechos de sus agremiados considerando no solo sus necesidades inmediatas sino también sus intereses estratégicos de largo alcance a nivel nacional y regional.

---

<sup>70</sup> Algunos episodios a finales de 2004 y principios de 2005 reflejan esta controversia como la lucha del economista Carlos Lessa, ex presidente del BNDES, en contra de la dirección del Banco Central (BC) que

termino con la renuncia de este, reafirmando, según Boito, la hegemonía del sector financiero.

<sup>71</sup> A partir del gobierno de Collor el proyecto desarrollista comenzó a ser desmontado para dar paso a una política de apertura comercial con mayor exposición de las empresas brasileñas a la competencia externa. Con Franco se expuso aún más a las empresas debido a la reducción de las barreras arancelarias y por el tipo de cambio fijo resultado del Plan Real. Cuando FHC es elegido presidente decide dar continuidad al programa de estabilización en curso y combatir la inflación a partir de intensificar la apertura comercial lo que desfavoreció a los productores brasileños y por ende al empleo. Pero con la llegada de Lula se observa el avance de un proyecto neodesarrollista que puede favorecer la construcción de una agenda laboral pro trabajadores de acuerdo a los intereses del movimiento sindical resultado de la alianza estratégica que han mantenido el PT y la CUT por casi treinta años (Oliveira 2002 y Boschi y Gaitán 2008).

Brasil es el país que más se aleja del modelo neoliberal clásico ya que las reformas económicas neoliberales se dieron de modo tardío y gradual con la oposición de sectores organizados que consiguieron atenuar el impacto de las mismas logrando frenar un importante número de privatizaciones, mantener instituciones de fomento (particularmente el BNDES)<sup>72</sup> así como conseguir la existencia de mecanismos de planificación y coordinación entre Estado, mercado y actores sociales. Esta situación coloca al sindicalismo brasileño en una posición institucional favorable para generar y sostener una agenda laboral pro trabajadores, tal como lo adelantamos al analizar la EOP.

Cuadro II. 1. Indicadores económicos básicos de Brasil (1991-2006)

	Variación del PIB	Variaciones porcentuales del Índice de Precios al Consumidor	Tasa de desempleo
91	1	475	4.8
92	-.05	1149.1	5.8
93	4.9	2489.1	5.4
94	5.9	929.3	5.1
95	4.2	22	4.6
96	2.7	9.1	5.4
97	3.3	4.3	5.7
98	.2	2.5	7.6
99	.9	8.4	7.6
00	4.4	7.6	7.1
01	1.3	6.8	6.2
02	1.9	8.5	11.7 <sup>73</sup>
03	0.5	14.7	12.3
04	4.9	6.6	11.5
05	2.3	6.9	9.8
06	3.7	4.2	10.1

Fuente: CEPAL (2000 y 2006)

A lo largo de estos años la economía brasileña registró fuertes y constantes oscilaciones productivas, como puede constatarse (Cuadro II.1): recesión (1990-1992), recuperación (1993-1997, 2000 y 2004-2006), desaceleración de la actividad (1998-1999 y 2001-2003). Esta inestabilidad macroeconómica ha impedido el aumento sustentable de la renta por habitante ya que mientras la inflación ha sido controlada a niveles por demás aceptables desde 1995 (Cuadro II.1) y el salario mínimo ha evolucionado todos los años, la remuneración media real (Cuadro II.4)

<sup>72</sup> Por ejemplo Brasil es el país que menos empresas públicas privatizó lo que le permite al Estado influir en la esfera productiva, pues el número de empresas privatizadas es equivalente a las que ha conservado el Estado (253 estatales y 133 privatizadas). En cuanto a la liberalización financiera Brasil mantuvo una proporción bastante mayor de los bancos sobre control nacional ya que no superó nunca la mitad del mercado bancario (51% de capitales nacionales) además de no haber privatizado sus instituciones de fomento (Boschi y Gaitán, 2008).

<sup>73</sup> Nueva medición a partir de 2002.

mostró un crecimiento modesto de .2 durante la década de los noventa con decrecimientos significativos en los primeros años de la presente década. Además Oliveira (2002), con base en Luciano Coutinho, afirma que son necesarios alrededor de cinco años de crecimiento económico sustentado para que el nivel de empleo sea afectado positiva y significativamente, pero durante la era de FHC la economía brasileña no consiguió mantener fuertes tasas de crecimiento por más de dos años consecutivos, aunque con Lula el desempeño económico ha sido más constante. Ello sugiere que la EOE no ha sido del todo favorable a los sindicatos, quienes a pesar de su favorable posición respecto a la que se tiene en otros países, no se han beneficiado del moderado crecimiento de la economía brasileña.

Cuadro II. 2. Evolución de los ingresos en Brasil

	Salario mínimos reales urbanos	Remuneración media real
90-99	3.1	.2
00	2.6	-1.1
01	9.8	-4.9
02	4.2	-2.1
03	2.7	-8.8
04	3.4	.7
05	5.8	-.3
06	13.1	3.5

Fuente: CEPAL 2006 a

Otros elementos desfavorables para el sindicalismo en la EOE, a lo largo de los períodos analizados, son los niveles de desempleo y empleo informal producto de la reestructuración empresarial y el ajuste del sector público (Cuadros II.1 y II.3). La reestructuración empresarial significó reducción de empleos a través de programas de reingeniería, terciarización, reorganización del trabajo y producción, y la subcontratación de la mano de obra, entre otros. Con el ajuste del sector público se redujo el personal gubernamental a través de programas de despido voluntario, cierre de organismos estatales, privatización y reforma administrativa (Pochmann, 2003). Se observa sin embargo que a medida que disminuye el empleo informal, aumenta el desempleo, lo que puede deberse en cierta forma a una mayor capacidad estatal para detectar el empleo no registrado, acompañada de una baja capacidad de generación de empleo formal.

Cuadro II.3. Empleo informal en zonas urbanas de Brasil<sup>74</sup> (1990- 2006)

90	93	96	99	01	03	04	05	06
45	43.1	44	43.4	42.1	41.9	40.6	40.5	39.3

Fuente: CEPAL (2006a)

Además si observamos la relación producción- productividad- empleo nos daremos cuenta que el crecimiento de las dos primeras estuvo desconectado de la evolución del trabajo el cual tuvo tasas negativas en la primera mitad de los noventas probando que el crecimiento de la producción y la productividad se hizo sacrificando al empleo pero en menor medida que en Argentina debido a que las reformas neoliberales fueron menos profundas que en este último país (Cuadro II.4).

Cuadro II.4. Tasas de crecimiento (%) de la producción industrial, empleo y productividad por trabajador en Argentina y Brasil (sector manufacturero) 1970- 1996

País	Producción industrial		Empleo		Productividad por trabajador	
	70-96	90-96	70-96	90-96	70-96	90-96
Argentina	1.18	4.87	-2.62	-3.15	3.8	8.02
Brasil	2.81	2.26	.95	-6.41	1.86	8.67

Tomado de Saludjian (2007)

Lo anterior se corrobora si analizamos la evolución de la productividad industrial de ambos países con relación a los EUA, que nos sirve como base de comparación, donde Brasil pasó de 29% (1990) del nivel de productividad laboral de los EUA a 37%(1996), es decir, un aumento de 8% lejos del 12% argentino en el mismo período y aún más lejos del 67% de su socio en el último año (Cuadro II.5), lo que evidencia la menor profundidad de las reformas laborales pro mercado en esos años fruto de la presencia de un fuerte movimiento sindical. En cuanto a la participación de los salarios en las ganancias de las empresas no financieras en el período 1995-2002 el balance no es nada alentador para los sindicatos ya que pasó de 60.3% a 42.2%, una pérdida de casi 20% en menos de diez años, lo que es un indicador de que la capacidad de negociación sindical se debilitó profundamente en este período y mostrándonos que la EOP no pudo contrarrestar completamente los efectos adversos de la EOE para los trabajadores.

<sup>74</sup> Los datos son la sumatoria de familiares no remunerados, empleo doméstico y establecimientos de hasta cinco personas.

Cuadro II. 5. Productividad del trabajo industrial en % con relación al sector manufacturero de EUA  
(base: EUA=1 en 1970) 1970- 1996

País	1970	1980	1990	1996
Argentina	.42	.41	.55	.67
Brasil	.28	.26	.29	.37

Tomado de Saludjian (2007)

Particularmente la gestión económica del primer gobierno de Cardoso (94- 98) penalizó al sindicalismo. Las políticas de compensación adoptadas no fueron suficientes para evitar los impactos negativos sobre el sistema productivo, el empleo y la remuneración media real (Cuadros II.1-3). En cuanto a su segundo período (99-02) el desempeño económico fue pobre, situación que se observa en la caída del crecimiento del PIB debido al alto endeudamiento del país, la dependencia del flujo de capitales externos, la reducción significativa de la inversión externa y préstamos y la devaluación de la moneda. Todos estos factores llevaron al aumento del desempleo lo que contribuyó ciertamente con la victoria electoral petista (Sallum, 2003).

El desempeño económico en el gobierno de Lula ha sido más constante que el de su antecesor (Cuadro II.1). Lo destacable en este período fue la recuperación del ingreso de los trabajadores con bajos niveles inflacionarios y con mayores remuneraciones que en el período anterior. Muestra de ello es el crecimiento sostenido de los salarios mínimos urbanos así como el incremento de la remuneración media real (Cuadro II.2), situación que no se daba desde el año 99. Además, como vimos, la tasa de empleo informal también ha venido a la baja registrando los niveles más bajos en los últimos 16 años, (Cuadro II.2). Sin embargo, los avances en materia económica todavía son modestos como para revertir los efectos negativos del período anterior hacia los trabajadores.

## 1.2 Sindicalismo

La Central Única de Trabajadores se ha consolidado desde sus orígenes como la organización sindical brasileña más poderosa debido a su naturaleza, recursos de poder, capacidades y estrategias, lo que se ha traducido en un papel protagónico en la construcción de la dimensión social de la integración regional. Al igual que el sindicalismo argentino pudo suavizar el impacto de las políticas neoliberales sobre sus agremiados gracias a que construyeron recursos de poder que favorecieron el

progreso de sus intereses en la presente década, cuando en ambos países se revisaron dichas políticas y se abrió una nueva etapa de intervencionismo estatal.

La política laboral ocupó un lugar destacado en esta nueva etapa, que algunos autores han denominado como “neodesarrollismo” (Boschi y Gaitán, 2008) gracias a que se produjo una interacción virtuosa entre el poder alcanzado por los sindicatos a nivel nacional y el conseguido a nivel regional. De esta forma sus alianzas con el gobierno y otros actores sociales como partidos políticos, movimientos sociales y segmentos del empresariado nacional así como las instituciones creadas en el espacio del MERCOSUR se convirtieron en recursos de poder y capacidades que terminaron por favorecer sus intereses estratégicos.

En este apartado mostramos los rasgos que determinan el perfil del sindicalismo de Brasil junto a sus estrategias que explican en cierta forma porqué, a diferencia de otros procesos de integración regional, el MERCOSUR tuvo una agenda laboral que no fue impuesta por fuerzas exógenas sino endógenas a la región así como las implicaciones de ello por lo que se refiere a las mayores oportunidades de armonización institucional que analizamos en el capítulo anterior.

### **1.2.1 Naturaleza del sindicalismo brasileño**

A partir de 1983, cuando surge la CUT, en Brasil han convivido cuatro tipos diferentes de sindicalismo con intereses, estrategias, recursos y capacidades diferentes, siendo esta central por mucho la más poderosa e influyente organización sindical brasileña. Esta central se caracterizó por originarse en un movimiento social fruto del acercamiento de varios sectores que sostenían una posición crítica frente a la estructura sindical oficial y al régimen autoritario. Además se organizó a partir de las bases y los lugares de trabajo lo que se tradujo en una gran capacidad de movilización. La vinculación con grupos intelectuales y la participación en la construcción de conocimiento útil para el movimiento sindical a través de sus propios departamentos de investigación y de su relación con el DIEESE (Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos) la dotaría

más tarde de la capacidad necesaria para generar alternativas al proyecto neoliberal y mostrar independencia frente al gobierno y partidos<sup>75</sup>.

Tiempo después se fundó la CGT<sup>76</sup> (1986) de corte corporativista, debido a la fuerte presencia de sindicalistas que ocupaban puestos de dirección en los sindicatos y federaciones de la estructura oficial. Tendió a ser más pragmática y oponerse al sindicalismo de protesta de la CUT. También se opuso a un cambio radical de las leyes laborales de la Constitución de 1988 por lo que rechazaba el pluralismo sindical y la eliminación del impuesto sindical, además de apoyar las políticas neoliberales promovidas por los gobiernos a cambio de conservar sus privilegios institucionales<sup>77</sup>.

En 1991 una escisión de la CGT creó Fuerza Sindical (la cual recibió apoyo de Collor de Mello), organización que se distingue por representar un sindicalismo de tipo “empresario” (es decir que se preocupa esencialmente por lograr mejores salarios y ofrecer servicios a sus agremiados) y defiende la libertad y autonomía sindical con base en la idea de la modernización, las privatizaciones, el Estado mínimo, la desregulación de la economía, el libre mercado, la representación en las empresas y la eliminación de la intervención del Estado en las negociaciones colectivas<sup>78</sup>. La línea estratégica de esta central ha combinado a lo largo del período una actuación sindical activa con una postura política conservadora. Por ejemplo durante el mandato de FHC apoyó las políticas de flexibilización laboral recibiendo a cambio recursos públicos para sus proyectos como el Centro de Solidaridad del Trabajador<sup>79</sup>. Sin embargo, a pesar de que FS ha sido la segunda mayor central en cuanto al número de sindicatos afiliados la sensible disminución de sus entidades

---

<sup>75</sup> Hasta fechas recientes con el gobierno de Lula la CUT ha evolucionado hacia un sindicalismo de tipo social- menos movimentista pero igualmente con un proyecto amplio que va más allá de demandas gremialistas- que sigue reivindicando la libertad y autonomía sindical así como su alianza con diferentes movimientos sociales. Mantiene una actitud de colaboración hacia el actual gobierno y empresarios situación que le ha generado fricciones en su interior y que han desembocado en la salida de diversas corrientes de opinión (Rademacher y Melleiro, 2007)

<sup>76</sup> Definida a sí misma como sindicalismo de resultados (Bizberg, 2007).

<sup>77</sup> Esta central jugó un papel secundario en el desarrollo de la agenda laboral brasileña dejando el protagonismo a la CUT y en menor medida a FS, siendo su principal acción, en años recientes, su alianza con otras organizaciones sindicales (SDS y CAT) para crear la UGT en 2007.

<sup>78</sup> Dicha agrupación fue concebida como una alternativa para superar el sindicalismo estéril de la CUT y el conformismo paralizante de la CGT a través de un sindicalismo “capaz de endurecer y negociar cuando sea necesario” (FS, 2006:1)

<sup>79</sup> Agencia integrada de servicios de combate de desempleo que ofrece seguro de desempleo, intermediación de mano de obra, calificación profesional y apoyo a la pequeña empresa

asociadas en años recientes ha repercutido en su poder sindical<sup>80</sup> (Radermacher y Melleiro, 2007).

### **1.2.2 Hegemonía de la CUT en la estructura sindical de Brasil**

Por sus recursos de poder, por su capacidad para aprovecharlos en favor de sus intereses a través de estrategias eficaces que le han garantizado actuar más allá de la arena laboral nacional, el sindicalismo de movimiento social, representando por la CUT, ocupa un lugar hegemónico dentro de la estructura sindical de Brasil.

Desde los años noventas los intereses de la CUT no se limitaron solo a la defensa de los derechos conquistados por los trabajadores hasta ese momento sino que promovió cambios más profundos en la agenda laboral nacional acompañados de un retorno a un modelo desarrollista. En este sentido los dos principales intereses estratégicos de la CUT a nivel nacional han sido impulsar la reforma laboral para institucionalizar un Sistema Democrático de Relaciones de Trabajo<sup>81</sup> y recuperar las capacidades del Estado para intervenir en la economía<sup>82</sup>.

Para alcanzar estos objetivos la central empleó sus principales recursos de poder: su capacidad para superar la arena sindical como campo de lucha política a través de su

---

<sup>80</sup> Por ejemplo el censo sindical del 2001 confirmaba que FS reunía a 839 sindicatos para ese año y seis años después (2007) 633, una disminución de casi 25%.

<sup>81</sup> Este Sistema Democrático de Relaciones de Trabajo (SDRT) es un programa formulado por la CUT desde 1992 y donde la central expone su propuesta global de reforma laboral y sindical poniendo énfasis en la organización por local de trabajo, negociación colectiva, contrato colectivo de trabajo y unicidad del impuesto sindical. La base de del SDRT es la institucionalización de un régimen de plena libertad de organización sindical en sintonía con varios principios consagrados en las convenciones de la OIT entre las que destacan: libertad sindical y protección del derecho de sindicalización (convención 87), aplicación de los derechos de sindicalización y negociación colectiva (98), protección a los representantes de los trabajadores en las empresas (135). Con base en esto demandaban eliminar la totalidad de las estructuras corporativas y democratizar las relaciones laborales a través de: la legalización de las centrales sindicales, implementación de los contratos colectivos nacionales, libre acceso a los dirigentes sindicales al interior de las empresas, derecho a instituir comités sindicales en los locales de trabajo, ultra actividad de los acuerdos colectivos, reducción de la jornada de trabajo sin reducir los salarios, restringir el poder normativo de los tribunales de trabajo, eliminar el impuesto sindical obligatorio, crear comisiones para la solución de conflictos laborales en los centros de trabajo y obtener la libre organización por ramo en vez de categoría laboral (CUT, 1991- 2003).

<sup>82</sup> Esto significa colocar límites a la circulación del capital internacional (en especial al financiero), rechazar acuerdos con organismos internacionales que sometían al país a los intereses de esos capitales, retomar el crecimiento económico y el empleo con base en estímulos al mercado interno, implementar una política de redistribución de la renta que incluya la recuperación del salario mínimo, un sistema tributario progresivo, la democratización de la vida social y política con el fortalecimiento y creación de consejos y foros de políticas públicas así como la creación de espacios políticos de participación popular y democracia directa (CUT, 1991-2002).

participación en el PT, su amplia política de alianzas, su capacidad de generar proyectos alternativos, el número de sindicatos afiliados<sup>83</sup> y su reciente participación en el gobierno de Lula. Todos ellos elementos que se combinan para consolidarla como la más fuerte e influyente central sindical brasileña.

Estos recursos fueron utilizados para implementar una estrategia que podemos dividir en dos grandes arenas: la nacional y la regional. En el plano nacional distinguimos varias líneas de acción. Durante la primera mitad de los años noventa lo característico fue la confrontación con los primeros gobiernos civiles a través de la movilización general, pero a partir de su quinto Congreso (1994) ganó la tendencia conciliadora con el empresariado y el gobierno que defendía un sindicalismo de propuestas. Esta corriente impulsó la negociación de las cámaras sectoriales con empresarios y gobierno<sup>84</sup> y a pesar del abandono por parte de FHC de estas cámaras la dirección de la CUT optó por una estrategia de naturaleza propositiva en vez de una defensiva-reivindicativa, característica de los años ochenta. Dicha línea de acción le valió una mayor disposición de los empresarios a aceptarla como interlocutora válida (Bizberg, 2007).

A partir del 2003 la estrategia planteada ha tenido como objetivo posicionar a la central en los espacios institucionales y en los espacios construidos de la sociedad civil con base en tres dimensiones articuladas entre sí: unidad en la acción, organización y movilización de las bases sindicales y construcción de alianzas sociales.

En este sentido la dirección de la central decidió, en un primer momento, apoyar a Luiz Inácio Lula da Silva en la elección presidencial de 2002<sup>85</sup> y participar en su

---

<sup>83</sup> En el 2007 la CUT era la mayor central sindical en Brasil con 1571 sindicatos afiliados.

<sup>84</sup> Conviene decir que el hecho de que FS apoyara estos espacios desde un principio obligó a la CUT a cambiar su postura.

<sup>85</sup> A diferencia de los anteriores procesos electorales con Lula como candidato (1994 y 1998) no se conformó un Frente Popular, con los partidos cuyas bases sindicales integran la CUT. Esto respondió a la necesidad de organizar una campaña innovadora cuyo objetivo fue construir una base electoral más compleja que un sindicato. Sin embargo ello generó diferencias al interior de la central que llevaron a la corriente Movimiento de los Trabajadores al Socialismo (MTS), ligada al Partido Socialista de los Trabajadores Unificado (PSTU) a apoyar al candidato de ese partido, José María de Almeida, ex dirigente del ejecutivo nacional de la CUT (CUT, 2002).

gobierno ocupando, entre otras, la cartera del Ministerio de Trabajo<sup>86</sup>. Una vez en el poder ejecutivo la CUT buscó una posición de solidaridad crítica con base en la evaluación de que había una disputa por la hegemonía en el gobierno y que sería la presión de la sociedad la que podría determinar su rumbo. Detrás de este análisis existen tres factores que observa la dirigencia de la CUT para medir la correlación de fuerzas en ese momento: el reposicionamiento de la izquierda en América Latina, la insolvencia económica de Brasil después del gobierno de FHC y el equilibrio político necesario en el gobierno de Lula debido a las alianzas con sectores de la clase dominante que construyó para ganar la presidencia. En ese contexto la estrategia se sintetiza en un diálogo permanente con el gobierno y la utilización de sus capacidades de movilización para presionar por los intereses estratégicos de la central con el objetivo de fortalecer al presidente y contraponer la “presión popular” al cerco de las elites neoliberales “aliadas” de Lula, dicho en sus propias palabras “la disputa por la hegemonía es un espacio en permanente construcción” (CUT, 2003). Con ese objetivo, una estrategia puesta en práctica con relativo éxito fue la realización de movilizaciones conjuntas con otras centrales sindicales y con los movimientos sociales<sup>87</sup>.

A nivel regional, a pesar que la CUT observaba en el MERCOSUR un proceso de integración pautado por el recetario neoliberal, se decidió a actuar en él, debido a que se enfrentaba por entonces un escenario internacional adverso, donde los Estados perdían paulatinamente autonomía frente al creciente poder de las empresas transnacionales. Igualmente perdían eficacia algunas formas tradicionales de cooperación sindical (denuncias, declaraciones de solidaridad entre otras). Advirtieron por tanto la necesidad de actuar en un espacio más amplio para potenciar sus recursos de poder y capacidad de influencia a partir de una mayor coordinación con sus pares regionales así como internamente se vinculaban a otros sectores diversos de la sociedad civil. La CCSCS ha sido utilizada desde entonces como un instrumento para disputarle a las fuerzas más conservadoras la dirección de la

---

<sup>86</sup> Algunos de los sindicalistas que estuvieron al frente del Ministerio fueron Jacques Wagner (ex-sindicalista petrolero), Ricardo Berzoini (del sindicato de los bancarios) y Luiz Marinho (metalúrgico y ex-presidente de la CUT).

<sup>87</sup> La construcción de alianzas sociales ha sido un de los elementos estratégicos de la Central y en esta etapa siguió priorizando la construcción de estas a través del Foro de Movilización Popular cuyo objetivo era constituirse como el espacio aglutinador y movilizador de los sectores populares en apoyo al gobierno de Lula.

integración regional (con los principios de desarrollo social, democracia y autonomía y política) lo que a su vez le permitiría incrementar su poder en el escenario nacional (CUT, 91-03).

Como resultado de sus estrategias interna y externa esta central ha sido capaz de comprender las oportunidades políticas económicas y políticas para diseñar respuestas eficaces, implantar el sindicalismo en las empresas, movilizar a sus miembros y otros públicos, consolidarse como una poderosa central independiente del Estado e interlocutora válida de los empresarios, presentar propuestas populares como alternativas a las reformas neoliberales de FHC, polarizando el debate e involucrando actores externos de la CUT, colaborar en la fundación de un partido que establece el vínculo entre el sistema partidista y el sistema social, construir una vasta red de alianzas con diversos sectores y lograr conquistas importantes como los aumentos del salario mínimo o la corrección anual de la tabla del impuesto a la renta<sup>88</sup> (Bizberg, 2007 y CUT, 2000). A la vez, esta interacción virtuosa entre el poder nacional y regional del sindicalismo brasileño encabezado por la CUT, junto a su alianza con el PT y el gobierno de Lula y a su cercanía con movimientos sociales y segmentos del empresariado nacional, han ayudado a que en esta nueva etapa de intervencionismo estatal en Brasil la política laboral ocupe un lugar destacado. Al coincidir esta evolución con lo que estaba ocurriendo en otros países del Cono Sur (como mostraremos más adelante en el caso argentino), las oportunidades de armonización institucional y de generación de una política pro trabajadores en el MERCOSUR se ampliaron sustancialmente al punto que, como veremos en el capítulo siguiente, tal vez la dimensión laboral de este proceso sea hoy en día la única que registró avances sustanciales en esta etapa que algunos denominan “posneoliberal”

### **1.3 Sindicatos, gobierno y partidos políticos en el poder: ¿Un intercambio ventajoso?**

En este apartado expondré cómo la naturaleza del sistema político, cuyos aspectos más destacados ya comentamos, ha permitido al sindicalismo consolidarse como un

---

<sup>88</sup>A pesar de lo anterior la misma central reconoce que ha sido incapaz de romper el modelo corporativo de relaciones laborales, cuestión que desde su fundación es uno de sus principales propósitos (CUT, 2000)

interlocutor fuerte en lo político y en lo social. La dinámica seguida por la reforma laboral ilustrará cómo funciona en Brasil en ese marco la relación gobierno-sindicatos- partido político en el poder.

### **1.1.3 La centralidad del sindicalismo para la construcción de la agenda laboral**

El gobierno socialdemócrata de FHC, en consonancia con su plataforma partidaria favorable a las reformas pro mercado, promovió la flexibilización de las formas de contratación y remuneración de la mano de obra<sup>89</sup>. En este sentido impulsó desde 1998 una amplia reforma a la Constitución y a la legislación de los trabajadores que sería derrotada por el poder sindical.

El objetivo de ésta era ampliar el espacio de negociación a la baja entre patrones y empleados a través de la negociación colectiva. Con la flexibilización se reduciría el costo de contratación de la mano de obra. El gobierno buscaba que los derechos de los trabajadores plasmados en la Constitución fueran objeto de negociación colectiva, es decir, quería que sus límites pudieran ser libremente fijados en la negociación entre patrones y empleados<sup>90</sup>.

El ejecutivo intentó negociar esta amplia reforma con cambios en la Constitución, principalmente en el artículo 7 que estipula los derechos de los trabajadores, con la idea de hacer explícito que esos derechos pudieran ser objeto de negociaciones, lo que tensó la relación entre el PSDB y el sindicalismo, dando lugar a un fuerte enfrentamiento con la CUT y FS que no aceptaron la flexibilización extrema. Los líderes de las centrales sindicales se opusieron porque entendieron que tal iniciativa atentaba contra los derechos de los trabajadores conquistados durante décadas. Frente a ello la CUT tomo una vez más la dirección del sindicalismo brasileño con base en tres importantes recursos de poder: su vasta red de alianzas, su capacidad de movilización y un proyecto propio acerca de cómo tenía que ser la reforma. El argumento fue que para ampliar el espacio de negociación era necesario en primer lugar terminar con la unicidad sindical y permitir la libre asociación.

---

<sup>89</sup> El PSDB era y es partidario de los mecanismos de regulación del mercado y de la integración de Brasil en la economía mundial por lo que promovió el crecimiento de la economía a través de su eficiencia para poder competir a nivel internacional (PSDB, 2007).

<sup>90</sup> El presupuesto sostenía que entre más flexibles fuesen las relaciones laborales más empleos formales podrían ser creados, por lo que el gobierno sostenía que la negociación entre las partes debía sobreponerse a la legislación (Oliveira, 2002).

