



**CENTRO DE FORMACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL**  
TRAINING CENTRE FOR REGIONAL INTEGRATION

## "El Foro Consultivo Económico-Social del MERCOSUR y las Dimensiones Sociales de la Integración"

**DT 17 / 1996**

© copyright CEFIR

Este documento puede circular libremente a través de la Red siempre que incluya esta declaración de propiedad. Para todo uso comercial o publicación (incluyendo en revistas electrónicas) Ud. debe solicitar autorización al autor [info@cefir.org.uy](mailto:info@cefir.org.uy).

Las ideas, afirmaciones y opiniones expresadas por los autores son de su exclusiva responsabilidad y no representan necesariamente las del Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR).

Las ponencias no han sido sometidas a revisión editorial. Las traducciones al castellano de las ponencias presentadas en otros idiomas no han sido revisadas por los autores.

## Tabla de Contenido

<b>Jorge GRANDI</b> <i>La Integración en América Latina: Desafíos de Fin de Siglo y Capacidades de Respuesta</i>	<b>p. 3</b>
<b>Herman VAN ZONNEVELD</b> <i>Diálogo Social e Integración</i>	<b>p. 12</b>
<b>Vasco CAL</b> <i>Participación e Integración: La Experiencia Europea. El Comité Económico y Social de la Unión Europea</i>	<b>p. 18</b>
<b>José María ZUFIAUR</b> <i>Participación e Integración: La Experiencia Europea</i>	<b>p. 28</b>
<b>Miguel GONZALEZ ZAMORA</b> <i>La Confederación Europea de Sindicatos y su Papel en la Unión Europea</i>	<b>p. 36</b>
<b>Gianni BERNABEI</b> <i>La Participación de las PYME en la Integración Europea</i>	<b>p. 39</b>
<b>Deborah FRANCE</b> <i>El Papel de las Partes Sociales en Europa. El Punto de Vista de los Empleadores</i>	<b>p. 45</b>
<b>Sonia DRAIBE</b> <i>MERCOSUR: La Temática Social de la Integración desde la Perspectiva Institucional</i>	<b>p. 51</b>
<b>Aldo ISUANI</b> <i>Situación Social y Escenarios Futuros en el MERCOSUR</i>	<b>p. 59</b>
<b>Enrique PIEDRA CUEVA</b> <i>Organización y Gestión del Foro Consultivo Económico-Social: Una Propuesta para el Debate</i>	<b>p. 69</b>

---

## LA INTEGRACION EN AMERICA LATINA: Desafíos de Fin de Siglo y Capacidades de Respuesta

**Jorge GRANDI**

Director, Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo (Uruguay);  
Co-Director, Programa de Formación Unión Europea-Grupo de Río para la Integración Regional (FOR-CE RIO),  
Instituto Europeo de Administración Pública, Maastricht.

### 1. EL CONTEXTO INTERNACIONAL

América Latina vive hoy uno de sus mayores desafíos desde su proceso de independencia: como salir de su subdesarrollo, acentuado en su década perdida, como consolidar definitivamente su democracia e integrarse al mismo tiempo a nivel social, nacional, subregional, regional, hemisférico e internacional en un contexto mundial en mutación constante. Atenuadas las viejas querellas de optar entre integrarse hacia dentro o hacia afuera, el dilema actual es como integrar todas estas dimensiones o "desafíos" en un único megadesafío pluridimensional que, en un muy corto plazo, sin perder los objetivos de largo plazo, nos encamine a una integración global teniendo en cuenta una agenda internacional que no carece de contradicciones.

Para afrontar este megadesafío que se intentará más adelante encuadrar, es necesario encarar con urgencia "grandes déficit" que adolece la región en el marco de la actual y futura integración: déficit de direccionalidad; déficit de gestión y gobernabilidad; déficit democrático-social; déficit de capacidades jurídico-institucionales; déficit de seguimiento, monitoreo y evaluación; déficit de información y déficit de formación.

Consciente de que estos desafíos y estos déficit son susceptibles de ser interpretados como una sobresimplificación y contener algunas omisiones, vale la pena remarcar que el compromiso con la acción pragmática y concreta en favor de la integración regional nos llevó a correr el riesgo de que este análisis, aún preliminar, pueda ser entendido como de "rápida" fundamentación conceptual y metodológica en términos más rigurosamente académicos.

Asumido el riesgo y aclarado el compromiso, este autor pretende subrayar que el objetivo de este artículo es contribuir a la toma de decisión de líneas de acción que faciliten la ejecución de los procesos para la integración regional en marcha.

Las "prioridades" de integración en esta década han adquirido un carácter pluridimensional y los acuerdos encaminados a la materialización de zonas de libre comercio, uniones aduaneras o mercados comunes se ven acompañados de una muy decidida apertura a la economía mundial, un profundo proceso de modernización y redimensionamiento del Estado y un riguroso ajuste de la economía. La "opción" que prevalece en la región se orienta hacia una integración múltiple y sucesiva con un alto grado de pragmatismo. Esta opción se inspira en modelos muy diferentes tomando elementos de lo que podríamos llamar la "*light integration*" (zona de libre comercio) y de la "*hard integration*" (mercado único o unión política y económica).

Por lo general, parece haberse optado, al menos en el corto plazo, por "un no modelo" que intentan superar la zona de libre comercio aunque sin tener la ambición de configurar mercados comunes. Este modelo híbrido es heterodoxo y resulta muy eficaz en el corto plazo para el logro veloz de masas críticas y la erección de ejes y pilares en torno a los cuales pueden construir posteriormente procesos más sólidos y lograr objetivos más ambiciosos de mediano y largo plazo.

Este proceso que algunos han llamado de "regionalismo abierto" (CEPAL) se produce en un contexto internacional en el cual el proceso de reestructuración del orden mundial vigente desde la posguerra no termina de cristalizarse. En todo caso, la conformación de grandes bloques comerciales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y el área económica del Sudeste Asiático y Japón, la revigorización de la construcción europea con la creación de la Unión Europea (UE), profundizada y ampliada y la creación de otras regiones económicas integradas en los países en vías de desarrollo se insinúa como una de las características más destacadas del nuevo ordenamiento económico. La creación

de megabloques está acompañada de la emergencia de nuevos actores y el declive relativo de otros, mientras la posición periférica de ciertas regiones parece acentuarse cada vez más.

## **2. ¿REGIONALIZACION VERSUS INTERNACIONALIZACION?**

Este proceso de regionalización se desarrolla en simultáneo a una creciente internacionalización y globalización de la producción, el comercio y las finanzas. Estos procesos están acompañados por una revolución científica y tecnológica que no tiene precedente en cuanto a su inmediato impacto sobre las formas de comunicación, información, transmisión de datos y flujos de dinero y bienes. La ampliación de las economías de escala muestran la limitación de los mercados nacionales y en ciertos casos regionales en este nuevo proceso. Un mercado global, un mundo cada vez más interdependiente, parece entrar en contradicción relativa con el surgimiento de grandes megabloques que podrían regionalizar en profundidad los mercados y crear espacios económicos integrados o semi-integrados.

En este contexto económico mundial que se está diseñando se advierten otras paradojas. Las disparidades económicas entre países ricos y pobres tienden a ensancharse, en tanto la ideología económica tiende a homogeneizarse con una práctica supresión del debate sobre modelos y conceptos y una equiparación cuasi unánime del recetario de políticas económicas. La preeminencia del neoliberalismo y la promoción del libre comercio cohabita con un aumento de las prácticas neoproteccionistas evidenciadas por un conjunto de medidas y barreras no arancelarias, formas de proteccionismo sectorial, prácticas de bilateralismo económico, decisiones de represalia comercial, ampliación del principio de reciprocidad, etc. Los resultados *"light"* para muchos países de la Ronda Uruguay del GATT atenúan por el momento la posibilidad de que el sistema de comercio internacional acentúe una tendencia hacia la fragmentación de megabloques comerciales

Pese al relativo buen desenvolvimiento económico de los países más desarrollados agrupados en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como de los nuevos países industrializados, las dificultades para mantener los niveles de crecimiento en los próximos años persisten y se espera un futuro muy incierto, sobre todo cuando es sabido que el proteccionismo y los regionalismos cerrados están estrechamente vinculados a la recesión económica.

Resumiendo, lo más paradójico del actual sistema internacional actual parece ser que el actual movimiento cuasi generalizado hacia la integración económica en grandes bloques va acompañado paralelamente de una internacionalización y mundialización creciente sin entrar aparentemente en grandes contradicciones. Cómo conciliar regionalización y multilateralización será uno de los principales desafíos de este fin de siglo, en un escenario en el que emergen paralelamente nuevos movimientos que si parecen negar los anteriores se multiplican: las insurgencias étnicas y religiosas, los separatismos y los "nuevos/viejos nacionalismos" que surgen de la implosión de la ex-Unión Soviética, el derrumbe de los regímenes de socialismo real y de "nuevos-viejos miedos y fantasmas" que surgen hoy en el mundo contenidos largo tiempo por el corsé del equilibrio del terror.

## **3. LOS LIMITES DEL ESTADO-NACION**

Por añadidura, el escenario se torna más complejo. A la dinámica de transformaciones del escenario político y económico vienen a sumarse otros factores de orden interno, tales como una crisis generalizada del sistema político, principalmente de los partidos políticos, una deslegitimación de la representatividad parlamentaria, un cuestionamiento de los liderazgos tradicionales, un replanteamiento de las modalidades y de los canales de acción política. Ello tiene como consecuencia un ahondamiento de la crisis del actual Estado-Nación como entidad capaz de afrontar los nuevos problemas de orden económico, político, social y de seguridad que emergen como producto de la creciente internacionalización de la economía y de la resultante supranacionalización del poder político.

El Estado-nación se ve puesto en entredicho en su integridad por dos movimientos que operan simultáneamente. El primero, hacia "arriba", remite a la transnacionalización del poder político en sus diversas formas: supranacionalidad, intergubernamentalidad o internacionalidad. El segundo, hacia "abajo", apunta al auge del nivel subnacional, es decir, a la corriente favorecedora de la descentralización o transferencia de competencias sobre servicios esenciales hacia las provincias y municipios (descentralización fiscal, educativa, sanitaria) que tiende a extenderse progresivamente hacia otras áreas (promoción industrial, comercial o de inversiones, etcétera). Como consecuencia del accionar de ambas fuerzas, se deriva un desgarramiento o "perforamiento" del rol clásico del Estado-nación y una incontestable

pérdida de su capacidad de influencia, situándolo en competencia abierta entre y con estos dos niveles emergentes.

Las condiciones de gobernabilidad y la capacidad de definir políticas es cada vez mas limitada para el tipo de Estado-nación que hemos conocido en estos últimos siglos. El Estado-nación continúa siendo el protagonista en el guión del escenario internacional actual, pero el papel que jugó históricamente tiende a distribuirse en una gran cantidad de actores "secundarios" y otros principales, emergentes o re-emergentes.