Ante la fuerza de la CUT el gobierno dio muestras de aceptar ese camino cuando presentó al Congreso una Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC 623/1998) que alteraba los artículos 8, 111 y 114 de la Constitución. El texto proponía eliminar la unicidad sindical obligatoria, la estructura piramidal sindical (formada por confederaciones, federaciones y sindicatos), la revisión del poder normativo de la Justicia del Trabajo y la creación de instancias extrajudiciales previas de mediación y conciliación de conflictos individuales y colectivos, todos ellos intereses estratégicos de la central desde sus orígenes. No obstante el gobierno fue incapaz de superar el poder de veto del sindicalismo y la PEC fue desechada por el Congreso obligando a FHC a concentrar sus esfuerzos en modificar la legislación ordinaria<sup>91</sup>.

En el segundo semestre del 2001 el gobierno envió al Congreso el proyecto de ley 5.483/2001 que permitiría la negociación de los derechos definidos en la CLT siempre que no contrariara la Constitución. Pero de nueva cuenta el poder de la CUT y las divisiones al interior del bloque gubernamental obligaron al ejecutivo a realizar modificaciones al proyecto quedando explicitado que el acuerdo no podría contrariar la CLT<sup>92</sup>. Este fallido intento de flexibilización extrema, desde mi punto de vista, es un indicador del poder sindical que ilustra el rol principal de la CUT en la construcción de la agenda laboral en Brasil y el MERCOSUR<sup>93</sup>.

Ya con Lula en la presidencia el gobierno petista ha intentado una profunda reforma laboral y sindical, pero a diferencia de la posición del PSDB, la agenda laboral y su relación con el sindicalismo han sido para el PT centrales en aras de la construcción de un nuevo modelo desarrollista, reconociendo la importancia de un Estado fuerte para su elaboración (PT, 2002). Sin embargo, al igual que FHC, Lula ha tenido dificultades para realizar la reforma aunque con la particularidad, a diferencia de su

---

<sup>91</sup> La base partidaria de centro- derecha del gobierno de FHC estuvo conformada por el PSDB, PPB, PFL, PMDB, PTB y PPB que le representó el apoyo de 341 y 347 miembros en el Congreso durante su primer y segundo mandato, respectivamente (Chagas, 2002). Lo significativo de esto es que para aprobar reformas a la Constitución son necesarios 308 votos, pero a pesar de contar con ellos, la oposición del sindicalismo le hizo retroceder.

<sup>92</sup> Según Oliveira esta ley que flexibilizaba la CLT en poco ayudó a combatir la informalidad y aumentó muy poco el espacio de negociación entre empresarios y trabajadores (Oliveira, 2002). Sin embargo, los datos muestran que bajo el empleo informal de 45% en 1990 a cerca de 42% en el último año de gobierno de FHC (Cuadro II. 3)

<sup>93</sup> En el caso de las obligaciones sociales sobre los salarios el gobierno propuso su sustitución por un impuesto sobre el valor agregado y la ganancia. Dicha iniciativa encontró la oposición de las confederaciones patronales que no pudieron, a diferencia de sus pares sindicales, evitar su aprobación en el Congreso.

antecesor, de buscar desde el inicio de su gestión un profundo diálogo con los actores involucrados a través de mecanismos de concertación entre el Estado, empresarios y sindicatos. La arena de mediación elegida fue el FNT, cuyo objetivo fue la construcción de un gran acuerdo sobre la nueva legislación laboral<sup>94</sup>.

El FNT buscó construir consensos entre los representantes sindicales de los trabajadores, las entidades patronales y el gobierno. A pesar de las dificultades, todas las partes hicieron concesiones y se elaboraron propuestas alrededor de tres grandes ejes: organización sindical (tanto de los trabajadores como de los empresarios), negociación colectiva y sistema de resolución de conflictos. Al respecto Rademacher y Melleiro comentan:

“El debate tuvo el mérito de enfrentar problemas cruciales, como la baja representatividad de las entidades sindicales y la contribución sindical compulsiva, previendo su eliminación gradual en un periodo de tres años y su sustitución por una tasa vinculada a la realización de negociaciones colectivas. Otro tema, el de la libertad sindical, generó una discusión muy difícil, dada la larga tradición del sindicato único y la estructura vertical del sistema confederado. La propuesta de consenso implicó un sistema mixto que combina la posibilidad de introducir la libertad sindical para las nuevas entidades, con la garantía de la exclusividad de representación para las ya existentes. El criterio para la constitución de las organizaciones sindicales previsto en el proyecto sustituía la categoría profesional por el sector económico y el ramo de actividad económica” (Rademacher y Mellizo, 2007: 133)<sup>95</sup>.

El resultado de la discusión en el FNT se presentó al gobierno en abril del 2004 y las propuestas a desarrollar en la enmienda Constitucional y sobre una ley laboral colectiva, se enviaron al Congreso en marzo del 2005 (PEC 369/05).

---

<sup>94</sup> El gobierno estableció dos espacios para el tema de la reforma laboral y sindical: el CDES, cuya tarea era definir las directrices generales de las reformas, y el FNT, donde se negociarían las propuestas del CDES. Sin embargo, la CUT consideraba que el CDES no era un espacio paritario de negociación y privilegió al FNT (CUT, 2003).

<sup>95</sup> Acerca de la negociación colectiva, se introdujo la posibilidad de negociaciones articuladas nacionales, la obligatoriedad de que las partes negocien y la extensión del derecho de negociación colectiva al sector público. Sobre los mecanismos de solución de los conflictos, la propuesta fue mantener la ley del derecho de huelga, con la definición de los servicios considerados esenciales para la comunidad. Se contempló la representación de los trabajadores en el lugar de trabajo como parte del sistema sindical y se propuso el pleno reconocimiento de las centrales sindicales. Además el FNT propuso eliminar el poder normativo de la Justicia del Trabajo, introduciendo el arbitraje público o privado. Y sugirió la creación de un Consejo Nacional de Relaciones de Trabajo (CNRT), con participación tripartita y paritaria, orientado a proponer directrices de políticas públicas en el área de las relaciones del trabajo (Rademacher y Mellizo, 2007).

Durante el proceso de aprobación de la reforma sindical (2004- 2005) la CUT a pesar de comprender la oportunidad política que se le presentaba, la CUT no fue capaz de mantener la unidad al interior de sus filas<sup>96</sup>. Los integrantes de la CSC se opusieron al fin del sistema de sindicato único y las corrientes Artsind y CSD, ambas identificadas con el PT, acabaron negociando una “plataforma básica” como propuesta para la reforma sindical. Dicha central revisó su posición de defensa de la libertad sindical y acordó el mantenimiento del actual sistema de sindicato único. Por su parte, los sectores de izquierda dentro de la CUT comenzaron a defender abiertamente la salida de la central del FNT. Argumentaban que las propuestas de éste reforzaban la intervención del Estado, abrían la puerta a la flexibilización de los derechos de los trabajadores y no aseguraba el derecho a la negociación y la huelga de los funcionarios públicos.

Varios factores obligaron al gobierno a desistir del proyecto de reforma sindical. Entre otros, las fracturas al interior de la más poderosa central sindical aliada a Lula, las movilizaciones contra la reforma sindical en un frente que unió a las posiciones más extremas del sindicalismo (de izquierda y derecha), la crisis política por el escándalo de denuncias por la compra de votos a legisladores para aprobar ciertos proyectos y el supuesto financiamiento de campañas electorales con partidas de origen dudoso obligaron al gobierno a desistir del proyecto de reforma sindical.

Después del triunfo en las elecciones presidenciales de octubre de 2006, el gobierno de Lula intentó nuevamente aprobar esas medidas e insistió en la legalización de las centrales sindicales<sup>97</sup>. En mayo de 2007 se alcanzó un preacuerdo entre las centrales y el gobierno que incluía el reconocimiento jurídico de las centrales sindicales a partir de ciertos criterios de representatividad y preveía su sostén financiero con base

---

<sup>96</sup> Las diferencias comenzaron cuando Lula lanzó su propuesta de reforma previsional. En su octavo congreso nacional, en junio de 2003, la central quedó dividida en dos bloques: uno que defendía el apoyo al gobierno de Lula, compuesto por la Artsind, la CSD y la CSC; y otro que impulsaba una postura más crítica, formada por el MTS, la ASS y el Trabajo. Este debate, sumado a las discusiones por la reforma sindical, llevó a un grupo de sindicalistas ligado al MTS a romper con la CUT y formar la Conlutas en marzo de 2004 (Rademacher y Mellizo, 2007).

<sup>97</sup> Anteriormente en mayo de 2006 el gobierno intentó avanzar con la reforma emitiendo dos decretos por los cuales creó el CNRT y legalizó las centrales sindicales. Las propuestas fueron rechazadas por los líderes de las bancadas legislativas y el gobierno retrocedió una vez más prefiriendo negociar con los sindicatos lo que significa un reconocimiento a la fuerza de estos con el objetivo conseguir de una vez por todas la ansiada reforma sindical.

a la transferencia de 10% del impuesto sindical. A cambio, las centrales asumieron el compromiso de apoyar el proyecto en el Congreso.

El poder del sindicalismo lo ha convertido en un importante interlocutor en la arena política y social como lo demuestran los procesos de negociación de la reforma sindical. Sin embargo no debemos pasar de lado que la unidad en él (principalmente en la CUT) han sido importantes durante este proceso lo que demuestra además su alto grado de institucionalización y complejidad<sup>98</sup>.

## **2. Argentina**

### **1.1 Estructura de oportunidades políticas y económicas**

Desde los ochenta Argentina experimentó, igual que Brasil, cambios importantes en sus estructuras política y económica; en la primera, se fortaleció el sindicalismo pues se modificaron las reglas del juego político, disminuyó la capacidad represiva del Estado y se conservaron y construyeron recursos de poder que favorecieron sus intereses en los años noventa y en la década siguiente; en la segunda, la estructura económica, se impusieron una serie de limitaciones a la acción colectiva incluso más severas que en Brasil, algunos viejos recursos dejaron de funcionar eficazmente, se debilitó el poder sindical, afectándose severamente la calidad de los empleos y el balance no fue del todo bueno para las cúpulas.

Este país atravesó por una doble transición. La primera de ellas, política, con el paso del autoritarismo militar represivo a la democracia, el retorno al bipartidismo y el resurgimiento del sindicalismo peronista. La segunda, la económica, consistió de una conversión violenta al neoliberalismo con resultados negativos para los trabajadores. Sin embargo, la secuencia de la transición -primero política y luego económica- favoreció a los sindicatos de ambos países, porque lo que ganaron con la apertura política les permitió resistir en cierta forma las reformas extremas y mantenerse como interlocutores sociales y políticos (Cook, 2007)<sup>99</sup>. El papel del sindicalismo en

---

<sup>98</sup> Durante el mandato de Lula se ha producido una reorganización del movimiento sindical que incluye divisiones y fusiones, motivadas por los diferentes posicionamientos frente al gobierno. Por ejemplo las divergencias dentro de la CUT llevaron a sectores asociados al P-SOL, PSB, PCB, PSTU (MTS) y PCdB (CSC) anunciar su salida de la central lo que repercutió en la no aprobación de la reforma sindical acordada en el marco del FNT.

<sup>99</sup> Recordemos que si bien las primeras reformas neoliberales iniciaron con la dictadura, a pesar de que a sus implementadores no les agrada que se les relacione con las dictaduras militares, las más

el MERCOSUR se relaciona estrechamente a los vaivenes en los escenarios político y económico internos, observados en cada uno de estos países, que crearon incentivos para que los sindicatos vieran en el escenario regional un espacio propicio para sobrellevar el vendaval neoliberal y construir una visión común del proceso de integración regional.

En el período de estudio, algunos elementos distintivos de esta doble transición argentina influyeron en las estrategias de los diferentes actores involucrados en la construcción de la agenda laboral. Entre estos elementos destacó la configuración del sistema político (indefinición programática del sistema de partidos), la (dispersión) escasa unidad empresarial nacional, los escasos mecanismos de coordinación entre el mercado y el sector público, la profundidad de las reformas neoliberales, la instauración de un régimen destructor de empleos y la posterior llegada de un presidente con una agenda neodesarrollista y pro trabajadores.

En suma, la secuencia de la transición y la combinación de ambas estructuras de oportunidades han condicionado el impulso de estrategias sindicales en el plano nacional y regional. A continuación veremos cómo la evolución de la EOP ha favorecido el desarrollo del sindicalismo argentino.

### 1.1.1 EOP

Al igual que en Brasil existía el precedente de un régimen militar autoritario y extremadamente represivo<sup>100</sup> que prohibió actividades sindicales<sup>101</sup> y políticas. Los conflictos de las fuerzas armadas y el descalabro en la guerra contra Gran Bretaña, entre otros factores, precipitaron la debacle de los militares y aceleraron la transición a la democracia (Cavarozzi, 1992).

---

importantes reformas económicas por su impacto a los trabajadores se dieron en el período de Menem después de la transición política (privatizaciones de empresas estatales, reformas laborales, etc.).

<sup>100</sup> En marzo de 1976, en medio de un caos político, económico y social, las fuerzas armadas de Argentina decidieron movilizarse en contra de Isabel de Perón poniéndola en detención domiciliaria para ser investigada por corrupción a la par que el ejército, la armada y la fuerza aérea formaron una junta de gobierno bajo el mando del general Jorge Rafael Videla. Argentina cayó en un gobierno militar que abolió el derecho de asociación de los trabajadores y a la CGT, disolvió el congreso e incluso las organizaciones deportivas y de caridad (Vázquez, 2007)

<sup>101</sup> Cuando el peronismo fue derrocado del poder político en 1955 y proscrito hasta 1973, la CGT llenó el vacío político y prosiguió sus contactos con el Estado para que se conservaran sus derechos colectivos (obras sociales, salarios y prerrogativas a los dirigentes), pero esta tendencia disminuyó bajo el régimen militar cuando el sindicalismo estuvo intervenido (Alcántara, 2000).

Con el retorno democrático en 1983 y el restablecimiento de las garantías constitucionales, se abrió un período de recomposición sindical. Tras la intervención y restricciones militares en los sindicatos y sus actividades, una de las primeras tareas asumidas por las nuevas autoridades civiles fue diseñar un mecanismo para "normalizar" su funcionamiento<sup>102</sup>. En 1984 el Ejecutivo intentó remover a los dirigentes sindicales peronistas mediante el proyecto de ley de "democratización sindical", por lo que se designaban interventores de hecho para convocar elecciones y determinar un régimen proporcional pero el proyecto fue rechazado por el PJ en el Senado donde era mayoría. La propuesta del gobierno radical originó su primera gran confrontación con los sindicatos, resuelta a favor de éstos últimos en el Parlamento<sup>103</sup>. El ejecutivo intentó contener a la oposición sindical concediendo un aumento salarial<sup>104</sup>, el retorno a la vigencia de la legislación laboral peronista<sup>105</sup> y el nombramiento de un dirigente sindical como ministro de trabajo, pero la CGT no cedió en su nivel de militancia durante los primeros años de la transición<sup>106</sup>. Este episodio ilustra el inicio de la apertura institucional misma que le permitirá al

---

<sup>102</sup> Raúl Alfonsín de la UCR fue elegido presidente con la normalización democrática (1983) pero éste y su partido no tenían lazos con el sindicalismo e incluso mantenían cierta desconfianza hacia el gremio peronista al que acusaron, durante la campaña electoral, de tener un pacto secreto con los militares (Murillo, 2005).

<sup>103</sup> Vale la pena señalar que durante la administración de Alfonsín la CGT estalló 13 huelgas generales.

<sup>104</sup> En 1986 los sindicatos encararon una fuerte ofensiva política contra el gobierno y por aumentos salariales, pero esta ofensiva fue impulsada por dos estrategias diferentes entre sí representadas por los sectores industrial y público lo que constituía una competencia entre corrientes sindicales en el proceso de normalización de la CGT. La primera pretendía lograr una apertura en la negociación colectiva y quebrar la política de control salarial mientras la segunda contener el deterioro de los ingresos resultado de las políticas de ajuste fiscal que les afectaba. Al mismo tiempo fue posicionándose una expresión más negociadora con el gobierno tendiente a restituir las leyes que regulaban la actividad sindical y que se fortaleció cuando uno de sus dirigentes fue nombrado ministro del trabajo, retirándose como consecuencia de la derrota electoral de los radicales y dejando acordadas con él las leyes de negociación colectiva, asociaciones colectivas y obras sociales. En síntesis, la relación entre el gobierno radical y el sindicalismo se desarrolló entre la confrontación y la alianza (Palomino, 1998).

<sup>105</sup> Estas eran por un lado la Ley de Asociaciones Sindicales que le otorgaba amplias capacidades de decisión a las direcciones sindicales para recaudar fondos, convocar asambleas, controlar la competencia interna e intervenir en los organismos de locales y de base. Por su parte la Ley de Negociación Colectiva capacitaba a los dirigentes para negociar con los empresarios los convenios colectivos en cada rama de actividad.

<sup>106</sup> Esta estrategia de confrontación de la CGT tenía un componente político partidario, ya que los sindicatos aparecieron como los grandes derrotados en las elecciones de 1983, cuando encabezaron el PJ. Luego de la derrota, el peronismo se fragmentó rápidamente en varias líneas internas y no pudo estabilizarse como un interlocutor central del gobierno a pesar de ser la principal fuerza opositora. Un partido dividido y sin rumbo tendió a ser sustituido, en el espacio público, por un sindicalismo peronista intransigente con la política oficial y apoyado en los reclamos salariales de los trabajadores (Palomino, 1998).

sindicalismo peronista defender sus intereses estratégicos corporativos durante el neoliberalismo a través de su relación cercana con los gobiernos siguientes.

El primer gobierno del justicialista Carlos Menem se dio en medio de una severa crisis económica<sup>107</sup> por lo que implementó un drástico programa de estabilización y reformas de mercado que tuvieron efectos mixtos en la EOP ya que por un lado los cambios al sistema previsional, de seguridad social y en la legislación laboral, afectaron los derechos individuales de los trabajadores<sup>108</sup> (que paradójicamente, habían sido logrados al amparo de la alianza con el justicialismo) al mismo tiempo que se conservaron sus derechos colectivos a través de las leyes de obras sociales, asociaciones sindicales y negociación colectiva.

---

<sup>107</sup> Durante 1988, las presiones de los acreedores externos se mantuvieron aunque resultaron infructuosas debido a la capacidad de influencia del capital interno. Sin embargo con la llegada de George Bush a la presidencia de EUA y la de Nicholas Brady como secretario del tesoro de ese país el FMI y el BM exigieron como requisitos: la normalización de los pagos y las reformas estructurales. En ese momento gran parte de la deuda fiscal Argentina estaba en poder de la banca internacional quien provocó la corrida financiera en febrero de 1989 que desató la espiral hiperinflacionaria. En enero de 1989 los precios subieron 8.9%, en febrero 9.6%, en marzo 17%, abril llegó a 33.4%, mayo alcanzó el 78.5% y el mes de junio superó el 200%, hecho que detonó asaltos a supermercados y movilizaciones populares que llevaron a Raúl Alfonsín declarar el estado de sitio y anunciar que renunciaría antes de terminar su periodo (Vázquez, 2007).

<sup>108</sup> En este período el grado de apertura institucional se modificó ya que se transformaron varias regulaciones aunque sin sustituir las principales leyes laborales, consecuencia, como veremos más adelante, de la capacidad de los sindicatos oficiales para defender sus derechos colectivos. Entre esas normas destacan la Ley de Emergencia del Estado (1989) que modificó el estatus de los empleados públicos a través de la suspensión temporal de la estabilidad en sus cargos, que permitió la remoción de numerosos funcionarios; el decreto reglamentario del derecho a huelga en los servicios públicos (1990) para atenuar las presiones de los sindicatos afectados por la privatización y satisfacer la demanda de los adquirentes de esas empresas; la Ley del Empleo (1990) que estableció una serie de nuevas figuras contractuales como los contratos por tiempo determinado o a plazo fijo que eximían a las empresas de indemnización por despido para trabajadores con menos de tres meses de antigüedad de los aportes previsionales y de obra social; el Procedimiento Preventivo de Crisis (PPC), un mecanismo que inducía a la negociación colectiva en empresas que por razones de fuerza mayor, causas económicas o tecnológicas dispusieran realizar suspensiones o despidos colectivos; el Decreto de Desregulación (1993) que establecía la posibilidad de realizar negociaciones colectivas en el ámbito de las empresas y que tendió a ampliar, en la práctica, la heterogeneidad salarial; la Ley 24.467 (1995) que estableció un nuevo régimen laboral para las pequeñas y medianas empresas, facilitando la flexibilización contractual; la ley 24.465 de Fomento del Empleo que introdujo el Contrato de Aprendizaje y la Ley 24.576 de Modificación del Régimen de Contrato de Trabajo. Hacia 1998 se estableció una reforma laboral que disminuyó el monto de indemnización por despido para los trabajadores con menos de dos años de antigüedad en el empleo, aunque al mismo tiempo restringió el período de prueba y derogó varias modalidades contractuales de trabajo, dejando subsistir sólo las correspondientes a los contratos de pasantía y aprendizaje. Posteriormente se promulgo la Ley 25.250 (2000) que permitía a las empresas afectadas negativamente por el ciclo económico modificar las garantías del convenio colectivo de trabajo de ámbito superior, de manera que éstos trabajadores no gozarían de los derechos de los trabajadores de la misma rama, regulados por el convenio colectivo de ámbito mayor (Palomino, 1998, 2000 y 2001).

La ley de obras sociales respetó el privilegio de la cúpula sindical para gestionar y administrar los aportes de los trabajadores –sindicalizados o no– y las contribuciones patronales. Por su parte, la ley de asociaciones sindicales respetó los monopolios de representación, la ley de negociación colectiva garantizó la negociación centralizada y además la ley 24.241 impulsó un nuevo sistema previsional con la participación de los sindicatos. Todos estos dispositivos, permitieron al sindicalismo oficial acumular fuerzas en lo interno y fortalecerse en lo externo.

Durante el periodo de Menem, la agenda laboral estuvo supeditada a la lógica del mercado, instaurándose un nuevo modelo de relaciones laborales basado en el mejoramiento de la productividad laboral, el fortalecimiento de la gestión empresarial y la equiparación de los derechos de los trabajadores estatales con sus pares del ámbito privado. La agenda laboral estuvo centrada en facilitar la flexibilización laboral vía la introducción de nuevas modalidades contractuales y de normas específicas, la disminución del costo laboral para las empresas vía la colocación de topes indemnizatorios a los accidentes de trabajo y políticas económicas que produjeron una profunda reestructuración del mercado de trabajo, todos ellos elementos que constriñeron el poder sindical.

La apertura económica y las reformas laborales pro mercado aplicadas por el gobierno contaron con el apoyo de los grandes empresarios y el capital financiero lo que se vio reflejado en la flexibilización laboral y la disminución de los costos para los empleadores (Palomino, 2000 y 2001). Sin embargo, la presencia política empresarial nacional se debilitó a lo largo del período debido a que varios de los empresarios que impulsaron el modelo neoliberal<sup>109</sup> y que tuvieron una participación activa en la privatización de las empresas públicas terminaron vendiendo sus empresas a competidores extranjeros, por lo que las entidades empresarias tradicionales fueron disminuidas en su capacidad de interlocución con el gobierno y

---

<sup>109</sup> Los grupos empresariales en general apoyaron las reformas estructurales y los ajustes fiscales. Tanto los grupos de capital doméstico como los actores transnacionales se relacionaron con el gobierno a través del lobby y sin la mediación de corporaciones por lo que las demandas se fragmentaban y las posibilidades de presentar propuestas homogéneas desaparecía. La Unión Industrial Argentina, la Sociedad Rural Argentina y las Confederaciones Rurales Argentinas apoyaron el proyecto neoliberal del gobierno menemista aunque elaborando numerosas críticas a aspectos concretos (Vázquez, 2007).

sustituidas por directivos de empresas extranjeras<sup>110</sup>. Al mismo tiempo pequeños y medianos empresarios de diversas ramas, constitutivas de la base de afiliados de las entidades corporativas, quebraron. Este proceso que debilitó el poder de los empresarios nacionales e incrementó el del capital financiero, redujo el de los sindicatos ya que facilitó la flexibilización laboral, disminuyó las contribuciones patronales a las obras sociales (controladas en su mayoría por los sindicatos oficiales) y multiplicó formas de inserción laboral derivadas del derecho civil o mercantil<sup>111</sup> mermando la base y las finanzas sindicales, ambos importantes recursos de poder para este actor.

En cuanto al viraje productivo neoliberal, no redujo del todo el poder de los sindicatos<sup>112</sup> ya que si bien hubo un desplazamiento desde sectores que son bastiones sindicales (metalurgia, ferrocarriles, textil entre otros) hacia sectores de escasa organización sindical (servicios), los primeros fueron reemplazados por sectores industriales de militancia reciente como los camioneros, los trabajadores de la alimentación y los petroleros.

A principios de esta década la EOP se modificó favorablemente al sindicalismo, cuando la debilidad inicial del entonces presidente Néstor Kirchner<sup>113</sup> le obligó a buscar el apoyo de grupos sociales que compartieran su crítica al modelo neoliberal. La alianza con la facción crítica de la CGT (MTA) fue una opción estratégica del justicialismo encabezado por Kirchner, aunque su discurso fuera más cercano a la CTA (Collier y Etchemendy, 2007), que facilitaba la puesta en marcha de los intereses estratégicos del MTA y el impulso de una agenda laboral pro trabajadores como recompensa a su lealtad. En Argentina, a diferencia de Brasil, la coalición de

---

<sup>110</sup> Observa Vázquez (2007) con base en Sidicaro (2002) y Kosacoff (1999) que entre 1994 y 1998 el rol de las empresas extranjeras y nacionales se invirtió. Mientras en 1994 131 empresas nacionales eran parte de las 200 principales empresas industriales de Argentina controlando 56.6% de las ventas en 1998 sólo hubo 69 empresas nacionales en ese segmento y su control sobre las ventas fue de 30.3% (Vázquez, 2007).

<sup>111</sup> Esto se expuso en la erosión del estatus jurídico como subcontratación o contratos de prestación de servicios.

<sup>112</sup> Particularmente en Argentina supuso cambios dentro de la industria y de la industria a los servicios, el transporte y la energía. Al interior de la industria los ganadores fueron la industria automotriz, la farmacéutica, la petrolera, la del gas, la química y la agroalimentaria (especialmente la producción de aceites y lácteos), entre otros; algunos perdedores fueron complejota metalurgia, los textiles y el papel (Collier y Etchemendy, 2007).

<sup>113</sup> Néstor Kirchner accede a la presidencia con el 22.24 % de los votos en la primera ronda de las elecciones presidenciales de 2003, pero la retirada de Menem (24.45% de los votos) para la segunda ronda, le priva de obtener una mayoría. Para mayor información consultar Vázquez (2007).

gobierno de Néstor Kirchner fue más homogénea, estructurada sobre el sector momentáneamente hegemónico del PJ, incorporando desprendimientos de los partidos opositores, por lo que sumado a la crisis de los partidos políticos (PJ, UCR y FREPASO) que estructuraron las identidades durante la segunda mitad del siglo veinte (Boschi y Gaitán, 2008), no enfrentó una oposición política importante para impulsar una nueva agenda laboral de acuerdo a los intereses de sus aliados sindicalistas.

Durante este período (2003-2006) la agenda laboral flexibilizadora dio paso a una agenda pro trabajadores convirtiéndose en un importante pilar del programa gubernamental. En este sentido se implantaron una serie de políticas en materia salarial, de empleo y de relaciones laborales que tuvieron como eje la recuperación del rol de arbitraje del Estado. La política de ingresos promovió, en un primer momento, aumentos de suma fija otorgados por decreto, que tuvieron en los inicios de la recuperación económica el objetivo de mejorar el poder de compra de los asalariados de menores ingresos. Inmediatamente después la política de ingresos giró alrededor de tres ejes: el salario mínimo, el impulso a la negociación colectiva y la política previsional. La recuperación del salario mínimo, vital y móvil (SMVM) se apoyó con la puesta en funcionamiento del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil (2004) en él participan representantes de las centrales sindicales (CGT y CTA), de las cámaras empresarias y del gobierno. En la política previsional se incrementó el haber mínimo jubilatorio (HMJ), se aprobaron normas legislativas que promovían la inclusión de ciudadanos que no pudieron cumplir con sus aportes previsionales, se promulgó una reforma que permitió a los trabajadores desplazarse con libertad entre el sistema público y el privado y se impulsó un proyecto de ley por el cual los trabajadores agrícolas pasaron al sistema público de reparto para garantizar su jubilación futura (en proceso). (Tomada y Novick, 2007).