Además de la clásica y ya citada internacionalización de la producción, de las finanzas y de la información, las decisiones en materia de defensa, política exterior, política monetaria y fiscal, social y de política económica en general dependen cada vez más de centros de decisión por encima del Estado-nación que adoptan la forma de organismos internacionales (el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la OCDE, el G-7, la Organización Mundial de Comercio), supranacionales (UE) y otras instancias más informales como la "cumbre" de la Tierra.

El surgimiento de cuestiones de carácter transnacional o transfronterizo como son el narcotráfico, el medio ambiente, la inmigración, el terrorismo, los fanatismos étnicos-tribales y religiosos y las revueltas urbanas o rurales así como la corrupción parecen ser parte de una misma lógica de globalización que tiene efectos que trasciende a los Estados y se multiplica a escala planetaria perforando el Estado-Nación, confundiendo lo local y lo global.

Resumiendo, podemos decir que se diluye el poder y la identidad del Estado y los gobiernos nacionales pierden margen de maniobra para adoptar decisiones y para instrumentar sus políticas. Los tres niveles: el internacional-supranacional-intergubernamental; el nacional y el subnacional compiten y se confunden tanto en la práctica como en la teoría, sus fronteras se debilitan, y las formas de solucionar o encarar problemas o conflictos se "diversifican". El Estado-nación actual se presenta en este contexto, como se ha mencionado en otras ocasiones, como demasiado grande para afrontar ciertas cuestiones y demasiado pequeño para afrontar otras.

El concepto de soberanía se relativiza y su ejercicio se torna crecientemente problemático. El concepto de soberanía de tipo territorial que se apoya en la hipótesis de que la soberanía termina donde se inicia la del otro es a la luz de lo antes descrito un concepto obsoleto enmarcado en una realidad histórica que hoy ya no existe.

En suma, existe una gran incertidumbre sobre las consecuencias del reordenamiento del actual sistema internacional y en torno a quienes podrían ser sus beneficiarios y perjudicados en términos de nuevos y viejos actores de los tres niveles nombrados que competirán fuertemente en este fin de siglo. Es muy difícil de imaginar hoy y mucho menos pronosticar la forma que tomará el tan mentado "Nuevo Orden Internacional".

Con respecto a la región objeto de este trabajo, todo indicaba en los últimos años que América Latina como un todo tendía a ocupar en ese orden en formación una posición cada vez más periférica. A pesar de las evidencias de ello, se perfila un moderado retorno emergente de América Latina, o mejor dicho de ciertos países y subregiones, en la escena internacional de los '90 y unas buenas perspectivas de afianzamiento para el 2000.

#### **4. PERSPECTIVAS PARA UNA NUEVA INSERCIÓN DE AMÉRICA LATINA**

Tal como ha sido enunciado, los retos y desafíos que se plantean hoy para América Latina son múltiples: cómo consolidarse democráticamente, lograr encaminar con éxito sus reformas económicas y su modernización del Estado y solucionar su profunda crisis social saliendo del subdesarrollo, acentuado en su década perdida, e integrarse al mismo tiempo a nivel social, nacional, subregional, regional, hemisférico e internacional en un contexto internacional que como hemos podido apreciar está en rápida y constante evolución. El séptimo desafío o megadesafío es, como ya se dijo, integrar globalmente las dimensiones o "desafíos" precedentes en un muy corto plazo y conciliarlos con los objetivos de largo plazo; con una agenda internacional que no está libre de contradicciones. Las teorías de los círculos concéntricos no parecen funcionar, las prioridades se relativizan y la simultaneidad prima sobre la etapa.

Solucionar simultáneamente sus problemas internos y orientarse hacia afuera al tiempo que diseñar los ejes por donde pasaran sus principales proyecciones exteriores en el futuro próximo es el dilema de la región. La

sumatoria de fuerzas que trascienda los límites actuales del Estado-nación en los asuntos políticos, económicos-comerciales y sociales que éste no pueda afrontar parece ser una de las soluciones.

Los esquemas de integración de las décadas pasadas estaban centrados en las estrategias de sustitución de importaciones, marcada intervención de los gobiernos sin un papel activo otorgado a los agentes económicos y sociales y partidos políticos y un papel pasivo de la inversión extranjera, cuando no establecimiento de límites a la afluencia de capitales foráneos. La profunda crisis económica de América Latina en la década de los '80 ha sido un factor retardatario de la integración, pero ha sido al mismo tiempo un importante estímulo para su revigorización en los '90 en la forma de esquemas más flexibles y viables.

## **5. LOS ESQUEMAS DE INTEGRACION ACTUALES: DIFERENCIAS CON EL PASADO**

Esta década puede ser contemplada como el decenio del resurgimiento de la integración en América Latina. La integración se ha vuelto noticia todos los días y ha irrumpido con fuerza en la vida cotidiana de la gente de la calle, en las Universidades, en el lenguaje y en los programas electorales de los partidos políticos, en los sindicatos, en el sector privado y hasta en las nuevas Constituciones.

¿Cuáles son las condiciones y los aspectos principales que motorizan la nueva integración?; ¿Qué variables han hecho posible la adopción de un nuevo "no modelo" de integración, de carácter pragmático, abierto y heterodoxo?. A continuación se enuncian algunas de las que consideramos principales.

- Necesidad aceptada de la urgencia, perentoriedad y automaticidad en los plazos;
- Similar percepción de vulnerabilidad e incertidumbre frente a un sistema internacional en evolución constante;
- Incentivo de la Iniciativa de las Américas para definir y mejorar posiciones;
- Creciente interdependencia intrarregional;
- El incremento de la internacionalización y de la globalización;
- Creciente gravitación de cuestiones transfronterizas y transnacionales;
- Profundización de la crisis y de los límites del actual Estado-nación;
- Consolidación democrática;
- La gradual convergencia y similitud de las políticas económicas en la región;
- Similares programas de reforma y modernización del Estado;
- Análogas secuelas socio-económicas que ha dejado la década perdida; y
- Cuasi-eliminación de las hipótesis de conflicto

Por estas y otras condiciones y variables que no vale la pena aquí enumerar, el planteamiento actual de la integración se hace desde una perspectiva radicalmente distinta de la que comúnmente se sostuvo en las décadas pasadas. El economicismo y las estrategias casi exclusivamente comercialistas del pasado basadas en la sustitución de importaciones son reemplazadas por una estrategia más abierta al exterior y con necesidades de contenido global, superándose en forma efectiva la retórica integracionista.

Una integración más ambiciosa y profunda, limitada geográficamente y con metas de muy corto plazo que no se contraponen o excluyen de otros esquemas y que puede al mismo tiempo ser preparatoria o complementaria de esas otras iniciativas menos ambiciosas pero más amplias geográficamente y realizables a largo plazo como la Zona de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA) propuesta por Brasil o el Área de Libre Comercio Americana (ALCA) emanada de la "Cumbre" de las Américas de diciembre de 1994 está denotando con claridad su diferencia con los modelos excluyentes y ortodoxos del pasado.

## **6. LOS DESAFIOS DE LA INTEGRACION**

Como hemos podido apreciar someramente existe una gran diferencia entre las necesidades, problemas, medios y objetivos que tiene que afrontar actualmente y en el futuro próximo la integración y los que tenían que encarar los esquemas de integración pretéritos que ya demostraron su inoperancia e incapacidad para afrontar los nuevos desafíos.

Existen un sinnúmero de desafíos que los países latinoamericanos tienen planteados en materia de integración en el horizonte del año 2000, cuyas características más importantes procuro englobar, ciertamente sin pretensión exhaustiva, y ordenar en los siguientes desafíos:

1. *el desafío de la integración social* que entronca con la adopción de políticas efectivas de desarrollo económico sostenido y de integración social de todos los sectores de la sociedad que han sufrido un relegamiento histórico acumulado y que han visto, por lo general, agravada su situación de

marginalización en la década pérdida de los '80 con un fuerte impacto adicional motivado por las políticas de ajuste de los '90. Esto conlleva la necesidad de desarrollar eficaces políticas de transformación productiva, promoción de la inversión interna y extranjera, saneamiento de las finanzas públicas y reformulación del gasto social, con una atención prioritaria a la salud, la educación y a la formación y capacitación de recursos humanos con especial énfasis en la reconversión y en la reinserción.

Si no se ataca la tendencia a una acentuación de las desigualdades, que en algunos casos ha llegado a puntos extremos de exclusión, se crea el riesgo de que se consoliden sociedades duales o a dos y tres velocidades. Los riesgos de una mayor desintegración social están a la vista si no se incorporan con urgencia reformas sociales a las reformas económicas emprendidas. El desafío es lograr equidad y solidaridad con crecimiento, competitividad y empleo. Para todos los procesos de integración en marcha en la región su primer desafío es sin duda la integración social.

2. *el desafío de la integración nacional-territorial*, que remite la necesidad de políticas activas en favor de las regiones más atrasadas, habitualmente las más castigadas por la década pérdida, regenerando el tejido social rural y promoviendo una reconversión de los sectores primarios e industriales que mantienen técnicas de producción obsoletas u oferta productiva limitada. Se advierte la necesidad de atenuar efectos no deseados provocados por la transferencia de ciertas competencias en educación, salud y otros sectores a las provincias o regiones o los desequilibrios regionales que pueden surgir en ocasiones como consecuencia del rápido desmantelamiento de las barreras arancelarias y no arancelarias.

Además, es necesario disminuir el impacto de los movimientos de concentración geográfica y de deslocalización de la producción que junto al proceso de reconversión tiene efectos no deseados sobre el crecimiento de ciertas áreas en detrimento de otras. Por otra parte, será también necesario incentivar el desarrollo de la integración fronteriza asociando a los procesos de integración a aquellas zonas de frontera que se vean por estos afectadas en forma positiva o negativa.

Por otra parte, serán necesarios esfuerzos suplementarios de diversificación en regiones monocultivadoras o monoproductoras. Resulta también de gran importancia afianzar el despegue de los ya iniciados procesos de descentralización, en especial el rol de la descentralización fiscal y la promoción del comercio y de las inversiones, en las provincias, regiones y municipios. El desafío de la "integración nacional-territorial" será sin dudas crucial en una época en que la aceleración del cambio provoca desequilibrios y en algunos casos exclusiones de ciertas regiones. Los riesgos de una desintegración territorial están a la vista y este será otro de los desafíos para los procesos de integración actuales. Sin embargo, es menester hacer hincapié que a partir de la fuerte reducción del "Estado del Bienestar", el ámbito local y provincial tiende a prefigurarse como un territorio de recuperación de iniciativas solidarias.

3. *el desafío de la integración subregional*, que impone la creación de áreas económicas integradas (el MERCOSUR, el Grupo Andino, el Grupo de los Tres). Estos procesos tienen distintos niveles de ambición en sus objetivos y disímiles plazos de cumplimiento de los mismos, pero todos tienen en común calendarios de negociación y ejecución muy precisos y muy perentorios. La exigencia que ha demandado esta agenda tanto para los equipos de formulación, negociación y ejecución como para el sector productivo ha sido enorme.

La automaticidad y el ritmo en la caída de los aranceles y en la aplicación de otros mecanismos de liberalización comercial está generando grados de demanda y exigencias desconocidas por su intensidad para los actores públicos y privados. Por añadidura, a los efectos del ajustado cronograma vienen a sumarse otros. Cuando el modelo comienza a ser exitoso se generan nuevas tensiones inherentes tanto al propio proceso de profundización como a la dinámica de ampliación al producirse un efecto de atracción que provoca en potenciales nuevos socios que quieren integrarse al esquema o que quieren asociarse a éste.

Asignaturas pendientes, como la coordinación de políticas macroeconómicas que confiere mayor estabilidad y seguridad al proceso y además mejora la capacidad de negociación frente a terceros, muestran que la conciliación entre las dos tensiones pueden ser compatible y hasta potenciadora del proceso. Sin embargo, por lo general, estas dos tensiones entran frecuentemente en contradicción y generan frenos e incorporan mayores conflictos y demandas cruzadas que tendrán que "gestionarse" con alto nivel de eficiencia y eficacia .

4. *el desafío de la futura integración regional*, que toma varias formas más o menos excluyentes: la que podríamos llamar la "dimensión ALADI" que implica asociar los procesos en curso y examinar su grado de sincronía y la compatibilidad de sus objetivos para examinar su futura articulación o convergencia a nivel de los 11 Estados miembros de dicha Asociación; el ALCSA, propuesta brasileña que tiene como meta una liberalización muy significativa del comercio entre los países de América del Sur hacia el año 2005; la propuesta de los países andinos de crear una zona de libre comercio con los países del MERCOSUR u otras de corte más bolivariano como la propuesta recurrentemente preconizada por el

Parlamento Latinoamericano que se plasma en constituir una renovada Comunidad Latinoamericana de Naciones que asocie a todos los países de la región.

Ante esta multiplicidad de iniciativas, el auténtico perfil que adquiera la integración regional precisará de un esfuerzo por conciliar tiempos y ordenar las prioridades en lo que constituirá un gran desafío. La voluntad de armonizar los ritmos y los objetivos de integración de los distintos países y subregiones deberá contrastarse también a la luz de los polos de atracción que se proyectan desde los países y bloques del mundo desarrollado para la constitución de alianzas económicas, ya que al ALCA, se suma el acercamiento de la UE hacia el área, en particular, hacia el MERCOSUR y la mirada atenta de Japón y los países del Sudeste Asiático.

5. *el desafío de la integración hemisférica*; que viene a estar propiciado en sus inicios por la Iniciativa para las Américas y por los efectos de aproximación de las políticas propiciadas por el denominado Consenso de Washington y la manifiesta aspiración de una ampliación o confluencia del TLC a otros países o con otros acuerdos de integración, aspecto que ha estado presente en la "cumbre" hemisférica convocada en Miami). En esta reunión se concretó por primera vez un "Plan de Acción" que tiene como objetivo preparar los trabajos para concretar en el 2005 un Area de Libre Comercio Americana. Varias reuniones preparatorias de alto nivel han tenido lugar en el último año con el fin de obtener logros sustantivos encaminados a dicho fin en el año 2001. Los temas centrales han sido inversiones, propiedad intelectual, ayudas estatales, normas de origen, garantías, resolución de controversias y normas fito-zoosanitarias. Otros temas conexos a los comerciales y bastante espinosos incluidos en la agenda son los laborales y medioambientales y "otras cuestiones no planteadas".

Este programa de actuación está suscitando algunas dificultades internas para el gobierno de Estados Unidos ya que la Administración Clinton ya no dispone de facultades para poner en práctica un procedimiento acelerado de aprobación de los acuerdos internacionales por el Congreso ("*fast-track*"), ha quedado en minoría en el Congreso y en el Senado, mientras la oposición interna al NAFTA va en aumento ante el advenimiento este año de unas disputadas elecciones presidenciales. Por el lado latinoamericano aún persisten decisiones a afrontar: modalidad del ingreso al ALCA (individual o subregional), los términos y requisitos, los períodos de ingreso y de adaptación escalonados para los distintos países y la convergencia o compatibilidad de dicho proyecto con los procesos de integración en marcha acelerada en la región. Las consecuencias que podrían resultar si no se logran conciliar tiempos y ordenar prioridades es la creación de un escenario en el cual convivirían a medio plazo una zona de libre comercio en el Sur y otra en el Norte.

La no aceptación por la región de que el ALCA sea una "propuesta superadora" de las restantes iniciativas de integración en curso ha marcado el inicio de las negociaciones. Recientemente, un conjunto de congresistas norteamericanos se han pronunciado en favor de que Estados Unidos negocie por separado con cada país latinoamericano acuerdos de libre comercio y no en forma global o atendiendo a las singularidades de los esquemas subregionales. Queda asimismo por resolver como se "integrarán" o conciliarán en este desafío hemisférico la zona de libre comercio que se propone constituir el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), en el que participan Estados Unidos, México y Chile y la posible Zona de Libre Comercio entre la UE y el MERCOSUR.

6. *el desafío de la integración internacional* o lo que la CEPAL ha denominado "regionalismo abierto"; que se manifiesta en el imperativo aceptado de realizar esfuerzos conducentes a mejorar la inserción internacional de los países de la región e incorporarse a mercados globalizados u a otros bloques económicos que sean no incompatibles sino incluso funcionales con los planes de integración subregional o regional. Una pugna por conciliar multilateralismo y regionalismo que la accidentada Ronda Uruguay del GATT ha puesto claramente de manifiesto;

El "regionalismo abierto" permitiría a los países de la región adquirir compromisos múltiples que no se limitarían a la región latinoamericana y contemplaría la adopción de compromisos comerciales simultáneos de libre comercio con el NAFTA, la UE y otros bloques económicos o países, principalmente del Asia-Pacífico, en un contexto de amplio multilateralismo. Este concepto requiere ser examinado con mayor detenimiento y algunos expertos y operadores dudan de su aplicabilidad. El concepto es muy útil para describir la realidad actual del escenario económico internacional pero no aborda los instrumentos y mecanismos necesarios para "gestionarlo".

7. *El megadesafío de la integración global* que significa la compatibilización de los desafíos precedentes con las urgencias de corto plazo y con los objetivos a largo plazo en un contexto mundial que emite señales confusas o a veces contradictorias; que impone evitar plantear en términos de dilema los esfuerzos de adaptación a un mundo cambiante y la necesidad de afrontar los singulares problemas de orden doméstico.

Las teorías o prácticas de los círculos concéntricos pierden relativamente su capacidad instrumental al existir una importante simultaneidad en el desarrollo de los procesos, la llamada "geometría variable" puede servir como un instrumento complementario pero no soluciona todos los problemas. El dilema está sujeto a como conciliar en forma simultánea los niveles de ambición deseados con los tiempos que



se fijen entre dos fuerzas no excluyentes pero difíciles de compatibilizar como son la profundización y ampliación de los procesos de integración.

## **7. DEFICIT(S) Y CAPACIDADES DE RESPUESTA**

Proponemos como instrumentos prácticos para abordar el "megadesafío pluridimensional de la integración global" y como materia de reflexión para avanzar en la dirección propuesta, partir de algunos de los que podríamos denominar grandes "déficit" de la integración en la región latinoamericana que ésta tendría ante sí a la hora de plantearse avanzar hacia los objetivos programados de la integración hasta finales de este siglo.

Pretendo situar estos déficit más allá de los parámetros económicos o comerciales que suelen presidir la evaluación de estos procesos que son, además, donde normalmente se concentran los debates y los análisis. Hemos seleccionado un término usualmente utilizado en el lenguaje económico con el objeto de describir las falencias que adolecen los procesos de integración de la región y que en general no atraen la atención que, a nuestro juicio, éstos se merecen. Muchos de estos déficit se presentan en la realidad en forma conjunta o interdependiente.

Podríamos denominar al conjunto de ellos déficit de capacidades de respuesta los cuales cabe asociar estrechamente al aumento de las exigencias que se derivan de una integración heterodoxa, múltiple y simultánea. Estos déficit no se presentan sólo al operador público ya que el operador privado (empresas, sindicatos y organizaciones sociales) y la sociedad civil en general también tienen que dar respuestas a una creciente demanda y exigencia para formular y gestionar la creciente interdependencia, la diversidad, la complejidad, la incertidumbre, la inestabilidad y el cambio constante que implica esta integración pluridimensional.

Cuando se fijan objetivos muy ambiciosos y sobre todo un cronograma de ejecución muy exigente se requieren, además de voluntad y apoyo político, importantes recursos humanos y materiales. Aumentar las capacidades de respuesta y crear otras adicionales para afrontar los múltiples desafíos que exige la telaraña de acuerdos existentes no se logra en un corto plazo. Para ello es necesario un programa preparatorio con una estrategia y tiempos bien calibrados con los distintos cronogramas de ejecución.

A pesar de los grandes avances de la integración realizados en los últimos años en la región, es necesario tener presente que se ha partido de una base con importantes déficit acumulados de las últimas décadas que se han sumado a los emergentes por la propia dinámica actual. El primero de ellos que quiero remarcar se refiere a lo que podríamos denominar déficit de direccionalidad que está íntimamente relacionado a la definición o indefinición de los objetivos estratégicos y que se manifiesta en ocasiones en la imprecisión de los fines buscados, los deseados y los declarados y las metas objetivamente realizables. El desarrollo de un programa de acción con diseño estratégico que combine un alto grado de precisión con la flexibilidad que requieren los tiempos actuales se presenta como prioritario.

El segundo déficit que podría llamarse déficit de gestión y de gobernabilidad se presenta a tres niveles. El primero de ellos es el déficit de gestión y de gobernabilidad nacional que suele percibirse como una inadecuación de los sistemas de organización tecnoburocráticos entre las entidades públicas nacionales y entre éstas y las provinciales o estatales así como los déficit de gobernabilidad originados entre estas entidades y la sociedad civil. La capacidad de coordinación entre estos actores para construir la posición negociadora en un proceso de integración así como la rápida adaptación nacional a los resultados de la negociación se presenta como vital para un proceso de negociación como es la integración que es un *continuum*. Esto hace que la articulación entre la administración pública central, los Ministerios de Relaciones Exteriores o Comercio que normalmente coordinan la posición negociadora, por una parte, y, los ministerios de Economía, Industria, Hacienda, Bancos Centrales y los niveles estatales o provinciales y también los municipales, por la otra, para la preparación de la posición negociadora sea cada vez más compleja y más difícil. El déficit de gobernabilidad que se presenta entre el aparato del Estado y sectores activos de la sociedad civil como las confederaciones empresariales, las Cámaras de Comercio, los sindicatos y las restantes organizaciones sociales es creciente dado el desborde provocado por la misma vitalidad del proceso de integración.