La política de empleo tuvo como gran objetivo incrementarlo y mejorarlo, contando con varios instrumentos: el principal ha sido el PJJHD, diseñado para diferenciar a los hogares con mayor cantidad de dependientes de los que requieren mejorar sus calificaciones laborales para acceder a un empleo de calidad. Así para las mujeres inactivas se diseñó el “Programa Familias por la Inclusión Social”, mientras que para

los desocupados con dificultades para acceder a un empleo formal se implementó un “Seguro de Capacitación y Empleo”. Otros instrumentos fueron el Plan Integral de Promoción del Empleo “Más y mejor trabajo” que incluye diversas acciones para la capacitación e inserción de los desocupados, los Acuerdos Sectoriales de Calificación que articula acciones de actores de un sector económico, los Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo y el Programa de Inserción Laboral en el Sector Privado (Tomada y Novick, 2007).

La política de relaciones laborales tuvo como eje recuperar la institucionalidad perdida, siendo sus instrumentos la promoción de la negociación colectiva, la reconstrucción de la inspección del trabajo y la la mediación estatal de los conflictos laborales (Ley 25 877). Concretamente se estimuló la negociación colectiva por actividad, lo que posibilitó ampliar la cobertura de trabajadores y la presencia de los sindicatos nacionales. La inspección del trabajo se fortaleció jerarquizándose institucionalmente, aumentando su personal y recursos, y lanzando un Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) orientado al control del trabajo no registrado en las empresas de manera planificada (Tomada y Novick, 2007).

Frente a este escenario los empresarios<sup>114</sup> se adaptaron e impulsaron iniciativas institucionales que se inscriben en los programas de responsabilidad social empresaria enfocadas al control de las cadenas de subcontratación de proveedores, como las que promueve el MTESS.

### **1.1.2 EOE**

En Argentina el proceso de implementación del ajuste estructural estuvo asentado en la ortodoxia neoliberal con una fuerte retracción productiva del Estado, donde las privatizaciones fueron llevadas de modo acelerado alcanzando a la casi totalidad de las empresas del Estado, renunciando incluso a conservar sectores prioritarios<sup>115</sup>.

---

<sup>114</sup> Para Carlos Acuña la prioridad gubernamental de control inflacionario no le generó mayor confrontación con los grupos económicos, salvo con aquellos exportadores cuyos productos pudieron ser afectados. En cambio, con el capital financiero no existieron diferencias explícitas porque la mayor confrontación con este se dio inmediatamente después de la crisis y la sufrió fundamentalmente Eduardo Duhalde. De igual forma a través de la política de obras públicas ganó apoyos con empresarios de este ramo (Vázquez, 2007).

<sup>115</sup> A diferencia de Brasil donde las privatizaciones fueron llevadas a través de una agencia especializada (BNDES) en Argentina fue llevado a cabo por las Leyes de Reforma de Mercado y de

Esta estrategia repercutió de forma negativa en el mercado de trabajo (y por ende en la base sindical) con una débil oposición de sectores organizados que no lograron frenar estas privatizaciones, ni mantener instituciones de fomento<sup>116</sup> o conseguir la creación de mecanismos de coordinación entre Estado, mercado y actores sociales. Esta situación al parecer coloca al sindicalismo argentino en una posición institucional endeble para sostener la nueva agenda laboral pro trabajadores. Sin embargo sus cuantiosos recursos de poder conservados durante la época neoliberal aunados a los resultados positivos en materia macroeconómica de años recientes, la inauguración de una nueva etapa neo desarrollista y su presencia en la construcción de la dimensión social del MERCOSUR, podrían favorecer no sólo la defensa de las necesidades inmediatas de sus agremiados sino también el impulso de sus intereses estratégicos de largo alcance a nivel nacional y regional.

Durante el régimen neoliberal la economía argentina tuvo tasas positivas de crecimiento (excepto 1995) hasta el año 1998, que coincide con la etapa de consolidación del MERCOSUR<sup>117</sup>, entrando en recesión de 1999 a 2001 y estallando una crisis en 2002 (Cuadro II.6); en estos años, la tasa promedio de crecimiento del PIB fue de 5.8%, alcanzando hasta 8.1% en 1997. Sin embargo, al final del mandato de Menem, este crecimiento declinó, situación que se prolongó durante la administración de Fernando De la Rúa en que el crecimiento promedio del PIB fue de -2.8 %. Sin embargo, a partir de 2003 y en el gobierno de Kirchner el PIB ha tenido un crecimiento promedio de 8.8% que podría atribuirse al régimen neo desarrollista sin dejar de considerar que la caída de 1999 a 2002 fue tan profunda que la línea de base de la recuperación fue baja (Cuadro II.6).

---

Emergencia Económica sin criterios y normas de carácter técnico y justificadas de urgencia económica (Boschi y Gaitán, 2008).

<sup>116</sup> Actualmente, las políticas de financiamiento son dispersas en un amplio número de organismos, sin coordinación entre sí, multiplicando la burocracia y sin aumentar el impacto sobre los potenciales beneficiarios (Boschi y Gaitán, 2008).

<sup>117</sup> Como veremos más adelante la estabilidad macroeconómica y la apertura económica a las importaciones constituyeron un freno al poder y a las estrategias tradicionales del sindicalismo como el aumento nominal de salarios.

Cuadro II. 6. Indicadores económicos básicos de Argentina (1991-2006)

	Tasa de variación del PIB	Variación del Índice de Precios al Consumidor	Tasa de desempleo
91	10.6	84	6.5
92	9.6	17.5	7.0
93	5.7	7.4	9.6
94	5.8	3.9	11.5
95	-2.8	1.6	17.5
96	5.5	.1	17.2
97	8.1	.3	14.9
98	3.9	.7	12.9
99	-3.4	-1.5	14.3
00	-8	-2.4	15.1
01	-4.4	-1.5	17.4
02	-10.9	41	19.7
03	8.8	3.7	17.3 <sup>118</sup>
04	9.0	6.1	13.6
05	9.2	12.3	11.6
06	8.5	9.8	10.4

Fuente: CEPAL (2000 y 2006)

En el período neoliberal se desreguló el mercado de trabajo y aumentó el desempleo, pasando de 7.4% en 1990 a 17.5% en 1995 (Cuadro II.6). El crecimiento con escasa capacidad de generación de empleo formal se mantuvo a lo largo de la segunda mitad de la década de los noventa, agudizándose con la crisis de 2002, en que el desempleo alcanzó 19.7%. De tal forma que se observa un fenómeno paradójico: mientras la riqueza nacional crecía, la tasa de desempleo también. Por ejemplo, en 1994 el PIB creció 5.8% respecto al año anterior, pero el desempleo también lo hizo y alcanzó 11.5% (Cuadro II. 6). Ello sugiere que la EOE durante este período no fue favorable a los sindicatos ya que el crecimiento de la economía no generó empleo a la vez que la crisis perjudicó a sus agremiados, lo que también expresa incapacidad de la cúpula sindical para proteger a sus asociados y poner contrapesos a las políticas públicas excluyentes.

Otro elemento que viene a respaldar este argumento es la relación producción-productividad- empleo donde el crecimiento de las dos primeras estuvo desconectado de la evolución del último, evidenciando una de las características de este régimen desigual, excluyente y destructor de empleos. En Argentina se constata un intenso aumento de la productividad durante la primera mitad de los noventa a costa de una disminución del empleo (Cuadros II.4 y II.5), lo cual es resultado de una intensificación de la jornada de trabajo previa implementación de las reformas

<sup>118</sup> Nueva medición a partir de 2003.

laborales pro mercado en esos años. Un estudio de la CEPAL, reseñado por Saludjian (2007) demuestra al comparar los períodos 1950- 1980 y 1990- 2000 que la productividad total de los factores pasó de 1.5 a 3.2%, el de la productividad de la mano de obra de 2.5 a 3.6% y el de la productividad del capital de -0.8 a 1.2% (Saludjian, 2007). En cuanto a la participación de los salarios en las ganancias de empresas no financieras el panorama es gris para los sindicatos ya en el largo plazo se pasó de 50.8% al final de la primera época de Perón (1954) a 24% en 2004. Aunque no se disponen de datos para comparar lo que ocurrió en las diferentes etapas esta tendencia da testimonio de que la EOE fue un terreno hostil al sindicalismo, a pesar de las ventajas conseguidas por la apertura política, obligándolo aliarse con sus pares regionales para encontrar en el MERCOSUR un espacio más propicio para sus reivindicaciones.

A diferencia de la destrucción de empleos del régimen neoliberal, en la etapa que algunos han denominado “neo desarrollismo” se observa una recuperación a partir de 2004, hasta alcanzar una tasa de desempleo de 10.4% en 2006 (Cuadro II.6). Si se compara la evolución del PIB con el comportamiento del desempleo en esta etapa se puede apreciar una relación inversa, ya que mientras crece el primero el segundo disminuye, lo que significa que el aumento de la riqueza nacional se ha traducido en más oportunidades para el grueso de la población (Tomada y Novick, 2007). Un elemento desfavorable para el sindicalismo en la EOE a lo largo de los períodos analizados, es el empleo informal el cual prácticamente se ha mostrado estable a lo largo de los últimos casi veinticinco años (Cuadro II. 7). Sin embargo, a partir del 2000 este segmento empieza a disminuir paulatinamente.

Cuadro II.7. Empleo informal en Argentina (1990-2006)<sup>119</sup>

90	94	97	99	00	02	04	05	06
40.2	37.9	36.3	38.1	38.9	38.4	37.7	37.1	37

Fuente: CEPAL 2006 a.

De acuerdo con Tomada y Novick la desocupación en los noventa erosionó la confianza de la población en el modelo económico que, desde 1991 había mostrado notables éxitos en alcanzar la estabilidad de precios y una veloz recuperación de la actividad económica, luego de la recesión de 1989 y 1990. En este sentido una consecuencia de la reducción de los puestos de trabajo fue el debilitamiento de una

<sup>119</sup> Hasta el año 1997 los datos son de Buenos Aires a partir de entonces a nivel nacional.

institución históricamente ligadas al empleo: el salario digno (Tomada y Novick, 2007).

En 1994, el salario mínimo se recuperó de las recesiones de finales de los ochenta pero prácticamente se congeló en los noventa teniendo una fuerte caída en 2002, lo que se complicó aún más con la inflación de 41%, lo que sólo se revirtió bajo la administración de Kirchner en 2004, que logró recuperar el salario mínimo y la estabilidad de los precios (Cuadros II.6 y II.8). Esto de nueva cuenta insinúa que hasta años recientes, con el fin del modelo neoliberal y la inauguración del neo desarrollismo, los sindicatos han tenido el poder suficiente para beneficiarse de la estabilización.

Cuadro II.8. Evolución de los salarios mínimos reales (Índices promedios anuales, 2000 = 100)

91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04
73.2	57.6	74.5	102.9	99.5	99.3	98.8	97.9	99.1	100	101.1	81.3	84.0	129.8

Fuente: Weller, 2005

En síntesis, si el neoliberalismo se caracterizó por más desempleo y menos ingresos, con la implantación de un modelo “neo desarrollista” en Argentina esto ha cambiado por menos desempleo y más ingresos, lo que significa una EOE más favorable para el sindicalismo argentino en el plano nacional que le permite una mejor defensa de los derechos de sus agremiados y el logro de sus intereses estratégicos a nivel nacional y regional de manera articulada, lo no ocurrió durante los noventa.

## 1.2 Sindicalismo

El sindicalismo argentino suavizó el impacto de las políticas neoliberales sobre sus agremiados gracias a que conservó y construyó recursos de poder que favorecieron el progreso de sus intereses en la presente década, cuando se revisaron dichas políticas y se abrió una nueva etapa de intervencionismo estatal. La política laboral ocupó un lugar destacado en esta revisión gracias a que se produjo una combinación virtuosa entre el poder nacional y regional del sindicalismo, sus alianzas con los gobiernos y otros actores sociales como partidos políticos, movimientos sociales y segmentos perjudicados durante la época neoliberal lo que ha posibilitado mayores oportunidades de armonización institucional y de generación de una política pro trabajadores en el MERCOSUR.

En este apartado mostramos, como lo hicimos con Brasil, las particularidades que condicionan el perfil del sindicalismo de Argentina junto a sus estrategias, con lo que se refuerza el argumento de que la agenda laboral mercosuriana ha sido impulsada por fuerzas endógenas a la región, lo que abre mayores oportunidades de armonización institucional.

### **1.2.1. Naturaleza del sindicalismo argentino**

En Argentina coexisten tres tipos de sindicalismos. Por un lado la CGT que ejerce un sindicalismo corporativo<sup>120</sup>, no voluntario, subordinado al Estado, regulado y financiado legalmente como institución pública en que predominan organizaciones jerárquicas con poco espacio para la competencia interna. Esta vertiente es conservadora frente al orden económico y político implementado por el presidente justicialista en turno, sus dirigentes se adscriben mayoritariamente al PJ donde ejercen un rol dirigente y parlamentario. Al interior de la CGT, el MTA se distingue como un sindicalismo social que rechaza las políticas neoliberales, teniendo una relación voluntaria con sus miembros e incluyendo la participación de estos en sus acciones, pero articulándose con diferentes expresiones partidarias y sindicales.

En cambio, el CTA<sup>121</sup> es un sindicalismo de movimiento social que rechaza las políticas neoliberales, es independiente frente al poder del Estado y los empleadores, teniendo una relación voluntaria con sus afiliados<sup>122</sup>, incluyendo la participación de estos y mostrándose crítico frente al orden político y económico.

### **1.2.2 Competencia en la estructura sindical de Argentina**

Las dos principales centrales sindicales en Argentina son la CTA y la CGT, con características, intereses, estrategias, recursos y capacidades diferentes que han cambiado en el tiempo. Ambas han protagonizado la construcción de la agenda laboral nacional y regional. La CGT es la más poderosa de las dos pero la CTA ha

---

<sup>120</sup> Esta central se formó junto con el sistema de relaciones laborales, constituido entre 1950 y 1975, teniendo entre sus principales rasgos: un alto grado de intervención y regulación estatal, personería gremial (monopolio de representación), una fuerte centralización de la negociación colectiva por rama de actividad, el predominio de determinadas categorías profesionales (obreros, empleados urbanos, industriales y privados) y salarios basados en acuerdos paritarios.

<sup>121</sup> En 1991 un grupo de sindicatos rompió con la CGT organizando la Confederación de Trabajadores Argentinos (CTA) alcanzando a constituirse en 1996 como una central sindical la cual resistió las reformas pro mercado y posteriormente participó en la creación del FREPASO (Murillo, 2005).

<sup>122</sup> La adhesión a la central es individualizada y la elección de su directiva se realiza a través del voto directo de sus afiliados

mostrado, principalmente en los años noventa, una gran capacidad para sobreponerse a sus limitaciones institucionales (por ejemplo no ha sido reconocida por el gobierno) y materiales, ganando incluso un mayor espacio en lo regional- por su mayor afinidad con el sindicalismo de Brasil- que el que había llegado a conseguir dentro de la Argentina.

Cuando se instaura el neoliberalismo con una visión de los sindicatos como grupos que distorsionan el valor real de los salarios y el equilibrio general del mercado, la cúpula de la CGT mantuvo el interés estratégico de preservar sus recursos de poder como prerrogativas corporativas<sup>123</sup> y posiciones políticas<sup>124</sup> además de participar, pragmáticamente, en los negocios generados por las reformas<sup>125</sup>. Para ello sus dirigentes eligieron como curso de acción en el plano nacional la cooperación con el gobierno haciendo uso de un viejo recurso: su añeja alianza con el PJ a través de la contención de su militancia<sup>126</sup> y disminuyendo su capacidad de movilización<sup>127</sup>. No obstante existieron disidentes al interior del sindicalismo peronista con intereses estratégicos diferentes, que se organizaron alrededor de dos expresiones: el MTA y el CTA, que consideraban fundamental reformular el rol del Estado intervencionista en la economía, concediéndole capacidades para mediar las relaciones entre capital-trabajo y para implantar políticas redistributivas de ingreso favorable a los asalariados con la intención de revertir los efectos negativos de las políticas neoliberales con la participación de la sociedad civil<sup>128</sup> (Palomino, 2001).

La diferencia entre ambas expresiones ha sido la estrategia nacional adoptada para conseguir sus objetivos. El MTA combina sus capacidades de lucha y movilización social con la negociación con el gobierno y los partidos políticos. A la vez, esta corriente buscó la unidad de acción sindical, por lo que promovió y participó en

---

<sup>123</sup> Entre las que destacó el monopolio de la representación basado en la personería gremial, su rol en la negociación colectiva preservando la intervención de las cúpulas gremiales en ella y el control de los fondos de obras sociales.

<sup>124</sup> Participación en las listas partidarias del PJ y en sus bancas legislativas

<sup>125</sup> Participación en la privatización de las empresas públicas y en la administración de fondos de jubilación y pensión.

<sup>126</sup> Entendemos por contención de la militancia la moderación de la protesta organizada que pudiera trastornar el proceso de producción o dificultar la gobernabilidad (Murillo, 2005).

<sup>127</sup> Por ejemplo durante los diez años del gobierno de Menem la CGT solo convocó a cuatro huelgas generales a diferencia de las 13 realizadas con Alfonsín en la mitad de años.

<sup>128</sup> Vale la pena aclarar que la participación de la sociedad civil solo fue una posición promovida por la CTA (Palomino, 2001).

acciones conjuntas con la dirigencia de la CGT (sin romper con ella) y con la CTA durante los años noventa, lo que le redituó en un importante recurso de poder: su coordinación con diferentes expresiones sindicales y sociales a nivel regional y nacional (Palomino, 1998, 2000, 2008).

En cambio el CTA se ha caracterizado por su militancia opositora<sup>129</sup> al justicialismo usando su principal recurso de poder: una vasta red de alianzas<sup>130</sup> con organizaciones sociales nacionales<sup>131</sup>, opositores y perdedores del neoliberalismo<sup>132</sup> e incluso con el sindicalismo oficial<sup>133</sup>, con base en un discurso que busca no solo defender los intereses particulares de los sindicalistas sino promover los derechos ciudadanos y universales, siendo capaz de integrar la lucha sindical con los movimientos sociales que defienden derechos sociales y civiles. Esta política de alianzas diversificadas la llevó a participar en la FREPASO primero, posteriormente en la Alianza (con la que rompería más tarde) y en la CCSCS, articulando la arena nacional y regional en su estrategia de lucha

A partir del 2003 se observa una CGT renovada, quien se ha repositionado ante la opinión pública por el resurgimiento de su capacidad de movilización (los conflictos sociales vuelven a ser de naturaleza laboral) combinada con su capacidad de interlocución frente al gobierno, en tanto uno de sus asesores llegó al Ministerio de Trabajo, recursos de poder que le permitieron consolidarse como la más fuerte expresión del sindicalismo argentino en esta nueva etapa neodesarrollista, pese a que los recursos de la CTA también se ampliaron.

---

<sup>129</sup> Caracterizada como protestas que trastornan la producción y/o la gobernabilidad (Murillo, 2005:15)

<sup>130</sup> Sus alianzas sociales, políticas y profesionales son su principal recurso de poder, ya que en su seno confluyen organizaciones de diverso carácter, desde sindicatos hasta organizaciones sociales, junto a los que se incorporaron intelectuales, investigadores sociales y profesionales, organizados en centros de investigación, cuerpos docentes para la formación sindical y grupos de análisis. Además, acordaron con universidades e instituciones académicas formas de información y capacitación (Palomino, 1998, 2000).

<sup>131</sup> Estudiantiles, pequeños y medianos empresarios, movimientos de jubilados, movimientos de desocupados, ONG'S y organismos de derechos humanos.

<sup>132</sup> Desocupados, trabajadores estatales afectados por el ajuste o por la apertura económica, pequeños y medianos empresarios.

<sup>133</sup> El punto de convergencia fue la defensa de las conquistas laborales, amenazadas por las reformas a la legislación.

Desde la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia, la CGT<sup>134</sup> se ha mostrado crítica frente al orden económico y político que anteriormente respaldó, defendiendo los intereses de sus afiliados<sup>135</sup> y manteniendo un comportamiento autónomo frente al gobierno. Al respecto Collier y Etchemendy (2007) afirman que esta relativa autonomía se observa en los conflictos promovidos por los sindicatos durante las negociaciones con el gobierno y empresarios, a pesar de los intentos gubernamentales por restringir la acción sindical<sup>136</sup>.

La CGT vivió una verdadera restauración de su lógica estratégica, al recuperar su carácter gremialista, buscar activamente aumentos salariales<sup>137</sup>, cobertura contractual, sindicalizar trabajadores y distribuir ganancias. Es decir, a nivel nacional, su interés ya no se limitó a la preservación de prerrogativas corporativas sino que se amplió a defender los derechos individuales de sus agremiados, como la regularización contractual y la defensa contra la precarización. En particular, la precarización laboral<sup>138</sup>, en la década pasada, se tradujo en una disminución de los recursos de la central, pues la subcontratación implicaba menos afiliados y por lo tanto menos cuotas sindicales.

La reactivación de los conflictos laborales fue complementada con una alianza entre el gobierno de Kirchner y la central<sup>139</sup>. En este sentido dos elementos son

---

<sup>134</sup>De acuerdo con Collier y Etchemendy (2007) este sindicalismo actúa en un nuevo contexto de neo corporativismo segmentado, entendiéndose por éste una modalidad de negociación cupular en que sindicatos monopólicos, asociaciones empresarias y gobierno, pactan salarios sectoriales acordes a metas de inflación así como un salario mínimo general.

<sup>135</sup> Ejemplo de ello son las negociaciones colectivas desarrolladas en 2006 y 2007 donde la dirección de la CGT logró aumentos salariales de 16% y 19%, respectivamente.

<sup>136</sup> En este contexto, las huelgas y la acción sindical han jugado un papel importante en el nuevo patrón neocorporativista. La movilización autónoma de los sindicatos demuestra sus recursos de poder, mismos que gravitan en las negociaciones y se expresan en los aumentos salariales. Los principales sindicatos de la CGT han promovido, pero también *moderado* en última instancia, disputas salariales y acción industrial, respetando los topes salariales y conteniendo la movilización al finalizar las negociaciones (Collier y Etchemendy, 2007).

<sup>137</sup> Estos reclamos prevalecieron en las empresas de servicios públicos privatizados (sector privado) que, durante los noventa, acrecentaron la difusión de las relaciones de subcontratación. En este sector destacaron los sectores de transporte, telefonía, energía y petróleo, como en sectores más tradicionales como construcción, comercio y salud.

<sup>138</sup> Clasificado como “trabajo no registrado” y que refiere a los asalariados sin derecho a la jubilación. Para mí, esta categoría es interesante al examinar sus impactos sobre los recursos de poder y la capacidad de influencia de los sindicatos (Palomino, 2008).

<sup>139</sup> Si bien los cambios causados por las reformas pro mercado debilitaron al movimiento sindical en su conjunto, algunos sectores cobraron fuerza y se movilaron. Por ejemplo el sindicato de camioneros (que era relativamente marginal) se consolidó en el sindicalismo peronista, actuando como referente en las rondas de negociaciones colectivas de 2006 y 2007, ejerciendo una eficiente

representativos: el control del Ministerio del Trabajo por Carlos Tomada (abogado laboral y viejo colaborador de la CGT) y la naturaleza de las huelgas las cuales fueron predominantemente de orden económico y no político<sup>140</sup> (Cuadro II.9).

Cuadro II. 9

Fuente de conflictividad	Alianza		Kirchner		% de crecimiento
	2000	2001	2004	2005	
Salarios	25.3	35.9	62.6	76.3	201.6
Decisiones políticas/estatales	49.5	47.2	16.5	11.9	-76.0
Cierre de fábricas	10.7	5.8	5	1.6	-85
Reducción de personal	10.3	8.9	10.3	5.3	-48.5
Condiciones laborales	4.1	2.1	5.7	4.8	17.1
Otros	0	.2	0	.2	
Total	100	100	100	100	
Total de episodios de conflictividad laboral	774	1107	1130	1139	47.2

Fuente: Tomado de Collier y Etchemendy (2007)

A nivel regional la CGT en su conjunto participó desde los inicios del MERCOSUR, como respuesta táctica tradicional de “ocupar espacios” en los foros abiertos por la dinámica de otros actores, siendo los sindicatos involucrados directamente en temas de intercambio comercial los principales interesados en dicha intervención y donde el MTA tenía una importante presencia (automotores, siderurgia, textiles, mercaderías y transporte público). El CTA tuvo una participación nula al principio, por una actitud de desconfianza a las iniciativas de un gobierno proclive a las reformas neoliberales, pero a partir de 1997 los dirigentes de la CTA ya concebían la integración como un espacio necesario debido a la dependencia de la economía argentina respecto a la brasileña y por la alternativa que implicaba frente al ALCA (Palomino, 1998 y 2001). Desde entonces ambas expresiones encontraron en el MERCOSUR un espacio estratégico para potenciar sus recursos de poder y capacidad de influencia a partir de una mayor coordinación con sus pares regionales para superar sus limitaciones en lo nacional.

Como consecuencia de sus estrategias nacional y regional, la CGT y la CTA han sido capaces de obtener logros importantes. La CGT conservó (prerrogativas corporativas) y la CTA construyó (alianzas) recursos de poder. Particularmente la

---

capacidad de lobby durante el gobierno de Kirchner y alcanzando la Secretaria General de la CGT con su dirigente Hugo Moyano, datos que llaman la atención pues los camioneros pertenecieron a la corriente disidente de la CGT durante el periodo de Menem (MTA), lo que a su vez ilustra la llegada de un nuevo grupo de líderes a la dirección del sindicalismo oficial.

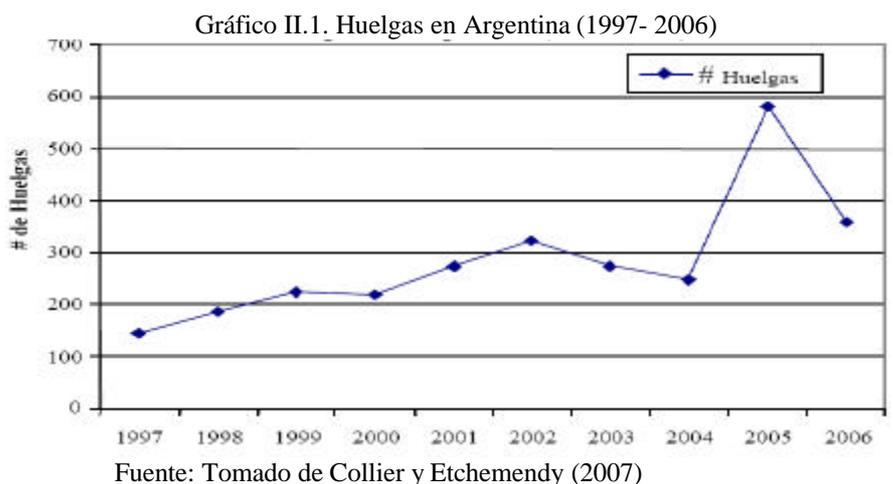
<sup>140</sup> Tanto la CGT como la CTA no convocaron a huelgas generales contra la administración de Kirchner. Casi todos los conflictos durante 2005 fueron sectoriales, regionales o a nivel de la empresa.