También consideramos la existencia de un déficit de gestión y de gobernabilidad a nivel intra-proceso, es decir el originado por la interacción de los actores nacionales públicos y privados y las instancias comunes, coordinadas o intergubernamentales, existentes al interior de un proceso de integración. La ausencia o debilidad de mecanismos y procedimientos de gestión y de gobernabilidad bien consolidados y precisos

para articular todos los procesos de formulación, negociación y ejecución entre actores profundamente heterogéneos, por un lado, y las dificultades emergentes de la existencia simultánea de una zona de libre comercio, una unión aduanera aún imperfecta y un mercado común previsto en un muy corto plazo, por el otro, puede transformar este déficit en un obstáculo crucial. Un nivel de interdependencia en incremento acelerado y los desbordes naturales imponen la necesidad de acercar, armonizar, coordinar y crear posiciones comunes en forma permanente y los nuevos desafíos emergentes hacen que las instituciones, aún incipientes, o bien el sistema que se dispone actualmente no estén adaptados a las nuevas necesidades. Una vez superada la etapa de transición e instalados en la de consolidación la integración negativa va dejando lugar a la integración positiva y a una cada vez mayor unidad de acción.

En un tercer nivel ubicamos el déficit de gestión y de gobernabilidad que podríamos llamar inter-procesos que se expresa en la difícil cohabitación de la miríada de esquemas y programas de integración en curso, cuya compatibilidad recíproca en el plano de los compromisos asumidos por las partes pone en serio riesgo la de por sí ardua labor de articulación y convergencia que instituciones como ALADI vienen preconizando. ¿Cómo se articulará la nueva telaraña de acuerdos?. ¿Cómo vamos a gestionar o gobernar o hacer converger, o hacer compatibles el Pacto Andino, el MERCOSUR, el Grupo de los Tres, el ALCA y los más de 30 acuerdos bilaterales de libre comercio y de integración fronteriza que además funcionan a distinto ritmo y niveles de ambición?. ¿Cómo se podrán armonizar o articular las ya iniciadas relaciones entre estos procesos y los de otras regiones integradas del mundo?. ¿Cómo funcionará en este entramado de acuerdos lo multilateral, la arquitectura global?. En definitiva un puzzle de alta complejidad difícil de gestionar y gobernar.

El déficit democrático y social es el cuarto de los déficit al cual queremos hacer referencia. El déficit democrático es aquel relacionado con la limitada participación o marginalización de actores en los procesos de integración en América Latina, que, aunque aún no se ha manifestado en forma explícita existe, en forma latente. Cabe tener en cuenta que ello tampoco fue patente en Europa hasta cuando se puso de manifiesto durante la crisis provocada por la aprobación del Tratado de Maastricht que evidenció que 40 años de evolución y desarrollo de un modelo de integración podían verse destruidos en cuanto la ciudadanía no se sintiera participe en el diseño de esa nueva etapa del proceso de integración. Encarar hoy activamente este déficit a pesar de su limitada manifestación sería muy conveniente para prevenir posibles futuros bloqueos en el dinámico proceso de integración que vive la región. El déficit social de la integración es aquel que se acumula al déficit social histórico, al déficit de la "década perdida" y al déficit social provocado por las políticas de ajuste. Es el déficit social provocado por el mismo proceso de integración. La integración tiene altos beneficios pero tiene también costos y los sociales son proporcionalmente importantes. ¿Cómo evaluarlos y evitar desequilibrios entre los costos y beneficios?. ¿cómo distribuirlos?. ¿por sector, por país, por región? ¿con qué recursos? Ellas son, entre otras, las necesarias respuestas para paliar este déficit de muy alta sensibilidad incrementado, además, por el importante nivel del desempleo actual.

El quinto déficit, el llamado déficit de capacidades jurídico-institucionales, lo diferenciamos del déficit de gestión y de gobernabilidad. Estos últimos pueden ser abordados sin entrar en el debate sobre intergubernamentalidad versus supranacionalidad, el cual sí es de insitucionalidad aunque sea un falso dilema ya que estas no se presentan en forma pura en ninguna experiencia conocida. ¿Cuánto de uno y cuánto de otro y en qué momento? Ese es el verdadero o más productivo debate. El debate que no es posible dejar de abordar cuanto antes es el déficit de capacidades jurídicas. Este déficit está enmarcado en la relación existente entre lo negociado y pactado y lo cumplido. La agenda de la integración es actualmente muy dinámica y existen dificultades en cumplir, o internalizar lo pactado en forma rápida y efectiva. Para ello necesitamos capacidades jurídicas nacionales y conjuntas o comunes para cumplir cabalmente lo pactado y que Estado y sociedad civil se sientan respaldados y protegidos jurídicamente. Los mecanismos de solución de controversias además tendrán que perfeccionarse en forma y tiempo, los procedimientos complejos y las demoras son signos inequívocos de inseguridad jurídica, déficit central y vital a superar en un proyecto asociativo de alta complejidad como es la integración.

El sexto déficit es el de seguimiento-monitoreo, evaluación que puede aplicarse a los dos acuerdos subregionales más activos en la región. En ambos no se ha realizado un seguimiento y un monitoreo sistemático del proceso y menos aún un sistema de evaluación permanente. Existe una limitada y poco elaborada memoria histórica del proceso negociador a nivel nacional y a nivel común. La Secretaría Administrativa del MERCOSUR todavía no cumplía esa función hace unos años en el nacimiento del Tratado de Asunción y tampoco la ejerció sistemáticamente la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC). Esta última al tener una estructura institucionalizada logró una política de seguimiento y monitoreo -mucho más sistematizada, pero no por ello suficiente- que la que pudo haber desarrollado la Secretaría Administrativa del MERCOSUR. Sólo a partir de Ouro Preto esta última se ha consolidado como una

Secretaría Permanente, con lo que podrá atacar estos déficit de seguimiento-monitoreo y evaluación cuando se dispongan de los recursos financieros y humanos comunes para abordarlos.

Si queremos construir una posición negociadora rápida, efectiva y eficiente en el marco de un proceso de integración sólido y con respaldo y que no sea resistido por los sectores económicos, políticos y sociales involucrados, el déficit de información y comunicación tendrá que ser abordado en forma rápida y simultánea a distintos niveles. El primero de ellos es el déficit de información y comunicación al interior de la agencia o Ministerio coordinador y el generado por la articulación entre éste y los otros Ministerios del Estado central. El otro nivel identificable es aquel generado por la articulación entre estas agencias centrales y las entidades provinciales, estadales y municipales. El tercer nivel de información y comunicación está enmarcado por la compleja maraña de instituciones oficiales y la sociedad en su conjunto, principalmente los sectores económicos. La superación del déficit de información y comunicación implica entonces coordinarse mejor hacia adentro y abrirse, ser transparentes, hacia afuera. Mejorar los canales y el "diálogo" entre los principales actores involucrados es la clave central, además, para mejorar la direccionalidad, la gestión y la gobernabilidad y el déficit democrático que, al mismo tiempo, son clave fundamental para consolidar un proceso de integración en evolución constante.

El último déficit al que haremos mención es el déficit de formación. Este está íntimamente relacionado a todos los otros déficit señalados anteriormente, sobre todo al de direccionalidad. Sin claridad de direccionalidad estratégica podremos abordar con dificultad el déficit de formación que tenemos hoy pero no el que tendremos que superar en las distintas etapas de integración. La región parte además con un déficit de formación de cuadros públicos y privados acumulado en las últimas décadas. Articular los distintas etapas de la integración propuestas en la región que van desde una zona de libre comercio hasta un mercado común con el proceso de profundización y ampliación y los ritmos y los modos de formación que serán necesarios constituirá también uno de los factores claves de la consolidación del proceso de integración.

El sector privado, la administración pública y la sociedad civil en su conjunto tendrán que prepararse para afrontar simultáneamente las demandas y exigencias de una zona de libre comercio, una unión aduanera y un mercado común, ya que en la realidad se presentarán durante un tiempo combinados. Probablemente, la agenda no se pueda cumplir como estaba predeterminada, pero si el objetivo es un mercado común hay que prepararse para ello, y uno de los elementos esenciales para prepararse para este gran desafío es la formación. Las Academias Diplomáticas, los Institutos Nacionales de Administración Públicas, las universidades, las escuelas de negocios y otras instituciones de formación tendrán que coordinarse para compatibilizar y aprovechar los escasos recursos disponibles y afrontar este fundamental y central déficit de capacidades de respuesta.

La primera respuesta en el plano de la formación para este importante déficit puede ser ofrecido a través de la incorporación de la dimensión integración a la currícula de los tres niveles educativos: el primario, el secundario y el universitario. En segundo lugar, una respuesta de posgraduación para potenciar la creación de maestrías o diplomas en integración regional será necesaria. Considero altamente conveniente abordar esta respuesta desde una perspectiva multidisciplinaria. El tercer nivel propuesto podría enmarcarse en la creación de foros de intercambio de experiencias e ideas. El CEFIR ya lo ha iniciado y es uno de sus objetivos centrales. Consiste primordialmente en el intercambio de ideas y experiencias a fin de lograr un valor agregado a este intercambio. En cuarto lugar, haría mención a la creación de programas de intercambio de profesores, alumnos y funcionarios. También íntimamente articulado a esta última propuesta reside la necesidad de consolidar el mutuo reconocimiento y la equivalencia de diplomas. El quinto sería el nivel de respuesta que estaría relacionado con la sensibilización y difusión, los conocimientos culturales mutuos y los idiomas. El sexto, que se puede considerar idóneo para un nivel superior de integración y de ambición, es la formación común. Posiblemente vamos a precisar en un futuro muy próximo de una formación común de altos cargos si el ritmo de integración continúa al ritmo previsto. La última y séptima respuesta es la potenciación de la cooperación en red.

Con escasos recursos y programas de formación aún imperfectos, la mejor forma de afrontar estos déficit será mediante la coordinación y la articulación entre centros y programas existentes para lograr un valor agregado distinto que nos permita poder afrontar uno de los déficit de capacidades más importante, el de formación, en el que todos los otros terminan por depender en un corto, mediano o largo plazo a la hora de avanzar hacia los ambiciosos objetivos programados en materia de integración hacia finales de este siglo e inicios del próximo.

## DIALOGO SOCIAL E INTEGRACION

**Herman VAN ZONNEVELD**

Jefe de División, DG V, Comisión Europea, Bruselas.

### 1. INTRODUCCION

Quizás resulte del interés de todos que explique algo acerca de la estructura del diálogo social europeo, de sus objetivos, de sus resultados y de su futuro.

En primer lugar haré referencia al contexto europeo. Luego explicaré algunos acontecimientos recientes y finalmente se extraerán algunas conclusiones.

### 2. LOS DIFERENTES SISTEMAS DE EUROPA

El diálogo social europeo se basa en las tradiciones de sus 15 Estados miembros y estas tradiciones difieren mucho entre sí. En la mayoría de los Estados miembros existe el sistema continental de normas laborales en el que, si bien la legislación reviste bastante importancia, la legislación social ha tenido que ser completada por un sistema de convenios colectivos.