CGT ha demostrado en los últimos años capacidad para influir en el comportamiento de sus interlocutores (gobierno y empresarios) a través del incremento de su capacidad de movilización y cooperación con el gobierno revirtiendo incluso varias reformas flexibilizadoras anteriores. Ejemplo de esto es la restitución de la cláusula de ultraactividad de los contratos (por la cual todo convenio colectivo mantiene su vigencia hasta que se negocie uno nuevo), la recuperación del salario mínimo vital y móvil, la reconstrucción de la inspección del trabajo y la derogación de las modalidades promovidas por las reformas previas, dejando sólo las correspondientes a los contratos de pasantía y de aprendizaje.

Por su parte a pesar de que su participación ha sido menor en este resurgimiento de la movilización, la negociación colectiva y en la puja distributiva por el salario, los sectores adscritos a la CTA (empleados públicos y maestros) continúan propiciando y participando en la movilización de manera importante<sup>141</sup> (Gráfico II.1 y cuadro II.10). Además esta central ha demostrado a lo largo del tiempo una gran capacidad para elaborar proyectos alternativos y construir una basta red de alianzas con diversos sectores logrando coordinarse con ellos a nivel nacional y regional, generando las condiciones para impulsar una agenda laboral pro trabajadores y profundizar la dimensión social del MERCOSUR. A la vez, esta interacción virtuosa entre el poder nacional y regional del sindicalismo argentino (protagonizada por el CTA y la CGT) en combinación con sus pares regionales, junto a su alianza con el gobierno de Kirchner, su cercanía con movimientos sociales y segmentos perjudicados durante la época neoliberal han permitido que en esta nueva etapa de intervencionismo estatal en Argentina la política laboral ocupe un lugar relevante lo que ha permitido mayores oportunidades de armonización institucional y de generación de una política pro trabajadores en el MERCOSUR.

---

<sup>141</sup> Según Collier y Etchemendy (2007) su capacidad para movilizar y coordinar a sectores más amplios ha disminuido siendo una muestra de ello el retiro de la FTV (la principal organización de pobres y desempleados informales argentinos) del comité ejecutivo de la CTA para sumarse al gobierno de Kirchner así como la división de la central en torno a si brindar o no su apoyo al gobierno y su proyecto de crear un partido de los trabajadores estaba paralizado. De hecho a decir estos autores la CGT, más que la CTA, ha estado a la ofensiva en la Argentina del período post-2002. Ello desde mi punto de vista responde a dos razones: la alianza tradicional del justicialismo con la CGT y la consolidación de nuevos grupos en las cúpulas de la CGT y el PJ.



Es importante hacer notar que, al igual que en Brasil, los sindicalismos de movimiento social (CTA) y social (MTA) ven al MERCOSUR como un espacio cardinal para conseguir sus intereses estratégicos, tal vez en este caso porque lo aprecian como una arena donde pueden superar sus limitaciones materiales e institucionales así como los constreñimientos de la EOE a través de sus fortalezas como la generación de proyectos alternativos o su basta red de alianzas con actores sociales nacionales y regionales.

Cuadro II.10: Episodios de Conflictividad Laboral en Argentina, 2002-2005

	2002	2005	2006	% de crecimiento del 2002-2006
Trabajadores estatales	765	700	340	-56%
Trabajadores del sector privado	291	430	430	+20%

Fuente: Tomado de Collier y Etchemendy (2007)

### 1.3 Sindicatos, gobierno y partidos políticos en el poder en interacción en el Sistema Político Argentino.

Una característica del sistema político argentino desde mediados del siglo pasado y hasta finales de los ochenta, fue la alianza sindicalismo-justicialismo, en que el partido promovía los intereses de los trabajadores y el primero lo apoyaba políticamente. Con el retorno de la democracia se regresó también al bipartidismo en que radicales y peronistas se alternaban el poder, y en que los dirigentes sindicales conservaron su lealtad al peronismo.

Esta relación cambió cuando llegó al ejecutivo un gobierno que impulsó reformas de mercado para superar la crisis de finales de los ochentas y principios de los noventas. Los sindicatos afrontaron este período divididos, alineándose según sus intereses estratégicos, lo que se reflejó en la tendencia de apoyar a los diferentes partidos que se fueron conformando (PJ, UCR o FREPASO)<sup>142</sup>.

Durante la década pasada, la estructura corporativa de los sindicatos en Argentina prácticamente no se modificó debido a la estrategia implementada por los dirigentes oficiales que le garantizó recursos de poder al sindicalismo peronista<sup>143</sup>, mismos que años después, en la etapa neo desarrollista (2003 a la fecha), les permitirían impulsar sus intereses estratégicos. Sin embargo un sindicalismo de tipo movimientos social también ha sido capaz de articular alrededor suyo a importantes segmentos de la población proyectándolo como un actor importante en el desarrollo de la agenda laboral argentina. La combinación de las estrategias y capacidades de ambos sindicalismos junto a la llegada de un presidente preocupado por el trabajo decente potenciaron la agenda pro trabajadores en ese país.

En este apartado expondré cómo, la naturaleza del sistema político permitió al sindicalismo argentino consolidarse como fuerte interlocutor interno. Para ello ilustramos con el desarrollo de la agenda laboral como funciona en ese marco la relación gobierno- sindicatos- partido político en el poder.

### **1.3.1 Importancia del sindicalismo en la agenda laboral en Argentina (1991-2007)**

Las dos fuerzas políticas gobernantes durante este período fueron el PJ (1989-1999, 2003-2006) y la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación (1999-2001)<sup>144</sup>.

El justicialismo experimentó un giro neoliberal en sus dos primeras gestiones apreciable en sus políticas macroeconómicas<sup>145</sup> y laboral. El punto de encuentro entre

---

<sup>142</sup> El bipartidismo se quebró con el surgimiento del Frente Grande que tiempo después (1995) agregó en el FREPASO a sectores provenientes del PJ inconformes con la política oficial.

<sup>143</sup> El sistema de relaciones laborales que se constituyó entre 1950 y 1975 tuvo como eje la negociación colectiva centralizada. Este modelo entró en crisis a partir del golpe militar de 1976, cuando los militares suspendieron la vigencia de la negociación colectiva. Con el gobierno radical se mantuvo suspendida la negociación colectiva con el objetivo de estabilizar la economía. A partir de 1988 se restableció la negociación colectiva en un contexto en que las tendencias de la economía y la fuerza social de los empresarios favorecieron la negociación por empresa.

<sup>144</sup> Conformada por la UCR y la FREPASO.

estos ámbitos era la búsqueda del equilibrio entre los marcos de planificación y los mecanismos del mercado siendo el objetivo la generación de empleo con un alto grado de productividad. La primera plataforma menemista planteaba impulsar la generación de empleo y “el salarizado”, que implicaba “la recuperación del salario mínimo vital en forma más acelerada que las otras variables de crecimiento de precios y tarifas para atender la situación de los ocupados de muy bajos recursos”, que como ya observamos no sucedió<sup>146</sup>. En su segunda plataforma proponían reducir la carga impositiva sobre el trabajo, eliminando los sobre costos, modificar la legislación eliminando el costo laboral sin disminuir los salarios, desregular a la industria de la construcción como una de las principales fuentes de empleos y capacitar a los trabajadores (PJ 1989 y 1995 citado por Vázquez, 2007).

Inicialmente, en octubre de 1989, el giro del PJ al neoliberalismo dividió en dos a la CGT: la CGT de San Martín apoyaba al presidente y la CGT Azopardo se manifestaba en contra de las reformas. En 1992 ambas expresiones se reunificaron para defender los derechos colectivos. Ese mismo año un grupo de sindicatos rompió con la CGT y organizó la CTA, la cual resistió las reformas pro mercado y posteriormente participó en la creación del FREPASO. Tiempo después un grupo de sindicatos de camioneros y transporte automotor se desprendieron de la CGT Azopardo y organizaron el MTA como una facción de corte populista al interior de la CGT (Murillo, 2005).

Esta división de los sindicatos le permitió a Menem impulsar medidas que afectaban a los trabajadores, como la prohibición de aumentos salariales (Decreto 1.334/91)<sup>147</sup>,

---

<sup>145</sup> La primera plataforma menemista planteaba subordinar el pago de la deuda al crecimiento económico, priorizar el sector productivo sobre el especulativo, gravar el consumo suntuaria y los activos improductivos, equilibrar planificación y mercado, favorecer la prestación de servicios públicos por empresas privadas o mixtas, reducir el déficit fiscal, eliminar los obstáculos a la inversión, dar garantías de inversión al capital extranjero, fijar una política cambiaria que permitiera impulsar las exportaciones reactivando la producción y generar mecanismos para el constante ajuste del salario mínimo. En su segunda plataforma establecían como objetivos la estabilidad mediante el cumplimiento estricto de la ley de convertibilidad, el equilibrio fiscal, la desregulación y apertura económica en los mercados competitivos y la regulación estatal en los mercados no competitivos, reducir el déficit comercial acrecentando las reservas de divisas, consolidar el desarrollo de pequeños y medianas empresas, reducir el gasto público con el objeto de liberar recursos hacia las actividades productivas privadas, reducir la tasa de interés y expandir el crédito, reconvirtiendo el sistema financiero mediante la privatización de la banca estatal y provincial (PJ 1989 y 1995 citado por Vázquez, 2007).

<sup>146</sup> Ver análisis de la EOE de Argentina en este mismo capítulo.

<sup>147</sup> Esta medida junto a la Ley de Convertibilidad (23.928) , cuyo objetivo era controlar la inflación, tuvo efectos mixtos sobre los trabajadores ya que mejoró el poder adquisitivo de los salarios y

las negociaciones salariales libres y por empresa (Decreto 470/93)<sup>148</sup>, el programa de privatizaciones<sup>149</sup> y la Ley del Empleo que facilitaba la flexibilidad laboral<sup>150</sup>, medidas que contaron con el apoyo de la CGT oficial y el rechazo del CTA y el MTA, pero que le significaron a la primera nuevos recursos de poder en forma de concesiones como la participación en los programas de propiedad accionaria para los trabajadores sindicalizados, paquetes de retiro voluntario para sus agremiados, seguros de desempleo y la participación de su dirección en la implementación de los nuevos contratos temporales.

Donde el menemismo encontró una fuerte oposición y tuvo que ceder ante la presión sindical corporativa fue en las iniciativas de reformas al sistema previsional, las obras sociales sindicales y las regulaciones para la organización sindical. Todas ellas iniciativas que atentaban contra recursos de poder (derechos colectivos) ganados durante años gracias a la alianza entre la CGT y el justicialismo.

En 1991 el gobierno impulsó un proyecto de ley para derogar los monopolios de representación, facilitar la competencia por la dirección en los sindicatos y permitir la descentralización de las negociaciones colectivas. La CGT rechazó los cambios obligando al gobierno aceptar sus condiciones y retirando la reforma tal como lo exigía la central.

También en 1991 el gobierno intentó quitar a los sindicatos el control de los aportes de obra social, al centralizar su recolección a través de la dirección general impositiva y un año después propuso que los asalariados eligieran entre obras sociales y prestadores privados pero la CGT rechazó enérgicamente la reforma organizando el 11 de noviembre de 1992 una huelga general<sup>151</sup>. El gobierno cedió

---

posibilitó la recuperación de las finanzas de los sindicatos pero también limitó la capacidad de los dirigentes para llevar a cabo negociaciones salariales (Murillo, 2005).

<sup>148</sup> Paradójicamente la medida reforzaba la autoridad de los dirigentes nacionales para representar a los trabajadores en las negociaciones por empresa.

<sup>149</sup> Este programa junto con la apertura representaron para los trabajadores la pérdida de puestos de trabajo y por tanto socavó el número de afiliados sindicales.

<sup>150</sup> Para lograr la aceptación de la CGT la ley estableció un seguro de desempleo y la aprobación del sindicato para la implementación de los nuevos contratos temporales.

<sup>151</sup> Durante los diez años de gobierno de Menem se realizaron ocho huelgas generales de las cuales tres fueron convocadas por la CGT, cuatro por el CTA en conjunto con el MTA y una entre la CGT y el CTA. Las huelgas convocadas por la CGT tuvieron como principal reivindicación la defensa de los derechos colectivos, mientras que las realizadas por la CTA y MTA fueron en contra de la política

ante el poder sindical restringiendo la administración de las obras sociales a la dirigencia sindical y aceptando subsidiar la reestructuración de estas además de implementar una cobertura médica mínima, es decir, la CGT no solo fue capaz de echar para atrás la iniciativa del gobierno contra sus intereses sino de robustecer sus recursos.

Un año después el gobierno introdujo el proyecto de ley para privatizar el sistema previsional (1992) con la finalidad de enfrentar la crisis y fomentar el ahorro interno. La propuesta original impulsaba un sistema mixto, público y privado<sup>152</sup> el cual fue objetado por la CGT, por no establecer un fondo de pensión público, además de que exigía el derecho de los sindicatos a participar como administradores. Frente al poder de la central peronista el gobierno de nueva cuenta cedió permitiendo a los sindicatos crear fondos de pensiones, dispuso que el nuevo sistema fuese optativo y aumentó la dimensión del beneficio jubilatorio básico con lo que una vez más la CGT fortaleció sus recursos de poder.

Para 1997 el PJ se encontraba dividido resultado de la caída electoral del oficialismo y el intento reeleccionista de Menem que lo enfrentó con el entonces gobernador de Buenos Aires Eduardo Duhalde<sup>153</sup> lo que a la vez influyó en el realineamiento y posiciones de las corrientes y centrales sindicales. En el seno de la corriente oficialista de la CGT comenzaron a surgir divergencias en torno al apoyo a estos dos candidatos presidenciales del PJ en vistas a las elecciones de 1999.

---

económica del gobierno. La única huelga convocada por las dos centrales fue contra la flexibilización (Gez, 2006).

<sup>152</sup> En la propuesta gubernamental, los trabajadores con por lo menos treinta años de aportes obtendrían una jubilación universal mínima financiada mediante contribuciones patronales e impuestos. El programa incluía un esquema de capitalización individual obligatorio para todos los trabajadores menores de 45 años, mientras que los trabajadores que superaran esa edad permanecerían en el sistema público o elegirían uno de los fondos privados (Murillo, 2005: 190- 191).

<sup>153</sup> Durante los noventa surgió el Frente Grande, liderado por Carlos Chacho Álvarez, el cual criticaba fuertemente al menemismo por su abandono de la lucha de la justicia social y su adscripción al neoliberalismo. Para el año de 1994 una alianza entre el Frente Grande, el PAIS y los socialistas dio surgimiento al FREPASO para articular una candidatura presidencial que enfrentó a Menem en las elecciones de 1995 con la victoria del justicialista. Las elecciones 1997 significaron la primera derrota electoral del justicialismo y el triunfo de la oposición liderada por la UCR y el FREPASO que articularon la “Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación”. Esta situación se complicó en la medida que se mencionaba la posibilidad de la reelección de Menem y el apoyo de este hacia su favorito “Palito” Ortega al que nombro secretario de Desarrollo Social y senador. Sin embargo el ambiente se calmó ante la renuncia de pública del presidente para un tercer período, y ante el cierre de filas del justicialismo alrededor de Duhalde y Ortega (Palomino, 1998, 2000 y 2002).

Esta situación abrió la posibilidad de intercambios dado que el aporte sindical resultaba importante para ambos candidatos. En primera instancia los dirigentes oficialistas orientaron sus demandas hacia el entonces gobierno, siendo capaces de obtener a través de la negociación con el Ministerio de Trabajo un nuevo esquema de regulación laboral, que fue aprobado por el Congreso en septiembre de 1998. El aspecto central de la nueva reforma fue que derogaba varias de las modalidades contractuales de trabajo promovidas por las reformas previas, dejando sólo las correspondientes a los contratos de “pasantía” y “aprendizaje”. Los empresarios se manifestaron en contra de esta reforma pues les parecía que representaba un retroceso en las posiciones alcanzadas hasta entonces y los dirigentes sindicales de oposición (CTA y MTA) obstaculizaron su tratamiento en el Congreso mediante movilizaciones (Palomino, 1998).

Las diferencias entre Menem y Duhalde fueron aprovechadas por la Alianza ganando la presidencia y la mayoría de la Cámara de Diputados en 1999 acompañada por la CTA y el MTA<sup>154</sup>. Las fuerzas políticas participantes en la Alianza propusieron un “contrato con la sociedad” fundado en el pleno empleo y en la igualdad de oportunidades<sup>155</sup>. Para lograr el pleno empleo, se identificaban como medios a la productividad, el incremento del ahorro interno y las inversiones productivas (seguridad jurídica, estabilidad, cohesión social y capital humano). Posteriormente, durante los debates sobre la reforma laboral impulsada por el gobierno aliancista en diciembre de 1999 se expresaron las discrepancias entre la UCR y el sindicalismo, pero la iniciativa finalmente se convirtió en Ley por el Congreso (mayo de 2000)<sup>156</sup> pese a las protestas y movilizaciones contrarias de la CTA y el MTA<sup>157</sup>.

La Reforma fue seguida por una rebaja del 12% en los salarios de los empleados de la administración pública nacional y por el anuncio de la desregulación de obras

---

<sup>154</sup> Varios dirigentes de la CTA y el MTA se incorporaron a las listas de candidatos de la Alianza y accedieron a través de esa coalición a la legislatura nacional y a legislaturas provinciales. Ello parecía indicar que ambas expresiones sindicales entablarían una relación de cooperación con el ejecutivo.

<sup>155</sup> En cuanto a la política económica la Alianza priorizaba la competitividad económica con base en el equilibrio macroeconómico, la reducción del costo argentino (intereses, tarifas e impuestos), el aumento de la productividad, el desarrollo de la infraestructura y la defensa de la competencia (Alianza, 1999).

<sup>156</sup> El Gobierno pudo imponerse a través de la negociación con diversas expresiones del PJ, los líderes que disputaban la conducción del partido opositor, sus diputados y senadores.

<sup>157</sup> De las propuestas de la reforma, los sindicatos rechazaban la flexibilización laboral, los postulados electorales de la Alianza y negociar convenios colectivos en el seno de un contexto recesivo (Palomino, 2000).

sociales controladas por los sindicatos. Para la CTA estas medidas fueron definitivas para retirarle el apoyo al gobierno ya que atentaba contra sus agremiados en el sector público donde es predominante y la CGT tuvo motivos suficientes para desarrollar una estrategia militante debido a que violentaba un importante recurso de poder bajo su control: las obras sociales. (Palomino, 2000)

El sindicalismo tanto de la CGT, MTA y CTA se transformó en una de las claves de inestabilidad de De la Rúa; es más “el papel de los sindicatos fue determinante en la caída del gobierno, ya que los mismos organizaron numerosas marchas masivas durante los dos años de gestión aliancista” (Gez, 2006: 111)<sup>158</sup>. A diferencia de su antecesor, De la Rúa no pudo establecer buenas relaciones con ningún sector del sindicalismo ni fue capaz de conservar su alianza con el CTA y el MTA que lo apoyaron inicialmente ni tampoco logró que la CGT cooperara con su gobierno. En estos dos años de gestión aliancista así como en las disputas por la candidatura presidencial en el PJ, el sindicalismo mostró su poder pues fue determinante para asegurar la gobernabilidad o inclinar la balanza a favor de uno u otro candidato

El poder sindical se incrementó consecuencia de la crisis económica que había atravesado ese país resultado de las políticas neoliberales, los recursos conservados durante la década anterior, su renovada capacidad de movilización así como la llegada de Kirchner a la presidencia y el interés de este por hacerse llegar de nuevos aliados para aumentar su legitimidad debido al grado de fragmentación de las elites políticas peronistas.

En aquellos años el peronismo se dividió entre quienes respaldaban medidas de mercado y quienes patrocinaban el reposicionamiento del Estado en la economía y en el mundo laboral<sup>159</sup>. Cada postura representaban prácticamente la mitad del partido,

---

<sup>158</sup> Durante los dos años de gobierno de De la Rúa se estallaron 7 huelgas generales. De estas, cuatro fueron convocadas por las tres expresiones sindicales, y tres únicamente por el MTA y el CTA, siendo la principal bandera manifestarse en contra de los efectos de la política económica del gobierno (Gez, 2006).

<sup>159</sup> En materia laboral menemistas y kirchneristas coincidían que lo central era la generación del empleo pero diferían notablemente en los medios para lograrlo. Para los primeros era importante simplificar, corregir y eliminar las distorsiones que afectaban la creación del empleo así como facilitar la contratación vía flexibilización y capacitación laboral (Fte. Por la Lealtad, 2003 en Vázquez, 2007). En cambio para los Kirchneristas este se debía crear a través de un plan neokeynesiano de obra pública que generará un aumento del empleo con base en la construcción. Sin embargo a decir de Cheresky (2004) y Vázquez (2007) lo característico de esta facción no fue la formulación de un

lo que podría traducirse en caso de victoria justicialista, en la llegada de un presidente débil lo pareció confirmarse con el pírrico triunfo de Kirchner en las elecciones del 2003 y que llevaron al ex-gobernador de Santa Cruz a la presidencia luego de que Menem, quien a pesar de obtener un mayor número de votos en la primera vuelta, se negara a competir en la segunda ronda<sup>160</sup>.

Este contexto abrió una vez más la posibilidad de intercambio político dado que el aporte sindical resultó importante para la llegada de Kirchner a la presidencia y la estabilidad de su gobierno. El entendimiento entre el justicialismo kirchnerista y el sindicalismo se reflejó en la emergencia de una serie de pactos salariales que entre 2004 y 2007 tuvieron a los segundos como actores centrales. Por ejemplo en Abril de 2006, el gobierno, el sindicato camionero y la Federación Nacional de Empresas de Transporte de Carga (FNETC) llegaron a un acuerdo sobre un aumento del 19 por ciento para 2006. Durante el primer semestre de 2006 los trabajadores de diversos sectores<sup>161</sup> llegaron a convenios sectoriales con el gobierno y las federaciones empresarias correspondientes que siguieron la pauta de negociación fijada por los camioneros. La mayoría de los acuerdos incluyeron cláusulas de paz social y algunos de ellos (comercio, camioneros, porteros) fueron firmados en la Casa de Gobierno en ceremonias encabezadas por el presidente Kirchner, con la presencia de los líderes de los sindicatos y las asociaciones empresarias.

La posterior ronda de negociaciones (Abril de 2007) confirmó esta tendencia, cuando sindicatos de la construcción, porteros, trabajadores del sector público, taxistas y textiles lograron un aumento salarial de 16 por ciento sugerido por el gobierno. La negociación finalizó nuevamente con una ceremonia pública con los líderes

---

programa articulado sino la convocatoria de rechazo al neoliberalismo para lo que mantuvo un perfil productivista, nacionalista, anticorrupción, antifrivolidad y antiimperialista. Situación que sin duda le acercaría con los sindicalistas.

<sup>160</sup> El panorama de estas elecciones fue particularmente difícil para los partidos políticos ya que llegaron sumamente desprestigiados y divididos. La Alianza había desaparecido y luego de las elecciones la UCR parecería también desaparecida ya que sólo obtuvo poco más del 2% de los votos. Tras una modificación a la ley electoral y la cancelación de las primarias justicialistas el 27 de enero del 2003, el peronismo llevó a las elecciones a tres contendientes (Carlos Menem, Néstor Kirchner y Adolfo Rodríguez Saá) forzando una segunda vuelta y resultando competidores de esa segunda vuelta dos integrantes del peronismo: Menem y Kirchner con la victoria de este último.

<sup>161</sup> Los sectores de trenes, construcción, bancos, aerolíneas, metalurgia, comercio, automotriz, acero, alimentación, salud, porteros y administración pública. Este último sector con fuerte presencia del CTA.

sindicales, los representantes del empresariado y el gobierno lo que mostró la buena relación entre las partes<sup>162</sup>.

La capacidad sindical también se reflejó en la reversión de varias de las reformas flexibilizadoras anteriores, el fortalecimiento de la negociación colectiva<sup>163</sup>, la concesión a la CGT en designaciones en la Superintendencia del Sistema de Salud (que supervisa el funcionamiento del sistema de obras sociales controlado por los sindicatos), subsidios y acciones en la reprivatización de una empresa ferroviaria. Adicionalmente, los sindicatos se convirtieron en parte de la dirección de las empresas re-nacionalizadas en los sectores postal y de provisión de agua. En suma, los beneficios corporativos tradicionales otorgados por el Estado, materializados en más recursos de poder institucionales, fueron parte esencial de este intercambio político pero con un elemento adicional: mayor autonomía y una importante capacidad de movilización por parte de los sindicatos.

En el conflicto laboral argentino desde 2003 destacan dos nuevas características. Por un lado, las razones cambiaron de manifestaciones en contra de decisiones de política económica o en respuesta al ajuste a procurar mejores condiciones en el mercado de trabajo, como las disputas salariales y condiciones de trabajo (Cuadro II.6). Por otra parte ninguna de las centrales convocó alguna huelga general contra la administración de Kirchner ya que todos los conflictos fueron sectoriales, regionales o a nivel de empresa.

En síntesis, el vínculo histórico entre el PJ y la CGT, el surgimiento de nuevas fuerzas políticas y expresiones sindicales relacionadas entre sí, la conservación y creación de recursos de poder en la década anterior por parte de los actores sindicales, la capacidad de movilización y negociación de los trabajadores, su

---

<sup>162</sup>Según Collier y Etchemendy (2007) las negociaciones tripartitas de aquellos años presentaron tres rasgos novedosos: primero los sindicatos mostraron autonomía relativa respecto al gobierno, ello se observa con los conflictos promovidos por los sindicatos en plena negociación con el gobierno y las asociaciones empresariales; segundo, las negociaciones colectivas por parte de un movimiento sindical más autónomo produjo beneficios en materia salarial para los sindicatos de la CGT, beneficios que a su vez se adecuaron a las metas inflacionarias y a la política macroeconómica del gobierno; y tercero, la participación del empresariado en la negociaciones.

<sup>163</sup>Es importante hacer notar que si las negociaciones colectivas sobre salarios o condiciones de trabajo ocurren frecuentemente, puede indicar que los sindicatos intervienen crecientemente en el mercado de trabajo y por tanto su poder crece, situación que ocurre en Argentina con Kirchner.

participación en la CCSCS, la llegada de un presidente que acudió precisamente a este electorado y que necesitaba conservar su apoyo asociado a los efectos negativos de las reformas laborales neoliberales en el mercado de trabajo, hicieron del sindicalismo un interlocutor central en la arena política y lo convirtieron en actor capaz de influir en la definición de la agenda laboral.

### **3. Implicaciones de las convergencias y divergencias en la confección del MERCOSUR**

Analizada la evolución de la agenda laboral en Argentina y Brasil, ahora mostraremos las convergencias y divergencias entre ambos casos respecto a sus EOP's y EOE's, las características de sus sindicatos y las implicaciones que tuvieron en la confección del MERCOSUR.

Destacamos el hecho que por importantes que sean las diferencias en cuanto a las EOP's y EOE's entre Brasil y Argentina, al igual que la diferencia en la naturaleza y las trayectorias de los sindicalismos, lo que más peso en la estrategia de los sindicatos y posibilitó la convergencia en el espacio regional fue el efecto negativo de las políticas neoliberales sobre salarios y calidad de los empleos. Esto hizo que los sindicatos de los dos países miraran al mismo tiempo al espacio regional como alternativa para recuperar el poder perdido frente a los empresarios y mejorar su capacidad de interlocución social y política. El desarrollo de la dimensión social en el MERCOSUR fue una meta compartida y les permitió adquirir un protagonismo en la región que estaban perdiendo internamente. Cuando el escenario nacional cambió en ambos países después de la crisis del modelo neoliberal en Argentina, se pudo empatar la agenda laboral del MERCOSUR con las políticas laborales internas, retroalimentándose mutuamente en el marco de una estrategia más amplia que como vimos, se ha dado en llamar como "nuevo desarrollismo". La recuperación de la importancia del Estado en el desarrollo y la revitalización de las políticas laborales y sociales, colocando al empleo y la inclusión social en un mejor lugar en la agenda nacional fueron rasgos de esta estrategia.

#### **1.1 Estructuras de oportunidades**

En ambos países existió una doble transición cuya secuencia -primero política y luego económica- permitió a los sindicalistas mantenerse como fuertes interlocutores

políticos en la década de los noventa, lo que significó una línea de resistencia al modelo neoliberal. Aunque las reformas contaron con el apoyo del empresariado nacional, en Brasil los empresarios reconocieron a los sindicatos como importantes interlocutores a través de mecanismos de negociación tripartita, en parte con la intención de atenuar el impacto de la apertura económica que también les había perjudicado; en cambio, en Argentina este reconocimiento provenía del gobierno peronista quien ha mantenido un fuerte vínculo político a lo largo de los años con el sindicalismo (Cuadro II.11).

En el terreno económico coinciden altos niveles de desempleo y empleo informal, una desconexión entre producción-productividad-empleo en detrimento de este último y una reducción de los salarios en la participación de las ganancias de las empresas. Otro elemento coincidente es el sacrificio del ingreso de los trabajadores a costa de las tasas de crecimiento, pero con el matiz de que en Brasil el ingreso se contrajo y en Argentina se mantuvo constante en el marco de una economía en crecimiento lo que sin duda es un indicador, junto con los elementos ya mencionados, de la disminuida capacidad de negociación de los sindicatos en la EOE neoliberal (Cuadro II.12).

Un elemento que llama la atención es la profundidad y alcance de las reformas neoliberales, de mucho mayor calado en Argentina que en Brasil, lo que, de acuerdo con Boschi y Gaytán (2008), puede restringir la capacidad del Estado para mantener un modelo neo desarrollista y por tanto una agenda pro trabajadores.

Con la llegada de dos presidentes con importantes vínculos sindicales se dio otra apertura institucional en ambos países. En Argentina se pusieron en marcha diversas políticas en materia salarial, de empleo y relaciones laborales, mismas que restituyen derechos individuales disminuidos en la década pasada. En Brasil se ha intentado impulsar una profunda reforma laboral con la participación de los actores involucrados y la mediación del Estado (ambas reivindicaciones de la CUT). A la vez, tanto el gobierno argentino como el brasileño, han mantenido una buena relación con los grupos económicos nacionales aunque privilegiando a los capitales que generan empleo, como es el caso de la construcción en Argentina y la burguesía industrial y agraria en Brasil. Sin embargo a pesar de la aplicación de políticas

generadoras de empleo persisten los altos niveles de informalidad con causas diferentes en cada país: en Argentina se observan altas tasas de crecimiento que han repercutido en una importante recuperación del ingreso pero no en la creación de nuevos empleos; en Brasil, el moderado crecimiento podría explicar que los niveles de informalidad y desempleo sean altos. Lo que nos muestra EOP's y EOE's favorables a los sindicatos de ambos países.

## 1.2 Sindicalismo

Estamos ante movimientos sindicales con características diferentes pero que han ejercido un papel protagónico en la evolución de las agendas laborales nacionales y en la construcción de esta dimensión en el MERCOSUR.

En ambos países existen dos fuertes centrales sindicales que han sido capaces de consolidarse como importantes interlocutores. En Argentina, la CGT ejerce un sindicalismo de tipo corporativo con estrechos vínculos con el poder político que le ha permitido amasar una serie de recursos de poder que van desde puestos públicos hasta bienes monetarios y materiales; en Brasil, la CUT surgió como fruto de un movimiento que criticaba la estructura sindical corporativa y al régimen autoritario, lo que le redituó en importantes recursos como una basta red de alianzas, una gran capacidad de movilización y aptitud para generar propuestas alternativas. En cuanto a sus intereses estratégicos, la CGT se ha concentrado en la preservación y ampliación de sus derechos colectivos mientras que la CUT ha buscado desde sus orígenes la democratización de las relaciones laborales vía una amplia reforma sindical e incluso, rebasando el ámbito laboral, reivindicando la participación del Estado en la economía (Cuadro II.13).

En Argentina también ha ejercido un rol importante el CTA que mantiene una mayor afinidad con el sindicalismo brasileño de tipo movimentista y que al igual que la CUT ha logrado generar una serie de recursos propios de este tipo de sindicalismo (proyectos alternativos, capacidad de movilización, red de alianzas) que le han permitido sobreponerse a sus limitaciones materiales e institucionales ganando incluso un mayor espacio en el plano regional que en el nacional.

Las estrategias implementadas por las centrales sindicales en el escenario nacional también han sido disímiles. La CGT privilegió durante mucho tiempo la cooperación con el gobierno en turno y solo hasta años muy recientes, con la llegada a su dirigencia de la facción conocida como MTA, ha buscado ejercer su capacidad de movilización mientras mantiene su alianza con la administración de Kirchner. El CTA ha propiciado consecuentemente la movilización de diversos sectores llevándolos inclusive a reivindicar derechos sociales y civiles. La CUT, por su parte, ha combinado una estrategia propositiva con el ejercicio de su capacidad de movilización a pesar de su cercanía con el gobierno de Lula con quien ha mantenido una “solidaridad crítica” con el objetivo de disputarle la hegemonía del gobierno a la derecha aliada al PT. Todas estas organizaciones entendieron, a pesar de sus diferencias, la importancia de aliarse con sus pares regionales para superar el terreno hostil que estaba significando las EOE’s y potenciar los avances conseguidos en las EOP’s, produciendo en el MERCOSUR un espacio propicio para avanzar en sus reivindicaciones e inclusive recuperar la legitimidad perdida como en el caso de la CGT a través de la colaboración con sus iguales.

Cada una fue capaz de suavizar el impacto de las políticas neoliberales en el plano nacional gracias a que conservaron y crearon recursos de poder pero no pudieron contrarrestar sus efectos negativos. Juntas fueron capaces de superar los constreñimientos de la arena nacional a través de la acumulación de fuerzas en lo regional, lo que favoreció el progreso de sus intereses estratégicos cuando en sus países se abrió una nueva etapa de intervencionismo estatal, generando una interacción virtuosa entre el poder alcanzado en el plano nacional y el conseguido en el regional. De esta forma es interesante observar que la combinación de las características (naturaleza, recursos, estrategia, capacidades) de los sindicalismos brasileño y argentino así como las estructuras de oportunidades donde actuaron impulsaron una dimensión más social que exclusivamente gremial en el MERCOSUR. En esta evolución se nota el mayor peso del sindicalismo movimentista de Brasil y Argentina (CTA) que el de la tradicionalmente corporativa CGT.

### 1.3 Implicaciones en la construcción del MERCOSUR

En ambos países observamos EOE's y medidas adversas a los trabajadores durante la década de los noventa. Por un lado, en Argentina el gobierno instituyó una amplia flexibilización en el sistema de seguridad social y en la legislación laboral, por otro lado en Brasil desaparecían las Cámaras Sectoriales que habían sido importantes espacios de interlocución sindical y el gobierno realizaba reformas favorables al empresariado en materia de contratos, impuestos, salarios, justicia y reducción de contribuciones sociales. Tanto en uno como en otro país estas políticas eran parte de una extensa reestructuración neoliberal que tuvo una mayor profundidad en Argentina.

La fuerte ofensiva neoliberal orilló a los sindicatos a actuar paralelamente en la arena nacional y regional defendiendo sus intereses estratégicos en lo interno y promoviéndolos en lo externo, siendo capaces de obtener logros importantes en ambos campos aunque en lo interno no pudieran contrarrestar el efecto negativo de las políticas neoliberales sobre los salarios y los empleos. En Argentina la CGT avaló las políticas neoliberales a cambio de la conservación de importantes recursos de poder como negocios y la no flexibilización de sus prerrogativas corporativas plasmadas en las leyes de obras sociales, acciones sindicales y negociación colectiva, en cambio la CTA se organizó con amplios sectores de la sociedad civil contra tales políticas. En Brasil el sindicalismo encabezado por la CUT fue capaz de frustrar, en dos ocasiones (1998 y 2001), el intento de flexibilización extrema de los derechos de los trabajadores plasmados en la Constitución y en sus leyes secundarias. En el MERCOSUR, a través de la CCSCS, conquistaron durante la primera fase (1991-2002) la pronta inclusión de una dimensión no solo gremial sino social con la creación del SGT11, el FCES, el OMT, la DSL, la CSL y la REC, todos ellos organismo encargados en velar por los derechos individuales y colectivos de los trabajadores de la región<sup>164</sup>. De tal forma que mientras en cada uno de los países el movimiento sindical resistía, en el MERCOSUR estaba a la ofensiva generando

---

<sup>164</sup> Una importante capacidad de la CCSCS fue la creación de una amplia red de alianzas para impulsar los intereses estratégicos de las centrales que confluían en su seno. En este sentido un importante triunfo del sindicalismo fue la creación del FCES demostrando desde su creación ser uno de los OSL más dinámicos en el MERCOSU. En este Foro los sindicalistas han encontrado un espacio propicio para interactuar con diversas organizaciones sociales lo que les ha permitido desarrollar una agenda más social que gremial en el bloque. Para mayor información consultar el capítulo dos.

instituciones que cuidaban y promovían los mismos derechos que en lo interno estaban siendo amenazados<sup>165</sup>.

El atemperamiento de las políticas neoliberales en la arena nacional y regional, los cambios de gobierno, la nueva etapa de intervencionismo estatal en ambos países, la relación ejecutivos- partidos políticos - sindicalismo, dieron un nuevo impulso al proceso de integración y a su dimensión social otorgándole al bloque un marcado perfil social con la participación de los sindicatos. Muestra de ello es que lo laboral ha superado la fase declarativa desde el año 2003, para consolidarse en planes y programas concretos, con financiamiento oficial, como la estrategia de generación de empleo (2006), la creación del FOCEM (2003), la institucionalización de la inspección del trabajo (2004) y el plan para la erradicación del trabajo infantil (2006), todas añejas demandas sindicales<sup>166</sup>. Lo anterior se da en el marco de EOE's favorables a los sindicatos en ambos países con tasas de crecimiento de las economías, disminución del desempleo y empleo informal, el mejoramiento de los ingresos y un renovado intervencionismo estatal.

En concreto si en los noventas el efecto negativo de las políticas neoliberales sobre los mercados de trabajo hizo que el sindicalismo de los dos países viera la arena regional como “la opción” para recuperar el poder perdido, lo que repercutió en el desarrollo de la dimensión social del MERCOSUR, una vez que la situación cambio en ambas naciones al mismo tiempo (2003), como resultado de la fuerte crisis del modelo neoliberal y la llegada de ejecutivos con nuevas estrategias de intervención estatal, la dimensión social del bloque se profundizó como resultado de que las políticas laborales pro trabajadores en cada país adquirieron un nuevo dinamismo retroalimentando a la dimensión social del MERCOSUR colocándola en un lugar central en la agenda de la región avanzando incluso más que otras temáticas.

---

<sup>165</sup> Cada uno de los OSL constituye un notable avance al cumplir funciones a nivel regional que los Estados habían dejado al libre albedrío del mercado en el plano nacional. Por ejemplo la DSL es el documento que contiene al conjunto de derechos colectivos e individuales que los Estados miembro se comprometen a respetar, la DSL el organismo encargado de cuidar su correcta aplicación y el SGT10 el espacio responsable para generar la política regional. Para mayor información de los OSL consultar el capítulo dos de la presente Tesis.

<sup>166</sup> Para mayor información consultar el capítulo tres de la presente Tesis.

Cuadro II.11. Comparación de las EOP's de Brasil y Argentina

	Argentina	Brasil	Estimación para la acción sindical
Período (91-02)	La secuencia de la transición-primero política y después económica- favoreció una mayor apertura institucional que le permitiría a los sindicatos mantenerse como interlocutores y resistir las reformas laborales pro mercado	La secuencia de la transición-primero política y después económica- facilitó un mayor grado de apertura institucional aunque limitada con políticas laborales pro empresarias	Favorable en ambos casos
	La apertura económica y las reformas laborales pro mercado contaron con el apoyo de los grandes empresarios	Reconocimiento de los empresarios hacia los sindicatos como interlocutores	Favorable en Brasil
	Ausencia de espacios donde se discuten aspectos de la política industrial	Espacios donde se discutían aspectos de la política industrial (cámaras sectoriales) durante la primera mitad de los noventas	Favorable en Brasil y desfavorable en Argentina
	Se privilegió a las grandes empresas nacionales e internacionales	Se privilegió al capital financiero	Desfavorable en ambos
	El lugar de la agenda laboral en la agenda política nacional estuvo supeditada a la lógica del mercado	La agenda laboral estuvo supeditada a la lógica del mercado	Desfavorable en ambos
Período (03-06)	Puesta en marcha de políticas en materia salarial, empleo, y relaciones laborales. Aunque con ausencia de mecanismos de mediación entre el Estado y actores involucrados en la agenda laboral	Creación de mecanismos de mediación entre el Estado y actores involucrados en la reforma laboral (FNT)	Favorable en ambos
	Adaptación de los empresarios a las iniciativas gubernamentales	Reconocimiento de los empresarios hacia los sindicatos como interlocutores	Favorable en ambos
	Buena relación entre el gobierno de Kirchner y los grupos económicos principalmente con aquellos dedicados a las obras.	Buena relación entre el gobierno de Lula y la burguesía industrial y agraria	Favorable en ambos
	La construcción de la agenda laboral tuvo como eje articulador el concepto de trabajo decente y el lugar de esta en la agenda política nacional es central	La construcción de la agenda laboral estuvo supeditada al diálogo entre los actores involucrados	Favorable en ambos

Fuentes: Elaboración propia con base en las fuentes citadas a lo largo del capítulo

Tabla II.12. Comparación de las EOE's de Brasil y Argentina

	Argentina	Brasil	Estimación para la acción sindical
Período (91-02)	Privatización de la mayoría de las empresas estatales	Privatización de empresas estatales pero conservación de sectores estratégicos (4)	Desfavorable en Argentina y favorable en Brasil
	Gran alcance de las reformas neoliberales	Alcance moderado de las reformas neoliberales	Desfavorable en Argentina y favorable en Brasil
	Tasas positivas de crecimiento con una fuerte crisis al final del período	Crecimiento económico moderado con inestabilidades	Favorable en Argentina y desfavorable en Brasil
	Altos y ascendentes niveles de desempleo	Niveles constantes de desempleo y altos niveles de empleo informal	Desfavorable en ambos
	Alta desconexión producción-productividad y el empleo	Desconexión entre producción-productividad y el empleo	Desfavorable en ambos
	Disminución de la participación de los salarios en las ganancias de las empresas	Disminución de la participación de los salarios en las ganancias de las empresas 14	Desfavorable en ambos
	Niveles de ingreso constante con altas tasas de crecimiento	Perdida del ingreso	Desfavorable en ambos
Período (03-06)	Ausencia de mecanismos de coordinación entre el Estado y el sector privado	Mecanismos de coordinación entre el Estado, mercado y actores sociales (CDES) 4	Desfavorable en Argentina y favorable en Brasil
	Tasas de crecimiento económico altas y constantes	Crecimiento económico moderado y constante	Favorable en Argentina y poco favorable en Brasil
	Altos niveles de desempleo informal	Niveles constantes de desempleo y altos niveles de empleo informal	Desfavorable en ambos
	Importante recuperación del ingreso	Moderada recuperación del ingreso	Favorable en Argentina y poco favorable en Brasil

Fuentes: Elaboración propia con base en las fuentes citadas a lo largo del capítulo

Cuadro II.13. Comparación del sindicalismo predominante en Brasil y Argentina

	Argentina (CGT)	Brasil (CUT)
Tipo	Corporativo	Movimentista- social
Intereses estratégicos	Preservación y ampliación de prerrogativas corporativas, y en épocas recientes la defensa de derechos individuales	Intervención del Estado en la economía y una amplia reforma laboral democrática
Estrategia	Cooperación con el gobierno, participación en la CCSCS y en años recientes uso de su capacidad de movilización	Estrategia propositiva combinada con movilización, construcción de alianzas, participación en la CCSCS y recientemente “solidaridad crítica” con el gobierno de Lula (para disputar la hegemonía en el gobierno)
Recursos de poder	Cercanía con el PJ, capacidad de movilización, participación en la CCSCS y recursos monetarios y materiales	Alianzas con diversos actores (partidos, movimientos sociales, intelectuales y segmentos del empresariado nacional), capacidad de movilización, capacidad de generación de proyectos alternativos, participación en la CCSCS y recientemente colaboración con el gobierno de Lula
Capacidades	Conservación y ampliación de sus prerrogativas corporativas que le permitieron suavizar el impacto de las políticas neoliberales sobre sus agremiados y capacidad de revertir varias reformas flexibilizadoras	Construcción de una basta red de alianzas, movilización, generación de proyectos alternativos, interlocución con los empresarios y defensa de derechos individuales (salario mínimo). Todos ellos elementos, que junto a la arena regional, le permitieron suavizar el impacto de las políticas neoliberales sobre sus agremiados y posicionar el tema laboral en esta nueva etapa neodesarrollista.

Fuentes: Elaboración propia con base en las fuentes citadas a lo largo del capítulo

## **CAPÍTULO 3: La dimensión laboral en el MERCOSUR**

### **Introducción**

La contribución del presente capítulo es mostrar y analizar desde una perspectiva política el desarrollo de la agenda laboral en el MERCOSUR a partir de la relación sindicalismo- gobiernos. Observamos que la naturaleza de la Coordinadora de Centrales del Cono Sur (CCSCS) le permitió a los sindicatos de los dos países compartir recursos institucionales de poder y una estrategia común en el MERCOSUR para acumular fuerza y defenderse de las políticas flexibilizadoras más extremas dentro de sus países. A pesar de sus diferencias en cuanto a naturaleza e intereses fueron capaces de generar en una primera etapa (1991- 2002) espacios de cooperación e incidir en la hechura de este acuerdo regional. De esta manera crearon condiciones para que en una segunda etapa (2003-2007) con la llegada de gobiernos de izquierda y el reconocimiento ganado a nivel regional se fortaleciera la dimensión laboral del bloque.

La primera parte de este capítulo hace una revisión de los resultados de las investigaciones realizadas sobre la agenda laboral del MERCOSUR lo que nos permitirá enmarcar nuestra propia indagación respecto de la interacción entre las agendas nacionales y regionales en el tema laboral. A continuación se presenta el desarrollo dimensión sociolaboral del bloque a la luz de la relación gobiernos-sindicalismo regional en dos períodos bien diferenciados. El primero (1991- 2002) donde el papel protagónico de los sindicatos y los viejos recursos de poder derivados de arreglos corporativos previos les permitió incluir una dimensión laboral en este proceso, a pesar de la indiferencia de los gobiernos quienes no asumieron grandes compromisos al respecto. En el segundo período (2003-2007), la coincidencia entre sindicatos y gobiernos de izquierda permitió la consolidación de una agenda laboral, apoyada por las políticas laborales nacionales, para corregir los estragos de las políticas neoliberales en la calidad de los empleos, que no tiene correlato en el proceso de integración de América del Norte.

### **1. El estado de la cuestión sobre el MERCOSUR**

Los análisis realizados sobre la agenda laboral en el MERCOSUR los podemos dividir en aquellos que se limitan en darle seguimiento al desarrollo de los organismos sociolaborales (OSL), los que centran su atención en el papel del

movimiento sindical para el progreso de estos mismos organismos, y más recientemente los que examinan el papel que podrían jugar los nuevos gobiernos de izquierda para potenciar los temas laborales en el bloque. Poco se ha hecho para darle seguimiento a la relación gobierno- partidos políticos- sindicatos y su influencia en la agenda laboral regional en interacción con las agendas laborales nacionales, en lo que se concentra este capítulo.

### **1.1 El avance de los organismos sociolaborales (OSL)**

El conocimiento sobre los organismos sociolaborales del MERCOSUR proviene de diverso tipo de análisis: la evolución en materia laboral a nivel institucional distinguiendo las cuestiones de carácter permanente que han sido resueltas y otras que aún quedan pendientes (Garnelo 1998), la semántica de los documentos sociolaborales (Barreto, 2002), la dinámica de integración de los OSL poniendo especial atención a su ubicación dentro de la estructura orgánica del MERCOSUR y el balance de su funcionamiento y sus perspectivas (Robles, 2002); el examen de las formas de integración de los actores y redes sociales al proceso dentro de las instituciones (Órganos decisorios, de representación política y consultivos), la reconstrucción de las iniciativas propuestas, la forma de construcción de la agenda social del MERCOSUR y la construcción histórica de la integración social del MERCOSUR (Serna, 2002).

Se consideran organismos sociolaborales (OSL) a aquellos ámbitos (órganos y subórganos) del MERCOSUR cuya temática y/o composición permiten incluir adecuadamente (con la participación de los sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil), en el proceso de integración, los problemas y conflictos sociales y laborales que afectan a la población: lo que se denomina la dimensión social de la integración. En este sentido el MERCOSUR carece, en la actualidad, de organismos específicamente sociolaborales de carácter decisorio (Robles, 2002 y 2006).

A lo anterior habría que agregar que dentro de los organismos decisorios (GMC, CMC y CCM) no participa ningún funcionario proveniente de las dependencias con competencias sociolaborales y existe una tendencia a la centralización decisoria en las instancias ejecutivas presidenciales, por fuera de las instancias de participación y debate colectivo. Es más, estos organismos forman a la vez parte de una estructura

más grande y compleja, que no se ha consolidado como un sistema único y coordinado – en tanto expresión de una visión integrada de lo que debe ser el MERCOSUR- sino que es consecuencia de distintas visiones y presencia de distintos sectores de las naciones y comunidades en el proceso de integración (Robles, 2002 y Serna, 2002).

Desde esta perspectiva, los OSL del MERCOSUR no se han llegado a constituir como un sistema jurídico-institucional tan complejo como la Unión Europea (Garnelo, 1998). Sin embargo, a pesar de estas limitaciones, desde 1991 hasta el día de hoy, han ido apareciendo organismos e instrumentos de contenido y composición sociolaboral, que señalan una tendencia expansiva (Robles, 2002). Algunos de los momentos sobresalientes de la agenda laboral son la constitución del SGT10 (1991), la creación del Observatorio del Mercado de Trabajo en 1997 (OMT), los derechos contenidos en la Declaración Sociolaboral de 1998 (DSL) y las resoluciones tomadas en el FCES (Serna, 2002). El primero es un subgrupo de trabajo específico de integración tripartita responsable de las relaciones laborales, empleo y seguridad social en el bloque; el OMT es el espacio responsable de vigilar la situación del empleo en la región; la DSL es un conjunto de derechos mínimos que los Estados parte se comprometen a respetar en sus territorios; y el FCES es el espacio para la participación y representación de las organizaciones sociales, civiles y sindicales. Abordaremos las funciones de cada uno de ellos así como el proceso para su institucionalización en el siguiente apartado de este capítulo.

Existen opiniones encontradas en relación a la Declaración de 1998. Al respecto Mansueti ha dicho que su contenido es elemental, encontrándose por debajo de los niveles mínimos de protección que han reconocido en sus derechos internos cada uno de los Estados miembros. En realidad no podría ser de otra manera al fijar solamente mínimos de protección, tal como sucede en otros instrumentos semejantes (TLCAN-UE). Sin embargo, Barreto sostiene la idea de que la DSL es un instrumento de alto valor jurídico y ético porque es el resultado de un consenso entre las representaciones sociales y gubernamentales del MERCOSUR, además de expresar el reconocimiento de reglas de derecho del tipo de inspiración legislativa y regulación directa, por lo que su naturaleza es superior desde el punto de vista jurídico al mecanismo de las

cláusulas sociales, aunque represente una menor eficacia práctica (Barreto, 2002: 357- 368).

La posición de la OIT respecto a la construcción del espacio social y laboral del MERCOSUR es que éste se ha visto fortalecido ya que se han afianzado los órganos existentes y se han creado otros, permitiendo un tratamiento completo de los temas sociolaborales y desde diferentes perspectivas con líneas de acción complementarias. El organismo va más allá al afirmar que las instituciones sociolaborales del MERCOSUR se han constituido como un verdadero sistema, donde cada una tiene un rol y una función específica que cumplir. Caracteriza a la Declaración Sociolaboral como un germen básico de un futuro ordenamiento regional (OIT, 2002).

Otros dos elementos que destaca la OIT es el tripartismo<sup>167</sup> en el proceso de análisis que permite a los actores tener una visión de conjunto de la región y la referencia a los convenios internacionales de trabajo como el de la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales de la misma OIT (1998). Según esta organización, de seguir por este camino el MERCOSUR podría ser un instrumento valioso para lograr una efectiva cohesión social.

## **1.2 El papel de los sindicatos en el desarrollo de la agenda laboral**

Se han realizado recuentos históricos del proceso de formación y funcionamiento de la CCSCS, centrándose fundamentalmente en las actividades que realiza la Comisión Sindical del MERCOSUR, cuya función ha sido la de realizar el seguimiento y acompañamiento de las discusiones de los Organismos del bloque. Igualmente se han analizado los documentos dirigidos a los presidentes que el movimiento sindical ha hecho públicos en su momento; y se han estudiado los aportes del sindicalismo desde los OSL y las normativas laborales del bloque (Godio, 1997; Longhi, s/a; Campero, 1999; Ruiz-Tagle, 2000; Robles, 2006; y Portela, 2007).

Hay acuerdo entre los estudiosos de este proceso en que los iniciales déficits democráticos y sociales de la integración se han ido superando con la incorporación

---

<sup>167</sup> La participación de gobierno, empleadores y trabajadores en la toma de decisiones laborales.

de la dimensión social y la participación de la sociedad civil, como resultado de las iniciativas de los actores sociales. Sin duda, este último factor tuvo impacto en la apertura de espacios en la estructura institucional que diferencian al MERCOSUR de otros procesos de integración.

Para estos autores la participación de los sindicatos en el MERCOSUR renovó la agenda sindical y las propias estructuras sindicales, desarrollando nuevas formas de organización y diálogo social entre empleadores, trabajadores y gobiernos, modificando la estructura de los mercados de trabajo y la conformación de la fuerza laboral en la región. Dicho en otras palabras, los procesos de integración regional permitieron a los sindicatos configurarse y configurar ámbitos políticos y de diálogo social que les posibilitaron equilibrar las relaciones con sus empleadores y constituirse en sujetos de la globalización (Robles, 2006).

La percepción del peligro de competencia entre los trabajadores de los Estados Miembros y la igualación hacia abajo de los salarios y condiciones de trabajo es lo que aceleró la creciente coordinación sindical en el Cono Sur (Godio, 1997:31)<sup>168</sup>. De manera particular, se destaca la contribución del sindicalismo al desarrollo del MERCOSUR a partir de las acciones emprendidas por la CCSCS, ya que en lugar de fijar una posición defensiva, relacionada con los temas específicos de trabajo y protección social, esta organización ha impulsado una estrategia amplia para promover la institucionalidad del bloque (Portela, 2007 y Longhi, s/a).

Esta reacción de la Coordinadora se dio con rapidez en buena medida por la contribución de organizaciones internacionales, como el BID o la ORIT/CIOSL, que desarrollaron experiencias de capacitación en el tratamiento de los efectos del libre comercio sobre el mundo del trabajo, estimulando los debates en las centrales sindicales nacionales, permitiéndoles a éstas adecuar sus estrategias ante los cambios (Godio, 1997 y Campero, 1999).

Entre las fortalezas reconocidas a la CCSCS encontramos su avance en la coordinación de las centrales sindicales, el perfeccionamiento en la organización

---

<sup>168</sup> Esto quiere decir que con la creación del bloque, los sindicatos de los Estados Miembros se vieron envueltos en un complejo proceso de interdependencia y competencia entre empresas.

conjunta de sindicatos de algunas ramas importantes<sup>169</sup>, la acumulación de información y conocimiento mutuo, su eficiencia en la utilización de la CSL para influir en la agenda institucional, y la capacidad que ha tenido la Coordinadora para presentar propuestas concretas e incluso modificar algunas decisiones alcanzando reconocimiento institucional como un interlocutor válido sin perder su independencia y autonomía (Ruiz Tagle, 2000 y Portela 2007).