En la tradición anglo sajona se ha instaurado un segundo sistema en el que, especialmente a partir de 1979, el gobierno alentaba un mínimo de normas y convenios colectivos que en su mayoría no abarcaban ni el ámbito nacional ni el regional.

Un tercer sistema se desarrolló en los países nórdicos, cuyo mejor ejemplo es Dinamarca. Allí la legislación es mínima pero existen normas sociales muy buenas basadas en los convenios colectivos que han estado en vigencia durante muchos años y que, con frecuencia, abarcan a toda la nación.

### 3. OTRAS DIFERENCIAS

No solamente los sistemas entre los diversos Estados miembros de la Unión son muy diferentes entre sí, sino que también lo es el poder de las organizaciones en cuestión. En Suecia, más del 80% de los trabajadores está afiliado a un sindicato mientras que, en Francia, solamente el 10% de los trabajadores está organizado. Los otros países se encuentran entre estas cifras, pero es evidente que la influencia de las partes sociales está ligada, en cierta medida, al nivel de organización.

Otro punto de importancia lo constituye la tradición del propio país. En algunos países, los sindicatos y las organizaciones empresariales son mucho más proclives a la confrontación que en otros, lo que se traduce en el número de huelgas. Se puede decir que, en general, el número de huelgas está disminuyendo, especialmente en aquellos países que en el pasado solían tener muchas huelgas.

Es importante tener en cuenta también que la estructura económica entre los Estados miembros es muy diferente y que la diferencia en materia de bienestar varía mucho de uno a otro. Esto queda ilustrado por la gran diferencia en el nivel de salarios entre los países del norte y algunos países del sur, como Portugal y Grecia.

### 4. ¿EN QUE CONSISTE EL DIALOGO SOCIAL?

El diálogo social tiene lugar en diferentes foros, de los cuales el primero es el Comité Económico y Social (CES) que se sustenta en el Tratado de 1957. En el Comité están representadas no solamente las organizaciones empresariales y sindicales, sino también una tercera categoría constituida por, entre otros, las organizaciones de consumidores, con un total de 222 afiliados. Se consulta al Comité ante cualquier propuesta de la Comisión. Los informes del Comité constituyen, en ocasiones, contribuciones importantes para el debate en el Parlamento Europeo y el Consejo, con lo cual las partes sociales pueden ejercer su influencia sobre el proceso de toma de decisiones.

Un segundo foro es el Comité Permanente del Empleo (CPE), creado en 1970 mediante decisión del Consejo. Se trata de un mecanismo formalizado para la acción conjunta. Al CPE, que reúne a las partes sociales, a la Comisión y al Consejo de Ministros le corresponde "asegurar el diálogo continuo, la acción conjunta y la consulta entre el Consejo, la Comisión y ambas partes de la industria para facilitar la

coordinación por parte de los Estados miembros de sus políticas de empleo en armonía con los objetivos de la Comunidad". A partir de 1974 cada una de las Presidencias del Consejo convocó a una reunión como promedio.

Es el único lugar donde se reúnen los Ministros y las partes sociales, de ahí que su importancia para el diálogo social resulte evidente. Sin embargo y por diferentes razones, los resultados no son siempre los esperados, especialmente por la falta de continuidad en las discusiones.

En la década del setenta se organizaron **conferencias tripartitas** ad-hoc para debatir las políticas económica y social junto con los ministros de economía y de asuntos financieros. En junio de este año la Presidencia italiana organizó otra conferencia tripartita en Roma. El tema de discusión fue el "Pacto de Confianza para el Empleo". El resultado fue bastante exitoso y las partes sociales apoyaron las iniciativas de la Comunidad.

Una forma bastante diferente de diálogo social es el **diálogo social sectorial**. En 1963 ya se había creado un Comité Conjunto para los trabajadores agrícolas seguido de otros comités conjuntos en los sectores de la pesca y el transporte. Eran los sectores en los que se estaba desarrollando una política europea y en los que los trabajadores en particular, pero también sus patronos, querían tener una opinión en la materia. Recientemente se crearon los Comités Conjuntos de las telecomunicaciones y los servicios postales. La estructura de los Comités Conjuntos es bastante pesada y formal, razón por la cual en varios sectores se adoptó otra estructura la que se denominó grupo informal de trabajo. Hasta el presente se han establecido 12 grupos informales de trabajo. La tarea de estos órganos sectoriales es la misma: defender los intereses de estos sectores y sus trabajadores en contacto directo con los formuladores europeos de políticas y en las discusiones entre sí.

El último foro es el Comité del Diálogo Social. Cuando Delors fue Presidente de la Comisión consideró que el diálogo social europeo era insuficiente. Para lograr el mercado interior se necesitaba movilizar mucho más apoyo. Europa no podía ser creada por los políticos y los funcionarios públicos solamente; el pueblo europeo también debía participar. La participación de las organizaciones de empresarios y de los sindicatos era, por lo tanto, esencial. Ya en enero de 1985 el Presidente Delors invitó a la Unión de Confederaciones Industriales y Patronales de Europa (UNICE), al Centro Europeo de Empresas Públicas (CEEP), y la Confederación Europea de Sindicatos (ETUC) a debatir los acontecimientos europeos junto con él y más adelante se estableció el Comité del Diálogo Social. Este Comité, bajo la presidencia de la Comisión, se reúne cinco o seis veces por año y colabora con la Comisión en el campo de la economía social.

## **5. OBJETIVOS DEL DIALOGO SOCIAL**

El diálogo social comprende, en realidad, tres elementos:

- Consulta por parte de la Comisión a las partes sociales;
- Acción conjunta y negociación posible entre ellas;
- Debate entre las partes sociales y las instituciones de la Unión Europea (incluido el Consejo).

Los objetivos están relacionados con estos tres elementos. En todos los Estados miembros las partes sociales están desempeñando un papel preponderante en el desarrollo económico y social de los países. Las partes sociales deberían desempeñar un papel similar en el ámbito europeo para lograr una mejor integración. Es bien sabido que algunos empresarios han tomado iniciativas importantes para desarrollar el mercado interior, por ejemplo, la mesa redonda de grandes empresas europeas. Los sindicatos europeos están propulsando un mercado interior en el que los aspectos sociales y, especialmente en los últimos tiempos, el tema del empleo atraigan la debida atención. No hay ninguna otra organización en Europa que represente a tantos europeos como las partes sociales por lo que, al contar con su ayuda, se facilitará enormemente el desarrollo de una buena integración.

Si bien estamos de acuerdo con esto, uno podría plantearse la pregunta de si se necesita el apoyo del ámbito comunitario para el diálogo social. La respuesta jurídica a esta pregunta es fácil porque dicho apoyo está previsto en el Tratado (Artículo 118b) y en el "Protocolo Social".

Pero dejando de lado los aspectos jurídicos y concentrándose en el lado práctico, parece evidente que, para un buen diálogo social, se debería procurar el apoyo de las partes sociales. Las partes sociales nacionales no cuentan normalmente con los medios necesarios debido a los costos que implica un diálogo social europeo, incluyendo las salas de conferencia, la interpretación, los viajes, etcétera. Si no se cuenta con

apoyo, especialmente para las partes sociales más periféricas, no habrá diálogo social y los sindicatos en particular quedarán excluidos del diálogo social.

## **6. LOS RESULTADOS DEL DIALOGO SOCIAL**

La función asesora del CES ya fue mencionada y, como ya se dijo, sus informes fueron utilizados frecuentemente por parte de las instituciones europeas.

El CPE está obteniendo menos resultados de lo esperado. La razón principal es la falta de continuidad en sus discusiones. Cada Presidencia nueva, cada semestre, comienza a partir de cero con sus propias ideas acerca de los debates en el Comité Permanente. A veces el interés por los temas es muy bueno pero, a veces, no lo es. En los últimos tiempos y a fines de resaltar la importancia de la función del Comité Permanente, las Presidencias relacionaron su trabajo con el del propio Consejo. En setiembre de 1994, la Presidencia alemana incluyó en la agenda del Comité una discusión acerca del trabajo atípico, justo antes de la reunión del Consejo que debía decidir acerca de una directiva sobre el trabajo a tiempo parcial. Esto dio a las partes sociales la oportunidad de dar su opinión acerca de esta directiva a los propios Ministros. Es evidente que en esta reunión hubo una buena asistencia de las partes sociales y de los Ministerios.

El año pasado se dedicó mucha atención al empleo, el tema principal de la política social. Es de esperar que esta tendencia a incluir los temas principales en la agenda y, especialmente el empleo y el desempleo, continúe y fortalezca la posición de este Comité.

No es tarea fácil describir de una plumada los resultados del **diálogo social sectorial** porque esos resultados son muy variados. A veces el resultado no es más que una mejor comprensión de los acontecimientos europeos por parte de los dos lados de la industria. Pero la experiencia ha demostrado que incluso esto puede producir más resultados prácticos. Además de la oportunidad de las reuniones, de los intercambios de ideas y de la información dentro de esos arreglos para el diálogo, han habido también una serie de iniciativas específicas como, por ejemplo, la participación conjunta de las partes sociales en programas comunitarios de capacitación vocacional que fueron el resultado de la adopción de una posición conjunta, la creación de bases de datos y los estudios para la creación de empleos.

Los siguientes son algunos ejemplos de los resultados obtenidos:

En 1978 (y parte de 1981) se aprobó una recomendación por la cual se fijaba la semana laboral de los trabajadores agrícolas permanentes.

En 1988 se aprobó un memorándum en el que se observaba la falta de estructuras para la capacitación vocacional en el comercio minorista, el que fue seguido de un proyecto transnacional en ese campo.

Las partes sociales de la industria de la limpieza aprobaron pautas conjuntas referidas a la aplicación de la directiva sobre la organización de las horas de trabajo en el sector.

Desde 1993, las organizaciones de las partes sociales han sido consultadas formalmente de conformidad con el Artículo 3 del Protocolo Social sobre cualquier iniciativa de política social.

Por último, es interesante observar que estos sectores han aprobado, en el correr de los años, más de 100 opiniones o resoluciones conjuntas.

No cabe duda alguna que, en los últimos años, el **Comité del Diálogo Social** ha sido el foro más activo y políticamente más importante. En realidad el Comité ha venido funcionando desde 1985, aunque bajo otro nombre. Participan en él la UNICE, la CEEP y la ETUC que se reconocen entre sí como socios. Algunos grupos de trabajo están preparando las reuniones plenarios (macroeconomía, formación), mientras que los grupos de trabajo ad-hoc son también muy activos. Se han preparado varias opiniones conjuntas (15) sobre diferentes temas tales como la estrategia de crecimiento, la adaptabilidad del mercado laboral, la capacitación, etcétera. En los últimos años se llevaron a cabo negociaciones reales que alcanzaron resultados reales.