Estas condiciones se han visto reflejadas en avances sociales concretos producto de la acción sindical, según esta línea de investigación, entre los que destacan: la creación del SGT10; la DSL; la CSL; el FCES; el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur; el Observatorio del Mercado de Trabajo; la realización de la Conferencia Regional del Empleo; y el Grupo de Alto Nivel de Empleo (Godio, 1997; Longhi, s/a; Campero, 1999; Ruiz-Tagle, 2000; Robles, 2006; y Portela, 2007)<sup>170</sup>

Sin embargo hay quienes matizan lo anterior afirmando que se han obtenido pocos avances en la implementación de planes concretos que garanticen la protección del trabajo<sup>171</sup> y que una de sus principales limitaciones ha estado en la desarticulación entre lo regional y lo nacional, porque el tema de la integración no forma parte de las prioridades de los sindicatos en cada país (Portela, 2007).

Esta línea de investigación se ha desarrollado con base en recuentos históricos de la CCSCS centrándose fundamentalmente en las actividades que realiza la Comisión Sindical del MERCOSUR cuya función ha sido la de realizar el seguimiento y acompañamiento de las discusiones de los Organismos del bloque; en analizar los documentos dirigidos a los presidentes que el movimiento ha hecho públicos en su momento; en caracterizar a los organismos sociolaborales y en estudiar los aportes del sindicalismo desde los OSL y las normativas laborales del bloque (Godio, 1997; Longhi, s/a; Campero, 1999; Ruiz-Tagle, 2000; Robles, 2006; y Portela, 2007).

---

<sup>169</sup> Como metalúrgicos, construcción, bancarios, neumáticos, gráficos y comercio

<sup>170</sup> Sobre todos estos avances consultar el siguiente apartado de este capítulo.

<sup>171</sup> No hay, por ejemplo, un programa de fiscalización laboral del MERCOSUR

### **1.3 Los gobiernos de izquierda y su papel en el desarrollo de la agenda laboral del MERCOSUR.**

Recientemente se ha puesto atención en el papel que podrían jugar los gobiernos de la región en el progreso de la agenda laboral en el MERCOSUR, lo que obedece a la llegada de partidos “progresistas” a los ejecutivos del MERCOSUR. Tal enfoque incluye dentro de este conjunto a algunos gobiernos que, aun sin tener una definición ideológica coincidente con lo que tradicionalmente se define como izquierda, muestran una preocupación por fortalecer la posición de los trabajadores, tanto en el plano individual como en el colectivo.

Estos estudios observan que la regulación protectora coincidió con gobiernos progresistas como en Argentina en el 2004 y Uruguay entre 2005 y 2007. Se abrió un nuevo panorama en el objetivo de redirigir los procesos de integración regional incorporando, junto a los acuerdos comerciales, compromisos laborales y sociales que permitan que sus potencialidades se transmitan al conjunto de la población a través de una mejora de las condiciones de trabajo (Medina, 2005)<sup>172</sup>.

Sin embargo existen cuestionamientos acerca de si es posible armonizar las políticas de empleo en el MERCOSUR y de ser así qué aspectos y con qué procedimientos. Para ello se aprecia que la situación del empleo en los últimos años es común en los cuatro países. Pero se observa que las asimetrías económicas, principalmente de magnitud y producto por habitante, se correlacionan con las asimetrías de los mercados de trabajo: los países de mayor y menor magnitud, Brasil y Paraguay, son los de menor producto por habitante y mayor pobreza. A la vez se identifican dos modelos de funcionamiento de mercado de trabajo, Argentina y Uruguay por un lado y Brasil y Paraguay por el otro (Notaro, 2003).

Además aclaran que esta redefinición no se confirma en todos los países donde han llegado al poder partidos de izquierda, ni tienen la misma intensidad en todos lados. Incluso allí donde han sido impulsados por estos gobiernos, los cambios no han tenido toda la extensión e intensidad que probablemente se esperaba o que podrían haber alcanzado. En concreto la reformulación de una política laboral protectora,

---

<sup>172</sup> Al respecto no faltan los escépticos que ven con cierta desconfianza la llegada de estos partidos a los ejecutivos del MERCOSUR (Quijano, 2005)

para ellos, responde a la asunción de gobiernos progresistas; pero eso no ha sido así en todos los casos (hay impulsos en aras de revitalizar la protección laboral en países donde gobierna la derecha), ni fue de igual extensión e intensidad.

Al respecto sugieren múltiples explicaciones. Una razón puede ser la presencia de gobiernos de izquierda que no cuentan con mayoría parlamentaria para impulsar las reformas. Otras situaciones podrían ser la permanencia de una política económica neoliberal; la incapacidad para elaborar una alternativa; los compromisos reasumidos para gestionar desde la izquierda la política de la derecha; y la colonización del discurso neoliberal en los equipos de gobierno (Ermida, 2007).

La implicación de la convivencia de diferentes políticas laborales protectoras en la región, y en particular en el MERCOSUR, dificulta la armonización de una política regional y su implementación requiere de un análisis cuidadoso de los obstáculos concretos en cada país, ya que la estrategia será diferente si la resistencia se encuentra en el Congreso, en la capacidad de generar proyectos alternativos, en los compromisos políticos preasumidos, o en el equipo de gobierno.

Para esta línea de análisis los cambios de gobierno en el 2003 (en Argentina, Brasil y Uruguay)<sup>173</sup> junto con las dificultades económicas dan un nuevo impulso a la integración regional, sugiriendo que la armonización de políticas de empleo es sólo un primer paso para plantear otros objetivos como la coordinación de políticas y el diseño de una estrategia regional de empleo. Si se acepta la armonización de las políticas como objetivos prioritarios se tendrían que analizar los contenidos y los procedimientos. En este sentido diferencian cuatro aspectos interrelacionados para conseguir esta armonización con éxito: diagnósticos e información necesaria; el diseño de las políticas; la evaluación de estas; y el fortalecimiento institucional tanto en cada país como en la región.

---

<sup>173</sup> Un ejemplo ilustrativo es el caso uruguayo ya que “entre 2005 y 2007 se fortalecieron los sindicatos, se recentralizó y extendió la negociación colectiva, se estableció la responsabilidad solidaria de todo intermediario, subcontratista o suministrador de mano de obra y se adoptaron otras iniciativas legales de tutela del trabajador. Pese a ello, no se registró un aumento del desempleo ni una pérdida de competitividad, tal como pronosticaban los postulados neoliberales. Por el contrario, los incrementos de la tasa de sindicalización, de la cobertura de la negociación colectiva y del salario real fueron acompañados por modestas mejoras en la formalización y en la tasa de empleo. Contra lo que opinaban muchos, era posible hacerlo sin provocar ningún desastre económico” (Ermida, 2007).

## 2 El desarrollo de la agenda laboral en el MERCOSUR

### 2.1 El surgimiento de un nuevo actor regional: la CCSCS

La Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) fue fundada en 1986 como un organismo de coordinación y articulación de las centrales sindicales de los países del Cono Sur con el apoyo de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) en el marco de procesos de apertura democrática en la región (transición política). En este contexto de transformaciones diferentes organizaciones sindicales (Brasil: CUT y CGT; Argentina: CGT; Bolivia: COB; Chile: CNT y CDT; Paraguay: MIT; Uruguay: PIT-CNT) promovieron su activa rearticulación<sup>174</sup>. El objetivo de la CCSCS en el momento de su fundación, fue defender la democracia y los derechos humanos luchando contra los regímenes autoritarios que todavía subsistían (Chile y Paraguay) y articular una acción conjunta contra la deuda externa y sus efectos sobre las economías de los países del Cono Sur.

Por aquellos años observaban que la transición política, en algunos países, restablecía importantes derechos políticos, pero dejaba casi intacta la estructura de desigualdades sociales y económicas. Reconocían que el grado de influencia y efectividad del movimiento sindical en esta la nueva etapa dependería de su capacidad de análisis, fuerza organizativa, movilización, formulación de propuestas y cooperación (CCSCS, 1986). Todos estos recursos de poder se usarían en su estrategia regional para inaugurar y fortalecer la dimensión sociolaboral del MERCOSUR.

A finales de 1990, la CCSCS decidió<sup>175</sup>, como una de sus prioridades de trabajo, la necesidad de impulsar el rol protagónico que las centrales sindicales debían tener en

---

<sup>174</sup>Recordemos que FS (1991) y el CTA (1992) no existían por aquellos años, pero un vez que inician actividades se incorporan a la CCSCS.

<sup>175</sup> La CCSCS dispone de una sola instancia de deliberación, que es su plenaria de miembros, esta determina los temas de la agenda y todas sus decisiones son tomadas por consenso. La CCSCS dispone de dos Secretarías de carácter ejecutivo: la Secretaría General (SG) y la Secretaría Técnica Supranacional (STS). En la SG recae la representación política, la responsabilidad de las finanzas, proyectos, actividades, seguimiento de las deliberaciones y archivo de la Coordinadora. La STS es el organismo técnico de la CCSCS entre cuyas funciones se encuentran dar soporte técnico e informativo a las actividades sindicales en el MERCOSUR y en los procesos de integración en los cuales este esté involucrada alguna central sindical miembro, así como coordinar las actividades de las comisiones temáticas, sectoriales y organismos institucionales del MERCOSUR, de acuerdo a lo que decida la Plenaria. Para mayor información consultar [www.cscs.org](http://www.cscs.org).

la integración económica y social del Cono Sur. En esa fecha, apenas comenzaban a entrar en vigencia los acuerdos bilaterales que involucraban a Brasil, Argentina y Uruguay. Cuando los gobiernos firmaron el Tratado de Asunción, en marzo de 1991, la CCSCS estaba preparada para formular propuestas en el MERCOSUR influyendo desde entonces en la confección del proceso de integración y fortaleciendo con ello a las organizaciones sindicales nacionales.

## **2.2 La militancia sindical ante la indiferencia gubernamental (1991- 2002)**

El MERCOSUR surge bajo la dirección de gobiernos de derecha (o con políticas en esa dirección) que privilegiaron los mecanismos de mercado. Los primeros años del bloque se caracterizaron por la preeminencia de lo comercial en detrimento de lo sociolaboral. A pesar de ello la militancia del movimiento sindical agrupado alrededor de la CCSCS logró incluir el tema laboral en la agenda del bloque con la institucionalización del SGT11, demostrando capacidad para revertir iniciativas gubernamentales a nivel regional que fueran en contra de sus intereses.

Al pasar de los años y resultado de la estrategia militante de los sindicatos el tema laboral se fue haciendo cada vez más presente a través de la multiplicidad de órganos que atendieran la problemática (Tabla III.1) como el Foro Consultivo Económico y Social (1996), el Observatorio del Mercado de Trabajo (1997), la Declaración Sociolaboral (1998) y la Comisión Sociolaboral (1999)<sup>176</sup>. Esto tiene una explicación a partir de la interacción de nuestros dos actores, ya que a nivel regional la relación entre gobiernos- sindicalismo era de militancia efectiva u oposición. Las centrales sindicales encontraron en la cooperación un importante recurso de poder derivando de ello su capacidad estratégica para elegir a este espacio como alternativa escenarios nacionales dominados por las políticas neoliberales y siendo capaces de generar propuestas propias. El resultado de esto es que lograron introducir el tema laboral en la agenda regional a pesar de la indiferencia gubernamental, esfera desde la que siempre se atendieron los reclamos bajo la lógica del Programa de Liberalización Comercial.

---

<sup>176</sup> Por lo que se analiza la función de cada organismo, avances, dificultades y el peso de los sindicalistas para su institucionalización y desarrollo así como la postura de los ejecutivos con relación a ello

El período inicia con la entrada en vigor del Tratado de Asunción (TA)<sup>177</sup>. Dicho tratado no contempla la existencia de organismos ni de temáticas sociolaborales. En el tratado fundacional del MERCOSUR, únicamente se previeron dos órganos con capacidad de decisión: el Consejo del Mercado Común (CMC) y el Grupo Mercado Común (GMC). El sistema de decisiones adoptado fue el consenso entre los cuatro Estados parte. Los actos orgánicos así aprobados resultan obligatorios para los mismos.

El CMC, órgano superior del MERCOSUR, quedó encargado de la conducción política del proceso y el GMC como el órgano ejecutivo del mercado. Este último está integrado por cuatro miembros titulares y cuatro alternos por cada país, entre los cuales deben estar representados los Ministerios de Relaciones Exteriores y los de Economía, así como de los Bancos Centrales. Al GMC se le adscribió, como órgano de apoyo, una secretaría administrativa. Conviene resaltar que a pesar de que las decisiones de ambos grupos afectan al conjunto de la población y en particular al sector del empleo, no se contempló en su estructura la participación de los Ministerios del Trabajo.

Recordemos que originalmente el GMC se organizó con 10 subgrupos de trabajo: 1) asuntos comerciales; 2) asuntos aduaneros; 3) normas técnicas; 4) política fiscal y monetaria; 5) transporte terrestre; 6) transporte marítimo; 7) política industrial y tecnológica; 8) política agraria; 9) política energética; y 10) coordinación de políticas macro.

En el mes de mayo, la Primera Reunión de Ministros de Trabajo (RMT), a partir de la iniciativa del movimiento sindical, propuso a la CMC la creación de subgrupos de trabajo para el estudio de las cuestiones sociolaborales, pero la propuesta no fue considerada y el GMC permaneció todo su primer año sin ámbitos sociolaborales. Después y con apoyo de la OIT, las principales centrales sindicales lograron unificar una estrategia de participación en el MERCOSUR (Robles, 2002).

---

<sup>177</sup> Para mayor información consultar el “Tratado de Asunción” en <http://www.mercosur.int>

Resultado de la estrategia sindical, el 12 de diciembre de 1991 se reunieron en Foz de Iguazú, la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) con los Ministros del Trabajo, en lo que constituyó el primer encuentro formal del movimiento sindical con la estructura orgánica del MERCOSUR, en la cual aquella propuso "la sanción y puesta en marcha del Subgrupo 11 que incorpore la problemática específica de las políticas sociales", con la participación plena de las organizaciones sindicales<sup>178</sup>.

Consecuencia de dicho encuentro, cinco días después, el GMC resolvió crear el SGT11<sup>179</sup> (SGT10 a partir de 1995), decidiendo aceptar la recomendación en ese sentido que la RMT había realizado 7 meses antes. Por tanto la creación de este primer ámbito sociolaboral se puede considerar como un logro del movimiento sindical, resultado de su capacidad para diseñar respuestas eficaces frente a la visión comercial prevaleciente entre los ejecutivos de la región<sup>180</sup> (Cuadro III.1).

Aunque el Tratado de Asunción autorizaba al GMC a convocar para cuestiones concretas al sector privado y a funcionarios de otros organismos de la Administración Pública, el SGT11 (actual SGT10) se constituyó desde un inicio sobre una matriz tripartita permanente (gobierno, empresarios y trabajadores), que obligó al GMC a dictar una Resolución Especial<sup>181</sup> por la que dispone aplicar al SGT11, los criterios de representación de empleadores y trabajadores a la Conferencia de la OIT. En este sentido Robles afirma que "el SGT11 se conforma desde un inicio como un organismo distinto, establecido sobre un mecanismo de construcción de consensos sociales, radicalmente distinto al que imperaba en todo el MERCOSUR" (Robles, 2002).

---

<sup>178</sup> CCSCS, Carta Abierta a los Ministros de Trabajo del 12 de diciembre de 1991, en [www.ccsos.org](http://www.ccsos.org).

<sup>179</sup> Resolución 11/91.

<sup>180</sup> Los presidentes en 1991 eran Carlos Menem de Argentina (PJ), Fernando Collor de Mello de Brasil (Partido de Reconstrucción Nacional), Andrés Rodríguez Pedotti de Paraguay (Partido Colorado), Luis Alberto Lacalle de Uruguay (Partido Nacional).

<sup>181</sup> Resolución 12/92.

Cuadro III.1: Comparación del desarrollo de la agenda laboral del MERCOSUR y las agendas laborales de Argentina y Brasil

Año	Avances de la dimensión laboral del MERCOSUR <sup>182</sup>	Avance de las agendas laborales nacionales <sup>183</sup>	
		Argentina	Brasil
91	Resolución del GMC para la creación de un SGT responsable de la temática laboral en el MERCOSUR	Flexibilización de las formas de contratación (1990) <sup>184</sup> y remuneración de la mano de obra (1993) <sup>185</sup> ; intento fallido del gobierno por reformar la leyes de asociaciones sindicales y de obras sociales (1991); reforma laboral flexibilizadora y desregulación de las obras sociales controladas por los sindicatos (2000)	Suspensión de las cámaras sectoriales (1995); flexibilización de las formas de contratación y remuneración de la mano de obra (1998-2001): intento gubernamental fallido por flexibilizar los derechos de los trabajadores a nivel constitucional (1998) y en la legislación ordinaria laboral (2001)
92	Instalación del SGT11		
93	Sin avances		
94	Aprobación del POP y transformación del SGT11 en 10		
95	Instalación de las secciones nacionales del FCES en Argentina y Uruguay		
96	Instalación del FCES regional y de sus secciones nacionales en Brasil y Paraguay		
97	Creación del OMT y aprobación Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur <sup>186</sup>		
98	Firma de la DSL		
99	Creación de la CSL		
00	Aprobación del reglamento de la CSL regional y de las secciones nacionales		
01	Creación de la REC		
02	Sin avances		
03	Creación del FOCEM, realización de una evaluación sobre el grado de aplicación y cumplimiento de la DSL,	Recuperación del arbitraje del Estado en políticas en materia salarial, empleo y relaciones laborales. Revisión de la legislación laboral que revirtió varias de las reformas flexibilizadoras anteriores (2004-2007)	Instauración del FNT como espacio de negociación para una reforma laboral y sindical (2003); presentación de los resultados del FNT al gobierno (2004) y acuerdo entre gobierno-sindicatos para impulsar la reforma laboral y sindical en el Congreso (2007)
04	Aprobación del TPR, realización de la Conferencia Regional del Empleo y creación del GAN para elaborar una “Estrategia de Crecimiento del Empleo”		
05	Sin avances		
06	Aprobación de la Estrategia de generación del empleo, aprobación del primer presupuesto del FOCEM, aprobación Plan Regional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil		
07	Institucionalización de la inspección del trabajo		

Fuentes: MERCOSUR (1991- 2007), Collier y Etchmندی (2007), Oliveira (2002), Rademacher y Mellizo, 2007, Tomada y Novick (2007)

Durante esta primera etapa, el SGT11 se dividió en 8 comisiones temáticas: 1) Relaciones individuales de trabajo; 2) Relaciones colectivas de trabajo; 3) Empleo y migraciones; 4) Formación Profesional; 5) Salud y seguridad en el trabajo; 6)

<sup>182</sup> Los avances son considerados a partir de que son aprobados por el CMC o el GMC, salvo que se especifique lo contrario.

<sup>183</sup> Para mayor información acerca del desarrollo de las agendas laborales nacionales ver el capítulo 2 de la presente tesis, donde se aborda cada caso con más detenimiento.

<sup>184</sup> Ley del Empleo.

<sup>185</sup> Decreto de desregulación.

<sup>186</sup> Es la primera recomendación del SGT10 (Nº 2/97) que fue aprobada tanto en el CMC como en el GMC

Seguridad Social; 7) Sectores específicos; 8) Convenios Internacionales y Derechos Fundamentales.

El movimiento sindical fue capaz de darle seguimiento a la evolución del MERCOSUR y junto a ello, como parte de su estrategia, en cada ocasión que se reunía el CMC presentaba una serie de propuestas en materia laboral contenidas en las llamadas “Cartas a los presidentes”. En este sentido en diciembre de 1992, justo un año después de instaurado el SGT11, presentó varias propuestas a los presidentes de los Estados Parte entre las que destacaban la petición de que se trataran los problemas de los trabajadores bajo la óptica de la solidaridad y el fortalecimiento de los actores sociales, estableciendo ámbitos de participación y negociación de soluciones de conflictos existentes. Este nuevo rumbo requería una revisión en la propia forma de funcionamiento del SGT11, y del Reglamento del GMC, propiciando una participación más articulada entre los distintos espacios institucionales y las representaciones del sector privado así como la elaboración de políticas sociales, promoción del empleo, capacitación profesional y de protección a los sectores de menores recursos y más afectados<sup>187</sup>.

Lo anterior es una muestra de que la estrategia del movimiento sindical le apostaba a la discusión del tema laboral tanto por la vía institucional, como por la presión pública a los ejecutivos por medio de las “Cartas”, probablemente la más importante capacidad en el plano regional, las cuales tenían la intención de presentar a estos su posición respecto al desarrollo del MERCOSUR y movilizar a públicos más amplios para fortalecer la dimensión social en la región.

Durante esos tres primeros años, sindicatos, empresarios y los ministerios de trabajo realizaron una considerable cantidad de propuestas, documentos y borradores, que abordaron la temática sociolaboral, sacaron a la luz los principales intereses y oposiciones entre sectores y naciones, y establecieron las bases para el desarrollo posterior de la misma. Sin embargo ninguna de las propuestas consensuadas y elevadas al GMC fue aprobada y transformada en Resolución. Es más fue el único SGT que no vio ninguna de sus propuestas transformadas en Resolución (Cuadro III.2). Habría que preguntarse ¿porqué? aunque existe una primera hipótesis

---

<sup>187</sup> Carta a los presidentes 28 de diciembre de 1992 en [www.cscs.org](http://www.cscs.org).

formulada por Klein (2000) en el sentido de que la presidencia de Collor de Mello había estado bloqueando a dicho subgrupo.

Cuadro III.2 Resoluciones Adoptadas por el GMC provenientes de propuestas de SGT 1992-1994

Año	Total	Subgrupos de Trabajo										
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1992	67	1	4	28	4	0	2	2	8	0	2	0
1993	93	1	6	50	1	0	0	3	11	2	0	0
1994	131	2	21	77	0	1	0	1	17	0	0	0
Total	291	4	31	155	5	1	2	6	36	2	2	0

Fuente: Robles, 2001

Sobre ello el movimiento sindical presentó de manera puntual su evaluación del funcionamiento y rumbo del SGT11, señalando el debilitamiento de los contenidos sociales reales de la discusión y su transformación en problemas técnicos. Denunciaban que las comisiones de derechos colectivos, salud e higiene en el trabajo, y seguridad social permanecieron prácticamente excluidas durante este período<sup>188</sup>.

Manifestaban estar preocupados por que en la comisión denominada “Comisión de Principios”<sup>189</sup> se venía postergando la discusión sobre convenios internacionales posibles de ratificación por los cuatro países, así como el estudio y asimilación de otras fuentes normativas de ámbito internacional (Pactos, Tratados, Declaraciones), representativos y aceptados por la conciencia jurídica universal. Sobre ello afirmaban que la imposición a los sistemas jurídicos nacionales de principios o derechos fundamentales constituía un aporte de real importancia en el proceso de integración regional. Es más, sostenían que “es imposible imaginar el MERCOSUR sin una coherencia y armonización de normas y sin una estructura jurídico-laboral que fundamente y haga viable la unidad prevista en el Tratado” (CCSCS, 1994 (1): 4)

Con relación a la migración de mano de obra advertían que “problemas como el traslado de mano de obra subcontratada y/o clandestina de un país a otro *venían*<sup>190</sup> creciendo, generando fuertes distorsiones salariales y favoreciendo, en algunos

<sup>188</sup> Carta a los presidentes 17 de enero de 1994 en [www.ccsos.org](http://www.ccsos.org).

<sup>189</sup> Léase comisión de “Convenios Internacionales y Derechos Fundamentales”.

<sup>190</sup> Las cursivas son mías.

sectores, sentimientos nacionales de rechazo a la libre circulación de trabajadores en el futuro del MERCOSUR” (CCSCS,1994 (1)).

A decir del sindicalismo estos problemas eran determinados tanto por las contradicciones que se originaban de un proceso construido a partir de la primacía del comercio como por la dinámica que excluía el conjunto de las sociedades involucradas. Si bien es cierto que la cuestión laboral ocupó una posición marginal en los órganos decisorios regionales durante los primeros años, se comenzaron desde entonces a establecer los cimientos sobre los que se sustentarían los posteriores órganos sociolaborales como el FCES, la CSL y el OMT. Ello fue un logro del sindicalismo como resultado de su capacidad para generar propuestas alternativas a nivel regional.

Un punto de quiebre en el MERCOSUR es la aprobación del “Protocolo de Ouro Preto” el 17 de diciembre de 1994, el cual introdujo reformas a la organicidad del Tratado e instrumentó un mecanismo de incorporación de la normativa regional en los ordenamientos jurídicos nacionales. Dentro de los temas referidos a la consolidación y profundización de la misma, el Consejo del Mercado Común adoptó el “Programa de Acción del MERCOSUR hasta el 2000”. El mismo se instrumentó en tres ejes temáticos: libre comercio y régimen de competencia en el comercio intra- MERCOSUR, política comercial común y desarrollo jurídico – institucional. Según Ana María Pastorino “si bien el horizonte marcado era el año 2000, diversas circunstancias coadyuvaron a generar un proceso de aguda crisis en la región, que impediría mantener dicho plazo” (Pastorino, 2006).

En materia sociolaboral se institucionalizó un ámbito de representación de los sectores económicos y sociales de la región, por lo que se crea así el Foro Consultivo Económico-Social del MERCOSUR (FCES), otra victoria del sindicalismo por lo que veremos a continuación. Se trata de un órgano de carácter consultivo con capacidad de realizar recomendaciones al Grupo Mercado Común, en los temas que le son propios. Se integra de forma paritaria con organizaciones de empleadores y trabajadores, y por un tercer sector compuesto por asociaciones de variada índole (sindicatos, empresarios, consumidores, ambientalistas, cooperativas, profesionales,

universidades, ONG's entre otros.). Su órgano principal es el Plenario, el cual puede crear otros órganos para la preparación de estudios e informes.

El establecimiento del FCES se demoró cerca de dos años. Es más, frente a la dilación que demostró el nivel regional para constituir el FCES, fueron las centrales sindicales las que tomaron la iniciativa de constituir las secciones nacionales. Primero lo hizo Uruguay, en noviembre de 1995. Luego Argentina constituyó la sección nacional el 10 de diciembre de ese año, y finalmente Brasil y Paraguay, lo hicieron en marzo de 1996 (Robles, 2002).

En particular el funcionamiento del FCES ha impulsado la constitución y organización como actor regional del sector cooperativo, que ha conformado una alianza con los organismos gubernamentales con responsabilidad en materia cooperativa en una Mesa de Coordinación Permanente del MERCOSUR. Resultado de esta actividad fue la creación en 2001, por el GMC y a propuesta del FCES, de la Reunión Especializada de Cooperativas (REC)<sup>191</sup>, que debiera considerarse parte importante del esquema de organismos sociolaborales del MERCOSUR. Además de esto el FCES ha participado activamente en la creación del Foro de la Mujer creado en 1995, en relación con su par europeo el CES (Consejo Económico y Social) con el que ha conformado un grupo mixto de seguimiento sobre este tema desde 1997.

El FCES ha demandando, desde entonces, al GMC un mayor apoyo de la SAM a sus actividades, la publicación de sus Recomendaciones en el Boletín Oficial del MERCOSUR (BOM), la participación del FCES en las reuniones del Grupo de Alto Nivel de Coordinación Macroeconómica (GANCM) y la asignación de un presupuesto para generar condiciones de igualdad entre los distintos actores. Por su parte el GMC se ha comprometido a publicar las Resoluciones del FCES en el BOM (lo que aún no ha sucedido), a estudiar la posibilidad de brindar mayor apoyo logístico al Foro, y permitir el acceso a las informaciones emanadas del GANCM así como del Grupo Ad Hoc de Acompañamiento de la Coyuntura Económica y Comercial, a fin de permitir la elaboración de propuestas al respecto.

---

<sup>191</sup> GMC, Resolución 35/01.

A propósito del Protocolo de Ouro Preto el movimiento sindical acusaba a los ejecutivos de que éste no promovía instrumentos de participación social. Además reprochaban a los mandatarios negarse a crear mecanismos de apoyo y financiamiento, como el Fondo de Apoyo a la Reversión y Recalificación Profesional que las mismas centrales propusieron<sup>192</sup>. Aseveraban que el SGT11 se caracterizaba por el análisis técnico y la elaboración de estudios comparativos; sin embargo reconocían que se había avanzado en la elaboración de una lista de convenios internacionales de la OIT, que fueron ratificados por los cuatro países, así como el acuerdo de un protocolo de Seguridad Social cuatripartito<sup>193</sup>.

Lamentaban que el tratamiento de la Carta de Derechos Fundamentales no pudiera llevarse a cabo plenamente a pesar de la existencia de documentos y contribuciones como los presentados por las mismas Centrales, por lo que apreciaban que ésta debía ser retomada inmediatamente, a partir de los debates y propuestas desarrollados en el SGT11. Aunado a ello pugnaron porque se retomara un conjunto de temas pendientes en el SGT11 entre los que destacaban el establecimiento de un acuerdo regional con normas básicas de salud y seguridad en el trabajo; la regulación de mecanismos que permitiesen negociaciones regionales (a nivel de empresas o sector); comisiones de empresa multinacionales y derechos de organización y afiliación sindical; la realización de diagnósticos sectoriales de los efectos de la integración sobre el empleo y la formación profesional; la promoción de políticas de apoyo y reversión productiva; el establecimiento de canales permanentes de negociación de los acuerdos y políticas sectoriales; y el diseño de un marco regulatorio conjunto para una política integral de migraciones .

Desde la perspectiva de los sindicatos las nuevas instituciones del MERCOSUR debían garantizar una mayor democratización del proceso. Para ello consideraban central el papel de debía desarrollar el Foro Consultivo Económico y Social por lo que proponían que éste fuera una instancia de consulta obligatoria, con iniciativa y

---

<sup>192</sup> El argumento que se encontraba atrás de esto era que las necesidades de las naciones y regiones de menor desarrollo en el MERCOSUR tienen su origen en el desigual desarrollo económico y social existente entre los sectores económicos, regionales y nacionales considerados globalmente. Por lo que la integración debería promover el desarrollo armónico de todos los países miembros.

<sup>193</sup> Todas estas observaciones están presentes a lo largo de 1994 y 1995. Para mayor información consultar las Cartas a los presidentes de 1994 y 1995 en [www.cscs.org](http://www.cscs.org).

capacidad de propuesta y acceso a una información rápida y oportuna de las decisiones de los órganos del bloque.

Sin embargo, durante todo 1995 y parte del 1996 no funcionó ningún organismo sociolaboral del MERCOSUR. En ese momento hubo algunas argumentaciones sosteniendo que el SGT11 había perdido razón de ser debido a la creación del FCES. A pesar de ello el dinamismo que había caracterizado al SGT11, y la lentitud que estaba manifestando la constitución del FCES, y cierto cambio en la percepción del valor de los organismos sociolaborales en el MERCOSUR a partir de 1995, impulsó la decisión hacia fin de año, de reorganizar el SGT11, pero con algunas reformas. Para comenzar se le denominó SGT10 y se reorganizaron las 8 comisiones originales en tres Comisiones Temáticas: 1. Relaciones Laborales, 2. Empleo, migraciones y formación profesional, y 3. Salud en el trabajo y seguridad social<sup>194</sup>. A este respecto el sindicalismo consiguió que en la agenda del SGT10 se incluyeran los temas de empleo, regulación de negociaciones colectivas y la elaboración de una Carta de Derechos Fundamentales la cual derivaría posteriormente en la Declaración Sociolaboral (1998). Si bien la adopción de esta última significó un avance, no tenía el alcance de la primera ya que no era vinculante para las partes.

Aunado a lo anterior se le encomendó negociar la creación de un observatorio permanente del mercado de trabajo, la instauración de un sistema de certificación ocupacional, y otro de informaciones sobre formación profesional, así como analizar la dimensión social del proceso de integración y las diversas alternativas para su formulación institucional.

La creación del FCES en el Protocolo de Ouro Preto significó un importante resultado de la acción sindical, en su estrategia encaminada a desarrollar una dimensión social en el MERCOSUR en tanto el SGT11 ya no era el único OSL.

Por primera vez se aceptó en 1997 una recomendación del SGT10 (Nº 2/97) por el GMC<sup>195</sup>, que a su vez la elevó al CMC<sup>196</sup> a fin de aprobar el “Acuerdo Multilateral

---

<sup>194</sup> GMC, Resoluciones 15/96 y 153/96.

<sup>195</sup> GMC, Resolución 80/97.

<sup>196</sup> GMC, Resolución 19/97.

de Seguridad Social del Mercado Común del Sur” y su Reglamento Administrativo. En ese mismo año el SGT10 dio origen al Observatorio del Mercado de Trabajo (OMT) a sugerencia, como ya comentamos, del movimiento sindical. En diciembre de 1998 se firmó en Río de Janeiro la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR (DSL). Es de llamar la atención que la multiplicación de los organismos sociolaborales en el bloque coincide con la puesta en marcha de medidas flexibilizadoras en los países miembros de la región. Es decir, existía una clara contradicción entre las agendas laborales nacionales y la regional, situación que va a cambiar en 2003 con la coincidencia de tres presidentes de izquierda en la región.

A partir de las crisis brasileña (1999) y argentina (2001) la mayoría de los temas de la agenda regional fueron postergados en espera de una mejor situación económica en los países miembros del bloque. Sin embargo, a pesar de la desfavorable coyuntura económica, la dimensión laboral siguió progresando, como resultado de la acción sindical. En el año de 1999 el GMC creó la Comisión Sociolaboral<sup>197</sup>(CSL), como nuevo órgano del MERCOSUR, auxiliar del GMC, con la característica de ser tripartita<sup>198</sup>, organizándola en una instancia regional y cuatro secciones nacionales. En marzo de 2000, el GMC sancionó el Reglamento de la Comisión Regional y para diciembre aprobó el Reglamento Interno de las Secciones Nacionales como organismos tripartitos y auxiliares de la CSL.

La actividad de la CSL se organiza desde entonces alrededor de las memorias que anualmente debe presentar cada uno de los países miembros, referidas a la aplicación y cumplimiento de la DSL y en consulta con las organizaciones más representativas de los empleadores y trabajadores. Las memorias se organizan por cada uno de los derechos contemplados en la DSL. Presentada una memoria por el gobierno ante la Sección Nacional correspondiente, con las observaciones de los actores sociales que pudieran corresponder, se procede a un examen preliminar de la misma, y luego se remite a las otras Secciones Nacionales, con el mismo fin.

---

<sup>197</sup> GMC, Resolución 15/99.

<sup>198</sup> Para Portella el carácter tripartito de la CSL constituye un notable avance en la posibilidad de colocar los temas sociales en el centro de la principal agenda negociadora (Portella citada por Robles, 2002). Pero para Pastorino esta multiplicidad de órganos subsidiarios creados para atender los diferentes planos de negociación, fue dificultando la capacidad de coordinación del Grupo Mercado Común (Pastorino, 2006).

El movimiento sindical veía como avances importantes todos estos resultados y particularmente la campaña por la erradicación del trabajo infantil. Pero aún así los consideraban insuficientes por lo que presentaron a los presidentes otro conjunto de propuestas en materia laboral, como parte de su estrategia propositiva en el bloque, que suponían un paso decisivo en el proceso de integración<sup>199</sup>.

Como se observa en el siguiente cuadro, las propuestas de los sindicatos se orientan hacia la conformación de un verdadero mercado común y hacia la armonización institucional en términos de garantizar a todos los trabajadores igualdad en materia de condiciones de trabajo y sistemas de previsión social. Aunque estas propuestas no tuvieron una respuesta inmediata, sentarían las bases para fortalecer la dimensión laboral del MERCOSUR en la siguiente etapa, cuando se produce un viraje en la política laboral de los dos países más fuertes en la región.

Cuadro III.3 Propuestas de los sindicatos en materia laboral (CCSCS, 2002)

1. Instauración de la libre circulación de personas en el MERCOSUR precedida de una serie de medidas, entre las que se destacaban: la reinstalación del debate de la Carta de Derechos Sociales, ya que la DSL no garantizaba iguales condiciones de trabajo y de derechos a los trabajadores de los cuatro países; definición de un sistema de jubilación integrado; y creación de un sistema de certificación ocupacional regional, entre otros.
2. Implementación de proyectos específicos para el desarrollo integrado de las regiones de frontera.
3. Elaboración de un estatuto laboral específico para los trabajadores de las regiones fronterizas, a ser incorporado como parte de la DSL (el cual dejaría de tener vigencia cuando se implementara la libre circulación de personas).
4. La adopción de la bolsa escuela como acción positiva que contribuyera para la erradicación del trabajo infantil a través de la presencia de los niños en las escuelas.
5. Institucionalización de las inspecciones conjuntas realizadas por fiscales de trabajo y representantes sindicales y patronales de los cuatro países.
6. Fortalecimiento de los sistemas de seguridad social y de salud reivindicando la universalidad de las prestaciones, la progresión hacia la integralidad de las mismas y un financiamiento sustentable con justicia social.
7. Fortalecimiento de la capacidad resolutoria y financiera a la CSL.
8. Dotar de condiciones efectivas de funcionamiento al Observatorio del Mercado de Trabajo para que tuviera la capacidad de generar indicadores propios confiables, sobre los diferentes impactos de la integración sobre el mercado de trabajo.
10. Creación de un Fondo Regional de Apoyo a los Desempleados para la atención de situaciones derivadas del proceso de integración.

Fuente: CCSCS, 2002

## 2.2 La izquierda en el MERCOSUR (2003-2007): el viraje de la agenda laboral

La particularidad de este segundo período es la llegada de presidentes provenientes de partidos políticos con fuerte base popular, que se tradujo en un relanzamiento de

<sup>199</sup> Carta a los presidentes diciembre del 2002 en [www.ccscs.org](http://www.ccscs.org).

la agenda laboral y en el fortalecimiento del sindicalismo que se desenvuelve como aliado de los primeros en la región.

Esta etapa marca el inicio de las administraciones de Luiz Inácio Lula Da Silva<sup>200</sup> en Brasil, Nestor Kirchner<sup>201</sup> en Argentina y Tabaré Vázquez en Uruguay<sup>202</sup>. Estos cambios de gobierno y el consiguiente acercamiento a los sindicatos, aunados al antecedente de la etapa previa, cuando los sindicatos acumularon fuerza a través de la cooperación transnacional como un recurso de poder alternativo frente a escenarios nacionales dominados por las políticas neoliberales dieron un nuevo impulso al proceso de integración y al tema laboral en la misma. La programada revitalización del MERCOSUR a partir de la asunción Lula da Silva en la presidencia de Brasil, apoyada por Argentina, luego de la toma de posesión de Néstor Kirchner y potenciada posteriormente con la llegada de Tabaré, se ha centrado en otorgarle al bloque un marcado perfil político, incluyendo modificaciones sustanciales en su estructura institucional.

Con base en la lógica espacial izquierda- derecha existe un recorrido hacia la izquierda de los partidos políticos en el gobierno de los dos principales socios (como estudiamos en el capítulo 2). Dicha situación, junto a la relación histórica entre estos partidos y una parte importante del sindicalismo brasileño y argentino, ha posibilitado una interacción más fluida entre la Coordinadora y los organismos decisorios del MERCOSUR encabezados por los ejecutivos que se manifiesta en una cooperación entre ambos actores a nivel regional y se concreta en los avances de la agenda laboral (Cuadro III.1).

En este tenor y resultado del acercamiento de los gobiernos- sindicatos se adoptaron los “Objetivos 2006- Programa de Trabajo 2004-2006” (Dec 26/03), estableciéndose plazos para el cumplimiento de diversos puntos de la agenda regional, así como una apuesta a nuevos desarrollos de la misma. Su contenido contempla temas políticos, sociales y culturales; aspectos que atañen a la unión aduanera; el tratamiento de los temas relacionados con el mercado común; y asuntos que contemplan la “nueva

---

<sup>200</sup> Primero de enero del 2003.

<sup>201</sup> 23 d mayo del 2003.

<sup>202</sup> 1 de marzo del 2005.

integración” como educación, cooperación en ciencia y tecnología, integración productiva avanzada e integración física. Todos estos temas rebasan el ámbito comercial para apuntar hacia una integración más sólida, condición sine qua non para el avance de una política laboral regional.

En cuanto a la estructura orgánica, que atañe al tema sociolaboral, se establece en el ámbito del CMC, la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM). Entre algunas de sus funciones esta el asistir y establecer vínculos con el Foro Consultivo Económico y Social y realizar propuestas al Consejo sobre asuntos relacionados con el proceso de integración social, laboral entre otros. Este espacio es importante ya que posibilita a un organismo darle seguimiento a cualquiera de los aspectos del bloque e integrarlo con el resto, es decir permite homogenizar la visión y los proyectos del MERCOSUR para afianzarlo.

Otros avances en la estructura orgánica e institucional durante este período, que fortalecieron la agenda laboral, son la transformación de la Secretaría Administrativa en una Secretaría Técnica (2002); el establecimiento del Tribunal Administrativo – Laboral (2003); la creación de la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos del MERCOSUR (2004); la entrada en vigor del Protocolo de Olivos (PO) para la solución de Controversias, que modifica el sistema anterior y crea un nuevo órgano, el Tribunal Permanente de Revisión (TPR)<sup>203</sup>; la constitución del Parlamento del MERCOSUR (2005); el inicio de las discusiones para la construcción del Instituto Social del MERCOSUR (2006); y la creación del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM).

Todos ellos significan pasos para que el MEROCSUR supere su carácter intergubernamental y avance hacia la supranacionalidad en materia laboral, tan anhelada por el sindicalismo. Por ejemplo la instalación de la Secretaría Técnica posibilita la existencia de consultores y técnicos que apoyan al resto de los órganos en sus tareas, entre ellos los laborales; el Tribunal Administrativo Laboral como instancia jurisdiccional única para controversias del personal de la Secretaría y entre ésta y personas contratadas por la misma, permite el ágil desenvolvimiento de la ST

---

<sup>203</sup> Entre sus facultades se encuentran el de emitir opiniones consultivas sobre cualquier cuestión jurídica regional incluyendo el tema laboral.

y es ejemplo del compromiso de los actores con el cumplimiento a los derechos laborales consagrados en la misma DSL; el TPR con su capacidad de emitir opiniones sobre cualquier cuestión jurídica regional le permite al bloque contar con una voz autorizada que homologue una visión sobre las normas laborales mercosureñas.

En cuanto al Parlamento del MERCOSUR, la cualidad de que sus miembros puedan ser elegidos por voto universal, le abre la posibilidad al movimiento sindical de presentar candidatos a dicho espacio que a la vez fomenten la agenda laboral y pugnen por la creación de un Sistema Regional de Relaciones Laborales, legislando a favor de la armonización y creación de un sistema legislativo supranacional, sin duda un nuevo recursos de poder para el sindicalismo. Ello en combinación con el FOCEM, cuya finalidad de reducir las asimetrías, promover la cohesión social y fortalecer la estructura institucional del proceso de integración, permitirá que la labor combinada de los legisladores del bloque, la presión del sindicalismo y el compromiso de los gobiernos con base obrera se traduzcan en acciones concretas.

En consonancia con estos resultados, la CCSCS ha seguido con su estrategia ofensiva presentando una serie de propuestas en el tema sociolaboral, productivo e institucional a los Parlamentos y Gobiernos del MERCOSUR<sup>204</sup> así como a la sociedad civil de la región. Es justo señalar que dichas propuestas se centraron en aspectos que el movimiento sindical consideraba no habían sido lo suficientemente trabajados en los organismos de la región hasta el momento. Estas proposiciones se centraron nuevamente en la libre circulación de las personas, la integración fronteriza, la reinstalación del debate de la carta social, la erradicación del trabajo infantil, la inspección del trabajo, el fortalecimiento de la CSL y el OMT, el tema de la generación del empleo y la reforma de la estructura institucional del mercado común.

Las decisiones en ese año del CMC en materia laboral se refirieron a la circulación y residencia de los ciudadanos, la realización de una evaluación sobre el grado de aplicación y cumplimiento de la DSL en los Estados Partes, el impulso del proyecto

---

<sup>204</sup> Carta a los presidentes 18 de Junio 2003 en [www.ccses.org](http://www.ccses.org)

de cooperación con la UE referido a la dimensión sociolaboral del MERCOSUR, la búsqueda de propuestas que promovieran los derechos de los trabajadores, la construcción de una Conferencia Regional del Empleo, y el establecimiento de Fondos Estructurales para elevar la competitividad de los socios menores<sup>205</sup>.

De todos estos temas el GMC siguió de cerca la realización de la Conferencia Regional del Empleo por medio de la Res 11/03 que autorizaba a la CSL a organizar dicho evento, en el que participaron los órganos sociolaborales y todas las instituciones del MERCOSUR que tenían implicancia con el empleo, realizada en 2004. La libre circulación de personas fue la única cuestión que sindicalistas y gobiernos coincidieron en abordar, además de que la reincorporación al debate de la Carta Social fue atendida por el CMC con la evaluación del cumplimiento de la DSL.

Habría que destacar que la Conferencia Regional del Empleo significó, desde nuestro punto de vista, tres avances importantes. El primero es el reconocimiento por parte de los gobiernos, a los empresarios y sindicatos como actores centrales en el proceso de construcción del mercado común, actitud que sin duda es marcadamente diferente con la mostrada por los ejecutivos anteriores y con lo que ocurre en el TLCAN. Segundo la oportunidad para que sindicatos, empresarios y gobiernos debatieran en el mismo espacio y en igualdad de condiciones acerca de la situación del empleo en la región. Y por último la incorporación de las conclusiones, no solo como materia prima para una estrategia para la generación de empleo, sino como una Estrategia Comunitaria “Compartida” de Generación de Empleo<sup>206</sup>.

Ya para diciembre y en el marco de la V Cumbre Sindical la Coordinadora presentó una carta a los presidentes de los Estados miembros donde se asientan algunos temas considerados como prioritarios entre los que destacan, por ser parte de la agenda laboral, el fortalecimiento del Foro Consultivo Económico y Social. Sin embargo los sindicatos dejan ver que la viabilidad del MERCOSUR depende de profundos cambios en su modelo de conducción, es decir, su misma institucionalidad.

---

<sup>205</sup> Para mayor información de estos temas consultar <http://www.mercosur.int/msweb/portal>.

<sup>206</sup> Una de las resoluciones de la Conferencia fue la solicitud por parte de los Ministros del Trabajo hacia el CMC que este encomendara al GMC la elaboración de una Estrategia MERCOSUR para el Crecimiento del Empleo. Para mayor información consultar “Declaración de los ministros de trabajo del MERCOSUR” en [www.mercosur.org](http://www.mercosur.org).

En junio del 2004 la Coordinadora formuló una serie de propuestas al marco institucional del mercado, todas ellas vinculadas con la materia laboral. Sugirió que la Comisión de Representantes Permanentes (CRPM) fuera quien elaborará una propuesta de reformulación de la estructura de negociaciones del MERCOSUR<sup>207</sup>, y que analizará con el FCES las bases para ese proyecto; pidió que se encomendará al SGT 10 elaborar la propuesta de funcionamiento y que este pueda integrarse con las demás esferas de investigación y análisis, con la intención de contribuir al tratamiento transversal del tema del empleo; la constitución de un subgrupo de trabajo o una comisión encargada de formular una propuesta de Fondos Estructurales, contando con la participación de entidades sindicales y empresariales; y la constitución de un Fondo de Financiamiento Institucional para garantizar la igualdad de condiciones de participación de todos los Estados y actores sociales.

Para diciembre del 2004 la CCSCS presentó tres propuestas a los presidentes. La primera fue la creación de dos comisiones con las mismas atribuciones y jerarquías que la Comisión de Comercio, que se abocaran a los otros dos grandes temas del bloque. Por un lado la Comisión de Desarrollo Productivo e Infraestructura (CDPI), la cual sería encargada de coordinar e integrar las agendas y resultados de las negociaciones que tengan que ver con esas cuestiones para que se potencie la especialización y ganancias en eficiencia, incremento de la competitividad, formulación de proyectos concretos, y generación de empleo decente. Por el otro, la Comisión de Desarrollo Social, que coordinaría e integraría aquellas áreas, subgrupos y reuniones especializadas que aborden y traten los temas sociales, laborales, ambientales, de género, infancia y juventud, siendo su objetivo la formulación e implementación de una política comunitaria de desarrollo social.

Ambas propuestas forman parte de las demandas del sindicalismo al menos desde 1994<sup>208</sup> y su aprobación constituiría un logro de los actores sociales ya que posicionaría las materias productivas y sociales, ambas asociadas con la agenda

---

<sup>207</sup> En el 2005 el CMC constituyó un Grupo Ad Hoc de Alto Nivel encargado para elaborar una propuesta integral de reforma institucional del MERCOSUR. Decisión 21/05 del CMC en [www.mercosur.org](http://www.mercosur.org).

<sup>208</sup> En un primer momento sus nombres originales eran: Comisión de Políticas Productivas y Mercado de Trabajo; y Comisión de Asuntos Sociales, Regionales y Medio Ambiente. Las funciones sugeridas para ellas eran exactamente las mismas, salvo en el caso de la segunda que también se le agrego la atención a temas laborales. Para mayor información consultar “Carta a los presidentes” en [www.ccscs.org](http://www.ccscs.org).

laboral, en el marco de competencia de dos órganos decisorios con capacidad de generar políticas comunitarias con carácter de obligatorias para los Estados Parte.

Las otras materias serían el fortalecimiento del FCES<sup>209</sup> y la estrategia de generación del empleo. Para esta última proponen medidas de apoyo al desarrollo y durabilidad de las pequeñas y micro empresas<sup>210</sup>, elevación de la formalidad de las relaciones de trabajo, mejora de la educación general y de la formación profesional, promoción al desarrollo local a través de la implementación de proyectos y asociaciones con un conjunto de agentes económicos interesados, programas específicos para las mujeres buscando un mejor acceso al mercado de trabajo, y la creación del Comité Permanente de Empleo como espacio donde se construye dicha estrategia<sup>211</sup>.

Lo más importante de todas estas propuestas es que han puesto de manifiesto la capacidad de los sindicatos de los países del MERCOSUR para formular un diagnóstico y acordar las medidas que pudieran evitar una carrera hacia abajo en la región como consecuencia de una competencia basada en los bajos salarios y la precariedad laboral. El haber encontrado eco en los gobiernos para transitar hacia un modelo más afín con el de la UE, fue asimismo el factor que va distanciando al MERCOSUR respecto de otros procesos de integración que siguen dominados por una estrecha visión comercial de los intereses de los países y actores protagónicos.

Por su parte los gobiernos, por medio de la CMC, aprobaron la firma del Convenio de Financiación MERCOSUR-Unión Europea para el Proyecto Dimensión Sociolaboral del MERCOSUR; prorrogaron el plazo originalmente establecido para finalizar la evaluación de los acuerdos que refieren a la libre circulación de los ciudadanos de los Estados Partes, y la elaboración de propuestas que promuevan los derechos de los trabajadores en el MERCOSUR<sup>212</sup>. Pero lo más significativo fue la creación del Grupo de Alto Nivel (GAN) para elaborar una “Estrategia de Crecimiento del Empleo”, el cual estaría conformado por los Ministerios

---

<sup>209</sup> Las propuestas para fortalecer el Foro son: Preceptividad de la consulta; presupuesto comunitario para su funcionamiento regular; participación en las instancias de negociación interna y externa del MERCOSUR; y acceso a todos los documentos en negociación.

<sup>210</sup> Ejemplo de ello es la reducción de la carga fiscal, facilidades de financiamiento, etc.

<sup>211</sup> Sobre sus objetivos, composición, funcionamiento y metodología ver CCSCS “Carta a los presidentes 2004” en [www.ccses.org](http://www.ccses.org).

<sup>212</sup> La nueva fecha quedó fijada para junio del 2005

responsables de las políticas económicas, industriales, laborales y sociales con la participación de las organizaciones económicas y sociales que integran las secciones nacionales del FCES y de la CSL<sup>213</sup>, otro resultado de la acción sindical y compromiso de los gobiernos de izquierda con los trabajadores. Dicha estrategia debería ser presentada en diciembre de 2005.

En este sentido y ya para el 2005 la Coordinadora propuso que en la integración del GAN se incluyeran a los coordinadores del GMC, el SGT de Políticas Macroeconómicas, la Secretaría Técnica (ST) y el OMT. Los coordinadores del GMC, por ser quienes hacen el seguimiento general de las negociaciones en el MERCOSUR; el SGT de Políticas Macroeconómicas, por la importancia e impacto que estas decisiones tienen necesariamente en el mercado laboral; y la ST, por ser el organismo que ha tomado bajo su responsabilidad un tema clave para la generación del empleo, que es el de la complementación productiva.

Los sindicalistas esperaban que el proyecto de crecimiento del empleo del GAN considerara la creación o fortalecimiento de políticas vinculadas al diálogo social, el apoyo a las PyMES, a los jóvenes, a la formalidad de las relaciones del trabajo, la educación y formación profesional, la libre circulación de trabajadores, la seguridad social, los derechos socio-laborales basados en el trabajo de la CSL, el desarrollo local, la economía solidaria, y la armonización de objetivos regionales en cuanto a crecimiento del empleo. Además los sindicalistas aspiraban que el GAN elevará al CMC propuestas con directrices para incorporar a las Decisiones, Recomendaciones, Resoluciones y otras normas MERCOSUR el concepto prioritario del empleo.

Sin embargo, de nueva cuenta se prorrogó la finalización de la evaluación de los distintos acuerdos que refieren a la libre circulación de los ciudadanos<sup>214</sup> y la presentación de la “Estrategia de Crecimiento de Empleo”<sup>215</sup>.

---

<sup>213</sup> Con ello se recoge uno de los principales resultados de la Conferencia Regional del Empleo. Para mayor información consultar “Artículo 1 de la Declaración de los Ministros del Trabajo del MERCOSUR en la Conferencia Regional del Empleo” en [www.mercosur.org](http://www.mercosur.org).

<sup>214</sup> La nueva fecha es diciembre del 2005 (Dec 11/05).

<sup>215</sup> La nueva fecha es julio del 2006 (Dec 35/05).

En este año el FCES también se hizo presente haciendo públicas una serie de recomendaciones relativas a los objetivos y atribuciones del Fondo para la Convergencia Estructural (FOCEM), entre las que destaca la demanda de su inmediata participación en el proceso de construcción e implementación del FOCEM y recomienda que en la estructura orgánica de éste se cree una instancia consultiva con participación del FCES, con acceso a las informaciones y proyectos presentados por los distintos gobiernos, antes de su decisión por los organismos del FOCEM que correspondan<sup>216</sup>.

El 21 de julio del 2006 la CCSCS lanzó lo que se conoce como la “Declaración de Córdoba” donde reiteró que para la implementación de la Estrategia de Crecimiento del Empleo mercosureño se debe dotar de recursos humanos y financieros al OMT para que tenga efectivas condiciones de funcionamiento, e insistió en la creación de las comisiones de Desarrollo Productivo y de Desarrollo Social. Además de ello buscó posicionar al movimiento sindical instando al SGT de Industria a promover los debates y negociaciones con los sectores empresariales y sindicales dentro de los programas de complementación productiva para efectiva ejecución por parte de los órganos decisorios.

En este año destacó finalmente la aprobación de la “Estrategia de Crecimiento del Empleo”. De ella misma vale la pena destacar los ejes que se encuentran contenidos en sus bases conceptuales, ya que el pilar de ello es el cumplimiento de las normas sobre derechos laborales de cada uno de los países y los convenios de la OIT ratificados por cada uno de los miembros, así como también, los principios y derechos del trabajo contenidos en la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR. Además de suma importancia es el papel que se le brinda al OMT<sup>217</sup> en la implementación de la estrategia, otorgándole un rol más activo en las políticas de empleo de la región. Esto vino a significar la atención a una de las demandas más duraderas del movimiento sindical mercosureño y da prueba de la evolución del MERCOSUR hacia la posibilidad de homogeneizar políticas laborales y sociales.