## **7. EL PROTOCOLO SOCIAL**

En 1991, el capítulo social desempeñó un papel importante en la Conferencia Intergubernamental. Habiendo discutido el tema de cómo se podría incrementar la influencia que ambas partes ejercen sobre

esta área, la UNICE, la CEEP y la ETUC aprobaron un acuerdo conjunto por el que se establecía la consulta obligatoria a las partes sociales de las propuestas formuladas por la Comisión en el campo de los asuntos sociales y una opción para las negociaciones entre las partes sociales que podía conducir posiblemente a acuerdos marco. Este acuerdo conjunto se transfirió casi literalmente al **Protocolo Social**, transformándose así en parte integral del Tratado de la Unión Europea.

El Protocolo desempeñó un papel importante en los años siguientes. Ya en noviembre de 1993 (el Tratado de Maastricht entró en vigencia el 1/11/93) la Comisión usó el Protocolo para consultar a las partes sociales acerca del Consejo Europeo del Trabajo. En la segunda etapa de esta consulta las tres organizaciones participantes trataron con ahínco de comenzar las negociaciones reales sobre su propia directiva pero no pudieron llegar a un acuerdo. De todas formas la consulta fue de gran utilidad porque le dio a la Comisión una serie de elementos con los que pudo mejorar su propuesta y en especial la contribución de los empresarios condujo a algunos grandes cambios.

En 1995, por primera vez las partes sociales alcanzaron resultados reales mediante la utilización del Protocolo. Desde comienzos de la década del ochenta estaba en discusión una propuesta para una directiva sobre licencia por paternidad. Las posiciones de la mayoría de los Estados miembros fueron confluyendo en el curso de los años, pero el Reino Unido no la aceptaba. La Comisión decidió, por lo tanto, recurrir una vez más al Protocolo Social. En esta segunda consulta, las partes sociales decidieron comenzar las negociaciones en la primavera de 1995 y, en diciembre, llegaron a un acuerdo.

Hace poco tiempo comenzó otra negociación. En 1982 la Comisión ya había presentado varias propuestas relativas a los trabajadores a tiempo parcial y a los trabajadores temporarios. En 1990, la Comisión planteó propuestas nuevas para los trabajadores atípicos. El punto de comienzo fue que las empresas necesitan flexibilidad pero que esta clase de trabajadores debería recibir una protección adecuada. El Consejo no pudo llegar a un acuerdo por lo que la Comisión planteó, en 1995, nuevas propuestas en materia de flexibilidad de las horas de trabajo y de la seguridad para los empleados. En junio de 1996, la ETUC, la UNICE y la CEEP informaron a la Comisión su interés en participar en las negociaciones.

Otro resultado interesante del diálogo social fue logrado en octubre de 1995. La ETUC, la UNICE y la CEEP decidieron establecer un Centro Europeo para las Relaciones Industriales que se instaló en Florencia. Este centro es la respuesta de las propias partes sociales al surgimiento de relaciones industriales en el ámbito europeo. Contribuirá, ante todo, a mejorar la capacitación de las personas que representan a las diferentes organizaciones.

## **8. EMPLEO**

La contribución más importante de las partes sociales debería concentrarse en el **empleo**. En la década del ochenta ya se habían adoptado opiniones conjuntas acerca del crecimiento y el empleo, pero la influencia de estas opiniones fue limitada. La situación ha cambiado desde la Cumbre de Essen celebrada a fines de 1994, en la que se aprobó un texto sobre el mejoramiento de la situación del empleo. Mencionaba que "en este proceso el diálogo entre las partes sociales y los políticos desempeñará un papel importante y todos los participantes asumirán sus responsabilidades plenamente".

Por lo tanto, el Comité del Diálogo Social participó plenamente y, en el curso de 1995, las partes sociales de los Estados miembros prepararon los informes sobre el enfoque nacional frente a la situación de desempleo teniendo en cuenta las cinco áreas clave mencionadas en Essen. De esta manera fue posible preparar un único informe para la Cumbre de Madrid, incluyendo las recomendaciones de las partes sociales.

En marzo de 1995, la Presidencia francesa organizó con las partes sociales una gran Conferencia sobre el tema del empleo en la que participaron no solamente las tres organizaciones mencionadas sino también algunas otras organizaciones como la Asociación Europea de Artesanos y Pequeñas y Medianas Empresas (UEAPME), Sistema Monetario Europeo (SME) y EUROCOMMERCE, las organizaciones que están representadas normalmente en el CPE. En la reunión de noviembre los temas principales fueron el CPE y el informe para la Cumbre.

A fines de enero de este año, el Presidente de la Comisión Europea, el Sr. Santer, lanzó su iniciativa acerca de un **Pacto de Confianza para el Empleo**. Esta iniciativa fue discutida plenamente en una Mesa Redonda celebrada a fines de abril y nuevamente en una Conferencia Tripartita celebrada en Roma, en el mes de junio.

Se preparó un informe para la Cumbre de Florencia y se continuará trabajando para la Cumbre de Dublín de fines de este año.

## **9. ACONTECIMIENTOS RECIENTES**

Cuando vemos los acontecimientos de los últimos años, resulta evidente que el diálogo social está desempeñando un papel preponderante en la elaboración de políticas. Las partes sociales están participando en el proceso legislativo y también en el difícil proceso de la creación de puestos de trabajo. Están haciendo sus contribuciones en el ámbito europeo en base a sus experiencias en los Estados miembros, en el ámbito de las diferentes industrias y también en el ámbito de los sectores o ramas. De esta manera, está teniendo lugar un verdadero intercambio de experiencias que ayuda a mejorar la situación del empleo en los Estados miembros.

En este momento está teniendo lugar un acontecimiento bastante nuevo. En setiembre de 1994, el Consejo aprobó una directiva acerca del Consejo Europeo de Trabajo. Impone la obligación a todas las principales empresas que funcionan dentro de la Unión (a excepción de las empresas que funcionan dentro del Reino Unido solamente) de establecer Consejos Europeos de Trabajo, si es que los trabajadores así lo desean. De crearse estos consejos en las 1500 multinacionales con aproximadamente 30 trabajadores en cada una de ellas, no menos de 45.000 estarían participando directamente en los asuntos europeos. De esta forma Europa se estará aproximando mucho más al trabajador promedio.

## **10. PROBLEMAS**

Por supuesto que quedan todavía algunos problemas por resolver. En primer lugar, cómo mantener discusiones y consultas eficientes con la mayor participación posible de los representantes de las partes sociales sin por ello tener demasiadas reuniones y participantes. Para citar un ejemplo simple: una reunión con la posibilidad de utilizar 11 idiomas requiere 33 intérpretes. Esto es muy costoso y tendría que estar bien justificado.

Otro problema, en parte relacionado con el primero, es el problema de la representatividad. Si en ambas partes existiera una organización paraguas, entonces sería bastante fácil organizar el diálogo, pero la realidad es diferente y en algunas oportunidades la Comisión tiene que enfrentar la difícil elección de con quién consultar y en qué forma. Para las negociaciones es algo más fácil porque las partes de las negociaciones se eligen unas a otras y la Comisión no debería intervenir.

En toda la discusión del Protocolo y de las facultades legislativas de las partes sociales, la posición del Parlamento Europeo y del Consejo también está en juego, por lo que el Parlamento Europeo debería estar informado plenamente acerca de las propuestas y las acciones de las partes sociales.

El hecho de que el Reino Unido no participe en el Protocolo social crea también una situación difícil. En su contribución a la Conferencia Intergubernamental, la Comisión propuso integrar el Protocolo al propio Tratado.

## **11. EVALUACION**

Las partes sociales ya estuvieron participando desde las etapas iniciales del desarrollo europeo. Esto se hizo por medio del CES y de los contactos sectoriales. La idea básica detrás de esto ha sido que solamente podrá haber una integración plena con el apoyo de los pueblos europeos, para lo cual las partes sociales pueden hacer una contribución importante.

La verdadera influencia de las partes sociales se ha ido desarrollando muy lentamente.

En el curso de los años se crearon un CPE, una Conferencia Tripartita y un Comité de Diálogo Social. Las partes sociales están participando en muchas actividades europeas en la actualidad. Sin ellos, la creación de Europa parece imposible.

Por supuesto que no es posible decir en qué medida han contribuido a la integración, pero es evidente que su impacto ha aumentado. Esto está corroborado por el hecho de que, desde 1993, tienen facultad legislativa y que la primera legislación social se basó en el acuerdo aprobado.



Para alcanzar este resultado fue necesario que los gobiernos, la Comisión Europea y las propias partes sociales hicieran una inversión a largo plazo. El desarrollo de las estructuras correctas insumió muchos años y el diálogo social es caro. En la Unión tenemos 11 idiomas oficiales y a veces celebramos reuniones con 33 intérpretes en las cabinas que nos rodean.

Podría decirse que sin el apoyo activo del sector público (de la Comisión Europea, en realidad) el diálogo social europeo no puede funcionar muy bien. Es, por lo tanto, ilustrativo que mediante un cambio en el Tratado en 1987, se haya introducido un Artículo 118b que dice que: "La Comisión procurará desarrollar el diálogo entre las partes sociales a nivel europeo, que podrá dar lugar, si éstas lo consideraren deseable, al establecimiento de relaciones basadas en un acuerdo entre dichas partes."

A modo de conclusión se puede decir que un buen diálogo social internacional se basa en una inversión a largo plazo proveniente de las propias partes sociales y un apoyo activo proveniente del sector público. Si se le maneja en la forma correcta puede resultar en una contribución muy positiva para la integración y en una mejor comprensión de los pueblos de los diversos países que participan en él.

## PARTICIPACION E INTEGRACION: El Comité Económico y Social de la Unión Europea

**Vasco CAL**

Miembro del Buró, Comité Económico y Social (CES); Ex-Presidente, Sección de Asuntos Sociales del Comité Económico y Social (CES), Bruselas

*"En los términos del Tratado, el Comité Económico y Social es el foro apropiado para la confrontación de opiniones de los diferentes representantes de las fuerzas económicas y sociales representativas, para la búsqueda incesante del máximo consenso entre los miembros del Comité, en la formulación de pareceres sobre las propuestas e iniciativas comunitarias, antes de la toma de decisión o en la formulación de pareceres de iniciativa sobre los problemas de interés para el proceso de construcción comunitaria. El "diálogo entre los actores sociales" (en los términos del Artículo 4o. del Acuerdo Social) es la "démarche" seguida por la CES, UNICE y CEEP, que fue consagrada en el Acta Unica y que tiene por objetivo final incentivar la celebración de relaciones contractuales, incluyendo acuerdos, tal como lo estipula el Protocolo Social. Se trata, pues, de un proceso negociador, entre organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores, con poder para celebrar acuerdos entre sí y que vinculan los intereses que representan (a todos los niveles, tanto a nivel interprofesional como a nivel sectorial)."*

Parecer del Comité Económico y Social sobre el Libro Verde de la política social europea.