---

<sup>216</sup> Para mayor información consultar la Recomendación sobre Fondos Estructurales del FCES en <http://www.cscs.org/home>.

<sup>217</sup> Algunos elementos que se abordan son directrices para la estructura de funcionamiento y opciones de financiamiento para el organismo.

Otros progresos en los órganos del MERCOSUR son la anuencia del primer presupuesto del FOCEM<sup>218</sup>, la conformidad de las condiciones mínimas del procedimiento de inspección del trabajo, las condiciones mínimas del perfil del inspector del trabajo, el Plan Regional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil<sup>219</sup>, y la aprobación del presupuesto provisorio de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión.

En el 2007 el CMC siguió dando seguimiento a la estrategia de crecimiento del empleo por medio de la promulgación de las Directrices Regionales, así como la recomendación a los Estados para que elaboren planes nacionales acordes al programa regional. En este mismo tenor, me refiero al de los avances, se aprobaron los presupuestos del FOCEM a Proyectos-Piloto ninguno de los cuales tuvo que ver con la asignación de presupuesto al OMT<sup>220</sup>.

El movimiento sindical es optimista ante estos avances y manifiesta su satisfacción de que desde el 2003 el MERCOSUR eligiera el tema de las asimetrías como una de sus prioridades, que en el 2004 se creará el FOCEM y que se haya instalado el Parlamento del Sur. En el marco de este ambiente optimista los sindicalistas impulsaron una serie de propuestas a los órganos del bloque entre las que destacan el lanzamiento de la campaña trabajo y salario dignos en el MERCOSUR, la adopción de un salario mínimo común, la elevación de estatus jurídico de la DSL a un Protocolo Laboral<sup>221</sup>, el fortalecimiento de la CSL, y la dotación presupuestaria al OMT.

---

<sup>218</sup> Dicho presupuesto es importante ya que de él, se contempla, salen los fondos para el cumplimiento del plan para la erradicación del trabajo infantil.

<sup>219</sup> Con dicho plan se armoniza la DSL con las normas internacionales asumidas por los Estados parte.

<sup>220</sup> Aunque se aprobaron los programas de apoyo a Microempresas por un valor de US\$ 5.000.000,00, y el de “Economía Social de Frontera” por US\$ 1.646.820,00. Ambos programas forman parte de las directrices regionales para la estrategia de crecimiento del empleo en la región con lo que se observa coherencia entre las decisiones aprobadas por el CMC.

<sup>221</sup> En cuando al contenido del nuevo instrumento de protección del trabajador la CCSCS sugiere la inclusión de los siguientes temas: la regulación del uso de la terciarización, para que la misma no sea utilizada como forma de disminuir los salarios, la reducción de beneficios y privatización de servicios y empresas públicas; la institucionalización de la inspección del trabajo conjunta, principalmente en los ámbitos fronterizos y de fuerte presencia del comercio regional, con el acompañamiento sistemático de los sindicatos; y la el reconocimiento de la negociación colectiva supranacional y del derecho a la creación de comisiones sindicales del MERCOSUR en las empresas con presencia en más de un país del bloque. Para mayor información consultar “Carta a los Presidentes, 17 de diciembre de 2007” en [www.cscs.org](http://www.cscs.org).

En síntesis los avances logrados en materia laboral durante este período (2003-2007) fueron el resultado de la presencia de dos actores (sindicatos y gobiernos de izquierda) que compartieron la misma premisa en torno a la necesidad de consolidar una agenda laboral fuerte, apoyada por las políticas laborales nacionales, para corregir los estragos de las políticas laborales en los empleos. Esta situación les ha permitido pasar de una relación de oposición a una de cooperación entre los actores. Muestra de ello es que lo laboral ha rebasado la cuestión declarativa, regularmente presente en los comunicados de los presidentes, para consolidarse en planes y programas concretos.

Por ejemplo en estos cinco años la Coordinadora presentó varias propuestas que fueron tratadas y aprobadas por los órganos de decisión del MERCOSUR. Estas son: la aprobación del plan para la erradicación del trabajo infantil; la estrategia de generación del empleo impulsada en el 2003 y aprobada como propuesta en el 2006; la creación de la FOCEM, promovida en el 2004 por los sindicatos pero iniciada desde el 2003 en el CMC y cuyo primer presupuesto fue aprobado en el 2006; y la institucionalización regional de la inspección del trabajo, solicitado en el 2003 y aprobado en el 2007.

Desde luego, todavía quedan en el tintero algunas cuestiones promovidas desde la Coordinadora y que siguen en discusión. Los casos concretos son la reforma a la estructura institucional, iniciada desde el 2003 y constantemente alargada al grado que se espera que la discusión finalice hasta el 2009; el fortalecimiento de los órganos sociolaborales (concretamente la CSL, el OMT y el FCES) que solo se ha atendido a nivel declarativo; la libre circulación de las personas, discutido desde el 2003; y la elevación de la declaración sociolaboral a un Protocolo Social son temas que se vienen revisando al menos desde el 2003 y que no han sido resueltos<sup>222</sup>.

De todas estas demandas la de mayor importancia para los sindicatos es la tan esperada reforma institucional ya que les permitirá posicionar transversalmente la agenda laboral en los órganos de decisión por medio de la incorporación de algunos

---

<sup>222</sup> En este período solo la creación de las comisiones de desarrollo productivo y de desarrollo social son las dos únicas propuestas que ni si quiera han sido discutidas al interior del los órganos decisorios del MERCOSUR.

actores clave al interior de los mismos, como los Ministros de Trabajo en la composición del CMC, o incluso la creación de otros órganos como las Comisiones de Desarrollo Productivo y Desarrollo Social, colocando la problemática sociolaboral en igual jerarquía que la comercial. En cualquier caso no cabe duda de que los avances alcanzados en esta región y su correlato a nivel de las políticas laborales nacionales, en el marco del viraje neodesarrollista en los modelos económicos iniciado cinco años atrás, posibilitarán a esos países enfrentar los efectos de la actual crisis mundial en sus diversas dimensiones- económica, financiera, ideológica y de confianza- con mejores instrumentos para proteger a los sectores más vulnerables de la sociedad, como es el caso de los trabajadores.

## CONCLUSIONES

La presente investigación analizó la dimensión laboral del MERCOSUR en interacción con las agendas laborales nacionales de Brasil y Argentina con base en la relación sindicatos- partidos políticos- gobierno (sistema político) considerando también sus efectos sobre una discusión relevante y muy actual, relativa a las ventajas y desventajas de los modelos de desarrollo adoptados en la región en los últimos años, sean estos de corte neoliberal o neodesarrollistas.

En este trabajo nos preguntamos a qué se debió y cómo avanzó la agenda laboral del MERCOSUR, en Brasil y Argentina, qué papel jugó la relación entre la identidad ideológica de los partidos políticos en el gobierno y los sindicatos a nivel nacional, particularmente en Argentina y Brasil, y cómo estos avances en la agenda laboral del MERCOSUR y a nivel nacional fueron resultado del poder sindical. Igualmente nos preguntamos qué otros factores intervienen en la explicación de este fenómeno.

La hipótesis guía del trabajo fue que en un contexto donde la transición política en Argentina y Brasil precedió a las reformas económicas neoliberales, posibilitando la recuperación del poder sindical, los avances en la inclusión de una agenda laboral en el MERCOSUR se debieron en un primer momento (1991- 2002) a que las centrales sindicales nacionales impulsaron el proceso de integración y cooperaron a nivel regional, alrededor de la CCSCS, a pesar incluso de su relativa debilidad a nivel nacional. En un segundo momento (a partir del 2003), el avance de la agenda laboral obedeció a que los estragos sociales y políticos generados por la crisis de la región, atribuida a las políticas neoliberales, facilitó la llegada de gobiernos cuya base electoral fueron trabajadores y clases medias, los segmentos más afectados por la crisis, que ofrecieron primero, e instrumentaron después políticas alternativas, lo que se facilitó por la relación histórica entre los partidos que llegaron al gobierno y una parte importante del sindicalismo en Brasil y Argentina. Adicionalmente existió la necesidad de coordinar las políticas laborales nacionales a nivel regional para situar en igualdad de condiciones los mercados laborales nacionales, tomando en cuenta las asimetrías económicas, sociales e institucionales entre los cuatro países que lo forman.

Para responder a nuestras preguntas y contrastar la hipótesis construimos un marco teórico que nos permitió observar las características de los actores (sindicatos-partidos políticos- gobierno) y la interacción que se da entre ellos a la luz de las EOP's y EOE's en dos etapas (1991-2002 y 2003- 2007).

Las preguntas, la hipótesis y el marco teórico nos permitieron realizar una investigación que contribuye al conocimiento de la agenda laboral del MERCOSUR y, sobre todo, de la dinámica socio-política que la explica. Hasta el momento no se había estudiado el desarrollo de esta agenda en interacción con las agendas nacionales, así como la explicación de estas últimas con base en el análisis de los sistemas políticos nacionales y en el marco de la adopción de un nuevo modelo de desarrollo. Una inquietud adicional que se atendió conforme se avanzó en esta investigación, fue insertarla en la reflexión en torno al modelo de desarrollo. En particular, las políticas laborales en Argentina y Brasil y el estado de la agenda laboral del MERCOSUR restituyen protagonismo a la acción estatal y a la de los sindicatos, lo que sucedió precisamente en los años previos y durante la crisis financiera de 2008, que ha reanimado la discusión en torno al neoliberalismo en América Latina. En este sentido, la reconstrucción del proceso por el cual se dotó nuevamente a los estados nacionales de instrumentos de intervención en el mundo del trabajo, incluyendo los que se formalizaron a nivel regional, puede ser útil para otros países como México que tienen por delante un largo camino para revitalizar sus instituciones laborales insertándolas en una nueva estrategia de desarrollo.

A partir del estudio realizado confirmamos que la llegada de gobiernos de izquierda en Argentina y Brasil, los dos principales socios del MERCOSUR, trajo consigo una nueva política laboral y social con efectos no sólo nacionales sino en buena medida regionales y que bien podrían ser la muestra o una pieza más en la confección de un modelo de desarrollo alternativo<sup>223</sup>

---

<sup>223</sup> Al respecto el apartado “1. Estado, mercado y agendas laborales”.

En estos avances tuvieron enorme influencia el sindicalismo brasileño y argentino así como sus alianzas con los partidos y gobiernos<sup>224</sup>, pues a pesar de tener diferencias en su naturaleza y estrategias, compartieron recursos institucionales y de poder recuperados tras las transiciones políticas que les permitieron defenderse dentro de sus países de las políticas flexibilizadoras más radicales y acumular fuerzas en el MERCOSUR. Ello fue posible con base en una estrategia común que desarrollaron en el seno de la CCSCS, logrando introducir en una primera etapa la dimensión laboral e influir en la construcción de este acuerdo regional. De esta manera crearon condiciones favorables para incidir con más fuerza en una segunda etapa, entre 2003 y 2007, con la llegada de gobiernos de izquierda, influyendo en las políticas laborales nacionales y consolidando la dimensión laboral del MERCOSUR<sup>225</sup>.

Esta investigación no consideró algunas variables que ayudarían a tener una visión más completa del desarrollo de la dimensión sociolaboral del MERCOSUR en el marco un nuevo modelo desarrollista, y que futuros trabajos al respecto podrían tener en cuenta. Por ejemplo, no se tomó en cuenta la influencia de la agenda laboral de Uruguay – especialmente el papel del activo sindicalismo de ese país- y Paraguay en el bloque, así como las perspectivas que se abrieron al ganar en este país por primera vez un candidato presidencial ubicado igualmente a la izquierda del espectro político. Tampoco se estudió la participación de otros movimientos sociales ni se estudió la relación entre los sistemas políticos y otros procesos de integración latinoamericanos. Otro aspecto que se dejó de lado fue la posible influencia de la CCSCS en otros acuerdos comerciales de Sudamérica, creando condiciones favorables para una extensión del modelo del MERCOSUR más allá de esa región.

Sin embargo, la principal limitación de la tesis se debe a que no se pudo contar con la versión de los protagonistas ni validar los resultados obtenidos considerando el punto de vista de otros especialistas de la región. A pesar de diversos esfuerzos realizados a lo largo de la elaboración de la tesis, la distancia impidió la realización de entrevistas que se espera concretar en una nueva fase de la investigación.

---

<sup>224</sup> Consultar el subíndice 2.2 para las características del sindicalismo en los dos países y 2.3 para observar sus alianzas con los partidos y gobiernos y la influencia que ello tiene en las agendas laborales nacionales.

<sup>225</sup> Sobre el avance de la dimensión laboral en la región consultar el apartado “2.2. El desarrollo de la agenda laboral en el MERCOSUR”.

En cualquier caso, cuando todo indica que México pudiera tener que afrontar en un futuro inmediato la revisión del TLCAN, específicamente del ACLAN, esperamos que la reconstrucción de este complejo proceso en el que la preocupación por los efectos sociales de la integración terminó por colocarse en un lugar privilegiado de la agenda regional sea de utilidad para los actores sociales y políticos así como para los estudiosos del tema.

## Bibliografía

Alcántara Manuel (2000), *Sistemas políticos de América Latina*, Vol. 1, Edit. Tecnos

Alcántara, Manuel y Flavia Freidenberg (2003), *Partidos políticos de América Latina. Cono Sur*. México: Fondo de Cultura Económica.

Alcántara, Manuel (2008), “La escala de la izquierda. La ubicación ideológica de presidentes y partidos de izquierda en América Latina”, *Nueva Sociedad*, N°217, Argentina

Aragón Medina, Jorge (2005), “Reflexiones sobre los procesos de integración y las relaciones laborales en América Latina” en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, No. 1

Barreto, Hugo (2002), “Consecuencias de la DSL del MERCOSUR en la interpretación y aplicación de las normas laborales en los ordenamientos nacionales” en *Gaceta Laboral*

Bensusán, Graciela (1994) “Entre candados y dientes. La agenda laboral del TLCAN”. *Perfiles Latinoamericanos*, año 3, no. 4, junio de 1994, pp. 109-142.

Bensusán Graciela (2006), *La reforma laboral desde una perspectiva regional: experiencias en América*

Bensusán Graciela (2006 a), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, Porrúa, México.

Bensusán, Graciela “Integración regional y cambio institucional: la reforma laboral en el norte del continente” en Bensusán (1999) *Estándares laborales después del TLCAN*. México: Plaza y Valdés- FLACSO, pp. 177-210.

Bensusán, Graciela (1999) “Introducción” en Bensusán *Estándares laborales después del TLCAN*. México: Plaza y Valdés- FLACSO, pp. 7-26.

BID (2004), *Se buscan mejores empleos*. Washington: BID.

BID, *La política de las políticas públicas*, pp. 11-22.

Bensusán, Graciela y Bodil Damgaard (1998), *Estándares laborales y distribución del ingreso en su relación con el comercio*

Bensusán Graciela y Robinson (2004), *Estrategias sindicales en América del Norte*. México: COLMEX.

Bizberg, Ilán (2007), “Trayectorias políticas e institucionales de México y Brasil: el caso de las relaciones entre el Estado y el sindicalismo” en Bizberg I. y Alba C. *Democracia y globalización en México y Brasil*. México: COLMEX.

Boschi, Renato y Flavio Gaitán (2008) “Intervencionismo estatal y políticas de desarrollo en América Latina”

Boschi Renato y Flavio Gaitán (2008 a) “Empresas, Capacidades estatales y estrategias de desarrollo en Argentina, Brasil y Chile”

Boito Jr, Armando (2006), “A burguesia no Governo Lula”. *En publicación: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.

Burki, J. y Perry (1998), *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*. Washington: Banco Mundial.

Cavarozzi, Marcelo (1992), “Más allá de las transiciones en América Latina”

Cavarozzi, Marcelo y Juan Abal Medina (coordinadores), *El asedio de la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*.

Capón Filas, Rodolfo (2005), “Empleo decente y declaración sociolaboral del MERCOSUR” en *Hologramática* – Facultad de Ciencias Sociales – UNLZ - Año II, Número 3 (2005), pp. 3-18

Campero, Guillermo (1999), “La cuestión laboral en el MERCOSUR: procesos, opciones y posibilidades”.

CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina (2002-2006)*. CEPAL

CEPAL (a), *Panorama social de la CEPAL (1997- 2007)*. CEPAL

Chagas Helena (2002) “Relacoes executivo- legislativo” *A Era FHC. Um Balanco*. Brasil: Cultura Editores Associados.

Compa, Lance “El ACLAN: un recuento de tres años” en Bensusán (1999) *Estándares laborales después del TLCAN*. México: Plaza y Valdes- FLACSO, pp. 73-92.

Collier Ruth y Sebastián Etchemendy (2007), “Golpeados pero de Pie: Resurgimiento Sindical y Neocorporativismo Segmentado en Argentina (2003-2007)”

Cook, María Lorena (2007), *The politics of labor in Latin America. Between flexibility and rights*. University Park, The Pennsylvania State University Press.

Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), “Acta Constitutiva (1986)” en [www.ccscs.org](http://www.ccscs.org).

Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), “Agenda Sindical en el MERCOSUR (2008)” en [www.ccscs.org](http://www.ccscs.org).

Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), “Balance de Ouro Preto (2005)” en [www.ccscs.org](http://www.ccscs.org).

Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), “Carta a los presidente 1992” en [www.ccscs.org](http://www.ccscs.org).

Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), “Carta a los presidente 1992” en [www.ccscs.org](http://www.ccscs.org).

Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), “Carta a los presidente 1994(1)” en [www.ccscs.org](http://www.ccscs.org).

Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), “Carta a los presidente 1994 (2)” en [www.ccscs.org](http://www.ccscs.org).

Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), “Carta a los presidente 1995 (1)” en [www.ccscs.org](http://www.ccscs.org).

Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), “Carta a los presidente 1995 (2)” en [www.ccscs.org](http://www.ccscs.org).

Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), “Carta a los presidente 2002” en [www.ccscs.org](http://www.ccscs.org).

Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), “Carta a los presidente 2003 (1)” en [www.ccscs.org](http://www.ccscs.org).

Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), “Carta a los presidente 2003 (2)” en [www.ccscs.org](http://www.ccscs.org).

Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), “Carta a los presidente 2004” en [www.ccscs.org](http://www.ccscs.org).

Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), “Carta a los presidente 2007” en [www.ccscs.org](http://www.ccscs.org).

Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), “La centralidad del empleo y del trabajo para la integración del MERCOSUR, 2004” en [www.ccscs.org](http://www.ccscs.org).

Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), “Cumbre Sindical (2002)” en [www.ccscs.org](http://www.ccscs.org).

Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), “Cumbre Sindical (2003)” en [www.ccscs.org](http://www.ccscs.org).

Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), “Documento de erradicación del trabajo infantil” en [www.ccscs.org](http://www.ccscs.org).

Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), “Grupo de alto nivel del empleo (2005)” en [www.ccscs.org](http://www.ccscs.org).

Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), “Participación institucional en organismos del MEROCSUR (2004)” en [www.ccscs.org](http://www.ccscs.org).

Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), “Propuesta para el FCES (2008)” en [www.ccscs.org](http://www.ccscs.org).

Consejo de Mercado Común, “Decisiones (1991-2007)” en [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int)

Damill, Mario y Roberto Frenkel (2007), “Cambios en la política macroeconómica argentina: A la vuelta del siglo” *Tras la crisis: El nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto*. Instituto Internacional de Estudios Laborales.

Dos Santos Theotônio (2002), “La crisis brasileña” en *Nueva Sociedad* No. 179.

Draibe Miriam Sônia, “Protección social y crecimiento económico: observaciones sobre las estrategias y el proceso de construcción institucional del MERCOSUR SOCIAL”

Elster Jon, *El cemento de la sociedad. Las paradojas del orden social*, Gedisa editorial.

Ermida Uriarte Oscar (1999), “Instituciones y relaciones laborales del MERCOSUR” en Rolando Franco y Armando Di Filippo Compiladores *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*, CEPAL.

Ermida Uriarte Oscar (2007), “La política laboral de los gobiernos progresistas” en *Nueva Sociedad* No. 211, septiembre- octubre de 2007

Freyssinet Jacques (2004) “Unión económica regional y política del empleo: el caso de la Unión Europea” en Fujii Gerardo y Ruesga Santos (coordinadores), *El trabajo en un mundo globalizado*. México: Ediciones Pirámide.

Garnelo, Vicente (1998), *Evolución institucional y jurídica d el MERCOSUR*. INTAL

Gez Rinaldi, Débora (Tesis, 2006), *Inestabilidad política en Argentina. Estudios de caso: presidencia de Carlos Menem (1989- 1999) y presidencia de Fernando De la Rúa (1999-2001)*. México.

Godio, Julio (1997), “El MERCOSUR: evolución institucional y papel de las organizaciones sindicales”

Grupo de Mercado Común, Resoluciones (1991-2007) en [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int)

Haggard, Stephan y Robert Kaufman, “The political economy of democratic transition”.

Hepple, Hepple (1999), “A race the top? International investment guidelines and corporate codes of conduct”.

Howell, Chris y Anthony Daley (1992), “The Transformation of the Political Exchange,” *International Journal of Political Economy* 22, no. 4: 3-16.

Marques Pereira, Jaime y Bruno Théret (2007), “Mediaciones institucionales de regulación social y dinámicas macroeconómicas: los casos de Brasil y México” en Bizberg I. y Alba C. *Democracia y globalización en México y Brasil*. México: COLMEX.

MERCOSUR, “Declaraciones conjuntas de los presidentes (1991- 2007))” en [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int)

Moreno, Juan Carlos e Igor Pavnovic (2006), La política económica de la nueva izquierda en América Latina. ¿Vino nuevo en odres viejos? Revista Nexos, N° 347, México.

Murillo, María Victoria (2005) *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas de mercado en América Latina*. España: Siglo XXI.

Natanson, José (2008), “Las líneas de separación entre izquierda y derecha son otras, pero existen. Entrevista a FHC”, *Nueva Sociedad*, N°217, Argentina

Nogueira, Marco Aurélio (2006), “*Más allá de lo institucional: crisis, partidos y sociedad en el Brasil de hoy*”

Notaro, Jorge (2003), “La perspectiva regional” en *Las políticas de empleo en los países del MERCOSUR (1990- 2003)*, MERCOSUR.

Novick, Marta y Carlos Tomada (2007), “Argentina 2003-2006: Crecimiento económico con empleo decente ¿Un nuevo modelo para América Latina?” en *Tras la crisis: El nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto*. Instituto Internacional de Estudios Laborales.

Lanzaro, Jorge, *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO, Argentina

Lanzaro, Jorge (2008), “La socialdemocracia criolla”, *Nueva Sociedad*, N°217, Argentina

Longhi, Maria Brígida “Internacionalización – MERCOSUR efectos en del derecho laboral y en las relaciones laborales”

OCDE (2000), *Comercio internacional y estándares laborales*, OCDE- STPS.

Oliveira, Ribamar (2002), “Emprego” A *Era FHC. Um Balanc*. Brasil: Cultura Editores Associados.

Palomino, Héctor (2003), “Los sindicatos y los movimientos sociales emergentes del colapso neoliberal en Argentina” en *Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina*. Argentina.

Peters, Guy (2003), *El nuevo institucionalismo*, Gedisa editores, España.

Pochmann, Marcio (2003), “Desafios atuais do sindicalismo brasileiro” en *Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina*. Argentina.

Portela Castro, María Silva (2007), “El sindicalismo frente al MERCOSUR” en *Nueva Sociedad*, no. 211, septiembre-octubre de 2007

Puyana, Alicia (2007), *Los nuevos senderos de la integración económica regional de América Latina y el Caribe y su desarrollo económico*.

Robles, Alberto (2006), “Integración regional, democracia y relaciones laborales contractuales: un análisis desde la experiencia sudamericana” en *Cuadernos de Relaciones Laborales*. Vol. 24, núm. 1.

Robles, Alberto (2002), “Balance y perspectivas de los organismos sociolaborales del MERCOSUR”.

Ruiz-Tagle, Jaime (2000), “Las organizaciones sindicales frente a la exclusión social en el MERCOSUR” en *Nueva Sociedad* N. 169, septiembre-octubre 2000

Quijano, José Manuel (2005), MERCOSUR: ¿el relanzamiento?, en *Nueva Sociedad* No. 199.

Parsons T, (1972), “Sobre el concepto de poder político”, en *Clase, status y poder*, Edit. Euramerica, España, pp. 111-179

Pizzorno, Alessandro (1973), “Los sindicatos y la acción política”, *Cuadernos Pasado y Presente*, N° 44, México, Pp. 75-107

Programa de Elites Parlamentarias de Latinoamérica (1994-2007), Universidad de Salamanca

Pochmann (2003), “Desempleo y políticas de empleo: los retos del gobierno de Lula”

Roberts, Keneth “El sistema de partidos políticos y la transformación de la representación política en la era neoliberal de América Latina” en *El asedio de la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Argentina: Homo Sapiens

Sallum Jr. Brasilio (2008), “La especificidad del gobierno de Lula. Hegemonía liberal, desarrollismo y populismo”, *Nueva Sociedad*, N°217, Argentina

Saludjian, Alexis (2007), “Le régime d’accumulation dans le Cone Sud- American depuis les années 1990. Crise de régulation ou crise d’accumulation?”

Serna, Miguel (2002), “Cuentas pendientes de un proceso inconcluso: la integración social del MERCOSUR”.

Stern R, (s/a) *Estándares laborales y el comercio internacional*.

Shepsle, Kenneth (2005), *Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*. Taurus.

Somavia y otros (2002), “Dimensión social de la globalización y de los procesos de integración” en *Documentos de trabajo*, OIT

Stokes (2001), *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Cambridge, University Press, New Cork.

Tokman, Víctor, “Libre comercio y estándares laborales: un vínculo en evolución”.

Wallerstein Michael y Bruce Western (2000), “Unions in Decline? What has Changed and Why,” *Annual Review of Political Science* 3: 355-77.

Williamson John y Pedro Kuczynski (2003), *Después del Consenso de Washington. Relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina*. Perú: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

**Fuentes electrónicas:**

[www.ccscs.org](http://www.ccscs.org)

[www.mercosur.int](http://www.mercosur.int)

### **Acrónimos:**

Artsind: Articulación Sindical

ATE: Asociación de Trabajadores del Estado,

CAT: Central Autónoma de los Trabajadores

CCSCS: Coordinadora de Centrales del Cono Sur

CDPI: Comisión de Desarrollo Productivo e Infraestructura

CES: Consejo Económico y Social

CGT: Confederación General de los Trabajadores

CONCLAT: Conferencia Nacional de la Clase Trabajadora

CONLUTAS: Coordinación Nacional de Luchas

CONTAG: Confederación Nacional de los Trabajadores de la Agricultura

CRPM: Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR

CSD: Corriente Socialista y Democrática

CTA: Congreso de Trabajadores Argentinos

CTERA: Confederación de Docentes

CUT: Central Única de Trabajadores

DIEESE: Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos

FNT: Foro Nacional del Trabajo

FOCEM: Foro Consultivo Económico Social

FS: Fuerza Sindical

GAN: Grupo de Alto Nivel para elaborar una “Estrategia de Crecimiento del Empleo”

MTA: Movimiento de los Trabajadores Argentinos

MTS: Movimiento de los Trabajadores al Socialismo

NCST: Nueva Central Sindical de los Trabajadores

OSL: Organismo Sociolaboral

PC: Partido Colorado

PJ: Partido Justicialista

PN: Partido Nacional

POP: Protocolo de Ouro Preto

PRN: Partido de Reconstrucción Nacional

PT: Partido de los Trabajadores

REC: Reunión Especializada de Cooperativas

RMALC: Red Mexicana de Libre Comercio

SDS: Social Democracia Sindical

SG: Secretaria General

SGT: Subgrupo de Trabajo

ST: Secretaria Técnica

STS: Secretaría Técnica Supranacional

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte

TPR: Tribunal Permanente de Revisión

UCR: Unión Cívico Radical

UTPBA: Unión de Trabajadores Periodistas de Buenos Aires