### 1. LOCALIZACION INSTITUCIONAL

1.1 El Comité Económico y Social (CES) es un organismo de consulta del Consejo de Ministros y de la Comisión Europea, tal como se encuentra establecido en el Artículo 4o. del Tratado de Roma, que creó la Comunidad Económica Europea (CEE), en 1957.

1.2 El hecho de que el propio Tratado establezca los casos en que la consulta del CES es obligatoria y se deba efectuar antes de la toma de decisión por parte de los órganos competentes de la Comunidad fue importante para que en estos casi 40 años de existencia del CES no dependiera, en cada instante, de las orientaciones políticas dominantes, ni de las (diferentes) prácticas nacionales sobre las consultas de los socios económicos y sociales, ni de las tendencias en el seno de la Comisión Europea (CE). Además de los pareceres obligatorios, el Consejo y la Comisión pueden también consultar al CES en todos los demás casos en que consideren que los intereses representados por el CES puedan ser afectados y, en realidad, estos pedidos de pareceres facultativos fueron aumentando progresivamente a lo largo del tiempo.

1.3 Progresivamente, en la medida en que el ámbito de las consultas se fue ampliando, el CES fue adquiriendo mayor importancia y, en 1972, la Cumbre de los Jefes de Estado en París reconoció al CES el derecho de iniciativa, de forma que éste pudiese emitir pareceres sobre temas que considerase de interés para el proceso de integración europea. Esta capacidad permitía al CES pronunciarse sin tener que esperar por documentos o por iniciativas legislativas impulsadas por la Comisión. En muchos casos, esas iniciativas acabaron por proporcionar a la Comisión la oportunidad de lanzar una nueva propuesta o de proponer alteraciones a políticas en curso. Este derecho de iniciativa del CES fue posteriormente integrado en el Tratado de la Unión Europea y constituye hoy una de las formas más eficaces de que dispone el CES para influir en el proceso de integración económica en la Unión Europea (UE) y lanzar nuevas iniciativas que corresponden a los intereses de los ciudadanos, pero que no son consideradas prioritarias por los servicios de la Comisión.

1.4 Para la revisión actualmente en curso del Tratado, el CES aprobó un conjunto de propuestas para someter a la Conferencia Intergubernamental, entre las cuales la de que sus pareceres puedan también ser dirigidos al Parlamento Europeo (PE) que, mientras tanto, conquistó un papel de colegislador en muchas áreas.

### 2. COMPOSICION Y REPRESENTATIVIDAD

2.1 Aunque los miembros del CES tuviesen como tarea principal el contribuir, en los debates en curso en la Comunidad, con las posiciones de sus organizaciones de origen (Grupo I - organizaciones patronales; Grupo II - sindicatos de trabajadores; y Grupo III - otros intereses, tales como agricultores, pequeñas y medianas empresas, cooperativas, consumidores, profesiones liberales, organizaciones de familias, etcétera) el Tratado consagró su independencia ante orientaciones o mandatos vinculantes, ya sea ante los

respectivos gobiernos, ya sea ante sus organizaciones de origen. Además de eso, los miembros son nombrados por el Consejo de Ministros de la UE por períodos renovables de cuatro años, no pudiendo ser sustituidos, contra su voluntad, en el transcurso del mandato.

2.2 La propuesta inicial de nombramiento de los miembros es transmitida por las organizaciones socio profesionales de ámbito nacional de cada Estado miembro al respectivo gobierno. En muchos casos, cuando existen Consejos Económicos y Sociales, a nivel nacional, o procesos de consulta institucionalizados, se efectúa un debate sobre el reparto de los cargos a proveer (un tercio para el grupo patronal, un tercio para el grupo sindical y el resto para el grupo de los otros intereses) y sobre las organizaciones que podrán nombrar miembros, teniendo en cuenta su representatividad. El número de lugares para cada Estado miembro, siempre un múltiplo de tres para mantener un equilibrio entre los tres grupos de intereses, depende de la respectiva población (24 para los países mayores, 18 para España, 12 para los países de mediana dimensión y hasta 6 para el más pequeño) aunque no haya una proporción directa y los Estados mayores estén subrepresentados y los menores sobrerrepresentados.

2.3 Hasta principios de los años 80, las organizaciones socio profesionales nombraban, muchas veces, como sus representantes en el CES a antiguos dirigentes y responsables, específicamente los que alcanzaban la edad de retiro. Sin embargo, desde que el proceso de integración económica se aceleró y los problemas de la Unión adquirían cada vez más importancia en la vida política y económica de los Estados miembros y en la actividad cotidiana de las organizaciones socio profesionales, comenzaron a ser nombrados cada vez más representantes con conocimientos técnicos y responsables de las organizaciones más vinculadas a sus actividades corrientes.

2.4 La intensidad del trabajo que se desarrolla en el CES (cerca de 200 pareceres aprobados por año), lleva a la mayoría de las organizaciones a no nombrar como miembros del CES a sus principales responsables (si bien los hay también específicamente de los Estados miembros más próximos de Bruselas) y lleva, muchas veces, a la opción de nombrar los cuadros de las organizaciones responsables de los asuntos europeos y/o internacionales y que integran el trabajo a desarrollar en el CES en sus tareas y responsabilidades profesionales. Los miembros del CES no son remunerados por las funciones que desempeñan y, además del reembolso de los viajes que efectúan, tienen derecho a una indemnización diaria cuando participan en reuniones.

2.5 Progresivamente, y más allá de sus funciones de consulta a nivel comunitario, contribuyendo con opiniones y posiciones más próximas a los intereses que representaban, los miembros del CES comenzaron a asumir, cada vez más, la transmisión en el sentido inverso, o sea, llevando a sus organizaciones de origen los temas, los debates y las posiciones que se verificaban en las instancias comunitarias.

2.6 La necesidad de una mayor transparencia de las formas de funcionamiento y de los procesos de decisión, que constituye uno de los aspectos centrales en los debates sobre el déficit democrático en la UE, dio una creciente importancia a estas funciones desempeñadas por los miembros del CES.

2.7 A pesar de poco conocidas en Bruselas, estas funciones de los miembros del CES ante sus organizaciones de origen contribuyeron, en forma significativa, a hacer avanzar los debates sobre el proceso europeo de integración económica y sobre los problemas económicos y sociales que se colocaban a un nivel más vasto que el nivel nacional, o sea, el nivel de la UE en su conjunto.

2.8 Los miembros del CES no tienen por objetivo negociar en nombre de sus organizaciones de origen ni tienen por finalidad comprometer a sus organizaciones de origen en tomas de posición que no pasen por los respectivos órganos de decisión. La independencia de su mandato funciona en los dos sentidos y no les permite vincular a sus organizaciones de origen con las posiciones que toman en el CES.

### **3. METODOS DE TRABAJO**

3.1 Como se dijo anteriormente, los miembros del CES no están organizados por nacionalidad sino por Grupos de intereses que se reúnen regularmente para establecer sus posiciones ante cada una de las decisiones a tomar y que tienen sus órganos propios (plenario, presidente, bureau, secretariado). A pesar de que no están previstos en el Tratado, los Grupos adquirieron importancia creciente en el trabajo interno del CES y muchas de las medidas necesarias para la administración corriente y para la ejecución de los trabajos son tomadas por consenso entre los tres Grupos.

3.2 Los pareceres del CES se aprueban en sesión plenaria, de periodicidad mensual, en la que están presentes los 222 miembros en funciones. Antes de llegar a la sesión plenaria, los pareceres son analizados y votados por una de las nueve secciones especializadas en que los temas tratados están distribuidos (ver punto 10.6).

3.3 La originalidad del método de trabajo del CES, sin embargo, reside en la forma de preparación del parecer antes de las reuniones de sección: se nombra un relator y se constituye un grupo de estudio para asistirlo y ayudar en la preparación del parecer. De las reuniones del grupo de estudio, compuesto por un número igual de miembros de cada uno de los tres Grupos, participan normalmente los funcionarios de la Comisión que elaboraron la propuesta en examen o la comunicación, respondiendo a los temas presentados por los miembros del grupo de estudio y tomando nota de sus críticas y sugerencias.

3.4 Muchas veces, especialmente en temas de aplicación directa en la vida de las empresas, esta etapa del proceso institucional de consulta es la primera oportunidad que esos funcionarios de la Comisión tienen para "testear" las propuestas que elaboraron, a veces, consultando solamente a los representantes de las administraciones nacionales. Las reacciones de los agentes económicos y sociales, con conocimiento práctico de los problemas y temas concretos, que las propuestas puedan llegar a provocar, si fueran aprobadas tal y como están, son de gran utilidad y se realizan en una etapa suficientemente inicial del proceso de decisión, lo cual facilita las eventuales modificaciones a introducir.

3.5 A pesar de no haber datos cuantificados sobre la influencia real de este procedimiento, los miembros del CES han constatado modificaciones a las propuestas de la Comisión, específicamente en áreas y temas más "técnicos" y menos "políticos", que contradicen las sugerencias informalmente formuladas en las reuniones de los grupos de estudio.

3.6 Lo mismo se verifica cuando el CES analiza informes de ejecución que la Comisión presenta periódicamente sobre las diversas políticas comunitarias. A pesar de que aparentemente sean ejercicios de poco interés, la verdad es que se han constatado, en los años siguientes, que las sugerencias incluidas en los pareceres anteriores son aceptadas por la Comisión y llevadas a la práctica.

3.7 Una vez que el parecer es formalmente aprobado en sesión plenaria, se publica en el Diario Oficial de la UE y se envía al Consejo y a la Comisión. La Comisión elabora trimestralmente un informe de respuesta al CES, en el cual hace referencia a los puntos fundamentales de cada uno de los pareceres y de si son tomadas o no en consideración sus posiciones, incluyendo también los argumentos que justificaron esas posiciones. El Secretariado del CES, por su lado, examina las decisiones del Consejo de Ministros y verifica cuáles fueron los puntos considerados más importantes de los pareceres del CES y de qué forma fueron tomados en consideración.

3.8 El grupo de estudio tiene aún otra importante función: al estar constituido por los miembros que cada uno de los tres Grupos consideró más competentes o interesados en la materia en análisis, permite crear las condiciones para que el proyecto de parecer elaborado por el relator pueda disponer de un amplio consenso y, de esa forma, pueda llegar a ser aprobado prácticamente por amplio consenso en la sección respectiva y, posteriormente, en la sesión plenaria.

3.9 Siendo el CES un organismo de consulta y no un organismo de decisión, los pareceres aprobados por unanimidad o por amplias mayorías tienen necesariamente una mayor relevancia ante los organismos de decisión.

#### **4. POLITICAS COMUNES COMPRENDIDAS**

4.1 Según el Tratado, el CES debe pronunciarse sobre las propuestas de legislación en prácticamente todas las áreas para las cuales la UE es competente. El CES no se limita pues a los temas de política social, ni está llamado a tratar los problemas que atañen a las negociaciones entre la patronal y los sindicatos, particularmente la política salarial.

4.2 Esta puede ser una de las razones que llevan a algunas organizaciones socio profesionales a nivel europeo o a nivel de los Estados miembros a no atribuir a los problemas tratados por el CES una gran prioridad y a darle mayor atención al "diálogo social" previsto en el artículo 118 B, incluido en el Tratado en 1987, a través del Acta Unica Europea.

4.3 La práctica ha demostrado que los debates que se desarrollan en el CES sobre todos los temas económicos y sociales han sido de gran utilidad ya sea para sensibilizar a los tomadores de decisiones comunitarios sobre las posiciones de los actores sociales, ya sea para ampliar los horizontes de los debates internos sobre temas de integración europea en las organizaciones socio profesionales.

4.4 A título de ejemplos recientes, se citan: la Unión Económica y Monetaria y la creación de la moneda única, la cohesión económica y social y la participación de los contendores económicos y sociales en la política regional comunitaria, la reforma de la política agrícola común, la política común de la pesca, las redes transeuropeas, la creación del mercado interno y las normas y reglamentaciones técnicas, la política de competencia y el reglamento sobre fusiones y concentraciones de empresas.

4.5 En lo que se refiere a las relaciones exteriores, en que el CES interviene casi siempre a través de pareceres de iniciativa, se citan los pareceres sobre las relaciones con América Latina, con los países del Mediterráneo, con los países del centro-este europeo (ACP), así como sobre las negociaciones del GATT, la creación del Espacio Económico Europeo entre los países de la UE y de la EFTA...

4.6 El hecho de que la actividad del CES no se limite a los problemas de política social sino a elaborar pareceres sobre prácticamente todas las políticas comunitarias, permite a sus miembros tener un conocimiento más amplio de lo que se está preparando en todas esas áreas y así poder informar a tiempo a sus organizaciones en los Estados miembros y anticipar sus efectos. Esa ventaja de acceso a una información muy vasta y diversificada, no se verifica de la misma forma en otras instituciones comunitarias porque sus representantes están confinados a un único tipo de área, en la cual se especializan y, normalmente, no están al corriente de todo lo que ocurre en otras áreas.

4.7 Esta característica del CES lo llevó recientemente a lanzar una nueva iniciativa, en el área de la prospectiva socioeconómica sobre el futuro del modelo social europeo, a la que se asociaron diversos institutos y especialistas en estudios de prospectiva.

## **5. OBJETIVOS**

5.1 Conforme al artículo 4o. del Tratado de Roma, "el Consejo y la Comisión son asistidos por un Comité Económico y Social con carácter consultivo...". Diversos artículos del Tratado tornan obligatoria la consulta al Comité en temas como la política social, la política agrícola, la política de transportes, la instauración del mercado interno, fondos estructurales y fondo de cohesión, etcétera. Aún en los casos en que la consulta no está expresamente prevista en el Tratado, ella termina verificándose en la práctica, porque el Consejo de Ministros considera que pueden ser afectados intereses representados en el CES. Las relaciones exteriores y el presupuesto comunitario constituyen dos ámbitos en que la consulta del CES no se verifica.

5.2 La elaboración de pareceres constituye así la tarea principal del CES, cuyos miembros procuran, de esa manera, contribuir con sus opiniones al proceso de decisión comunitaria.

5.3 Los pareceres no se limitan a examinar propuestas legislativas, directrices o reglamentos. Hay pareceres elaborados por el CES sobre comunicaciones de la Comisión, sobre "libros verdes" y "libros blancos", que tienen como objetivo ampliar los debates sobre determinados temas antes de que la Comisión presente sus propuestas (como ocurrió, por ejemplo, con los "libros" sobre política social o sobre la sociedad de información).

5.4 Los dos aspectos centrales de los debates en la UE sobre la democracia y la transparencia de los procesos de decisión comunitaria están presentes en la actividad práctica desarrollada por los miembros del CES: por un lado, su intervención contribuye a que sea posible tomar en consideración las necesidades de los ciudadanos europeos "organizados" en el proceso de decisión comunitaria y, por otro lado, posibilita un mejor conocimiento de las decisiones tomadas por las instancias comunitarias y de las razones que las justifican.

## **6. RESULTADOS**

6.1 Cuando se pretende analizar los resultados concretos de la actividad desarrollada por el CES, hay una tendencia, particularmente de parte de los organismos de comunicación social representados en Bruselas, de desvalorizar su rol, considerando que sus funciones meramente consultivas no son importantes para el proceso de decisión y que el consenso en que muchas veces sus pareceres son aprobados en sesión plenaria excluyen los aspectos más mediatos y de confrontación de opiniones.

6.2 Estas opiniones también se verifican, algunas veces, entre funcionarios de la Comisión o del Consejo menos conocedores de la actividad concreta del CES o que se encuentran demasiado encerrados en sus áreas de competencia.

6.3 Es interesante verificar, por ejemplo, que los juristas de las instituciones europeas, en los cursos que dictan sobre derecho europeo, se refieren a los pareceres del CES como documentos a analizar atentamente, dadas las posiciones técnicamente válidas y el conocimiento de la realidad concreta que los pareceres muchas veces reflejan.

6.4 El análisis de los resultados que puede ser efectuado a partir de los informes trimestrales que la Comisión y el Secretariado del CES, basándose en las decisiones del Consejo de Ministros, elaboran en respuesta a los pareceres del CES, permite verificar que cerca del 65% de las sugerencias y propuestas concretas contenidas en los pareceres son tomadas en consideración y aceptadas por las instancias de decisión.

6.5 Además, el hecho de que los pareceres del CES sean elaborados rápidamente y sean de conocimiento de los relatores del PE cuando estos inician sus trabajos, permite que, de esa manera, el PE pueda tomar en consideración las propuestas concretas del CES, lo que se verifica principalmente en cuestiones de naturaleza más técnica y algo menos en cuestiones de naturaleza más política. Sin embargo, también se debe reconocer que, aún en los casos en que el PE transcribe las propuestas del CES, adoptándolas como suyas, el mayor peso político del PE lleva a que solamente su posición sea citada en los documentos posteriores y que el aporte inicial del CES sea ignorado.

6.6 El ejemplo más significativo de esta situación fue el de la Carta de los Derechos Sociales Fundamentales, propuesta por el CES para complementar el proyecto de creación del mercado interno de forma que éste no quedase limitado a la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. La propuesta concreta fue elaborada por el CES, a pedido del Presidente de la CE y sirvió de base a las posiciones tomadas en el PE y en la Comisión hasta su aprobación por la Cumbre de los Jefes de Estado en 1989, durante la Presidencia Francesa.

6.7 Otro ejemplo más reciente, es el de la constitución de un observatorio permanente del mercado interno del CES, a pedido del Consejo de Ministros, pedido apoyado por el PE. Se consideró necesario que, aunque la mayor parte del proceso legislativo previsto en el programa del mercado interno estuviese ya aprobado, sería útil acompañar la aplicación de esa legislación, identificar los obstáculos que pudiesen surgir y proponer las medidas para superarlos. Debido a su vasta y especializada contribución para los asuntos del mercado interno, las otras instituciones consideraron que el CES es el lugar más apropiado para ese observatorio.

6.8 En otra área de gran importancia para el desarrollo regional y local, el CES tuvo un papel de relevancia al defender y justificar la necesidad de que los reglamentos comunitarios sobre los fondos estructurales prevean la participación de los agentes económicos y sociales en todas las etapas de preparación, selección, aprobación y control de los programas y proyectos financiados por los fondos estructurales. A pesar de que el Consejo de Ministros la haya recusado en la reforma de los fondos estructurales de 1988, la intervención de los actores económicos y sociales se incluyó en los reglamentos en la revisión efectuada en 1993, abriendo nuevas posibilidades de intervención a las fuerzas económicas y sociales, ya sea a nivel nacional, ya sea a nivel regional o local.

6.9 Un resultado importante pero de difícil evaluación, por depender de la dinámica de sus miembros y de la capacidad de sus relatores, es la contribución de los pareceres del CES a la información y a la formación de los cuadros y de los dirigentes de las organizaciones socio profesionales a nivel nacional y local. Muchos pareceres del CES, traducidos a todos los idiomas, elaborados de forma didáctica, al presentar de forma sintética los principales problemas sobre los diversos temas debatidos en la UE, son utilizados como material de formación e información por las organizaciones socio profesionales de los Estados miembros.

## **7. RELACIONES ENTRE EL PROCESO DE CONSULTA INSTITUCIONAL Y EL DIALOGO SOCIAL**

7.1 Con la aprobación, en diciembre de 1995, del acuerdo de los agentes sociales sobre la licencia paternal para el período posterior al parto, aplicando por primera vez las posibilidades creadas por el Protocolo Social, se abrió una nueva etapa del diálogo social a nivel europeo.

7.2 Hasta ese momento, más allá de los múltiples comités de ámbito sectorial, que tenían la enorme ventaja de poner cara a cara a los representantes patronales y sindicales respectivos, el diálogo social se había limitado a la aprobación de una serie de pareceres comunes.

7.3 De ellos, la posición más importante había sido aprobada en 1991. La Unión de Confederaciones Industriales y Patronales de Europa (UNICE), que reúne las organizaciones patronales de la industria de los países europeos, la CES, que reúne los sindicatos de trabajadores y el Centro Europeo de Empresas Públicas (CEEP), que asocia a las organizaciones que representan al sector público, dirigieron esa posición común a la conferencia intergubernamental que, a esa altura, preparaba la revisión del Tratado, en lo que vendría a constituir el Tratado de la UE, aprobado en Maastricht en 1992.

7.4 La posición común de los actores sociales a nivel europeo dio origen al Protocolo Social anexo al Tratado, vinculando a todos los Estados miembros menos el Reino Unido, que no aceptó incluir ese tema.

7.5 En este Protocolo, además de preverse explícitamente la posibilidad de que los agentes sociales confíen la aplicación de directrices en el ámbito social, se establece también la obligación de que la Comisión consulte a los actores sociales a nivel europeo antes de presentar cualquier propuesta en el ámbito de la política social. Estos podrán, a esa altura, optar por iniciar negociaciones entre sí sobre el tema en cuestión, lo que tendrá el efecto de suspender, hasta por un máximo de nueve meses, las iniciativas de la Comisión.

7.6 Este abordaje generó, desde un principio, interpretaciones contradictorias: para unos, se trata de reconocer la autonomía de los contendores sociales y de dejarles el espacio necesario para negociar, sin embargo, para otros, este mecanismo configura una forma de atrasar las iniciativas que la Comisión debería presentar en el plano social.

7.7 No se puede dejar de referir, en este contexto, que en la Comisión Parlamentaria respectiva del PE y en el Grupo III del CES, este enfoque fue mal recibido y muy criticado, por desvalorizar el papel institucional en el proceso de decisión, o de consulta, que se desarrollaba en los términos del Tratado. En particular, el Grupo III consideraba que el "monopolio" dado a los dos lados de la industria, patronal y sindicatos, no correspondía a la diversidad de las formas de organización social ni tenía en consideración la evolución de la sociedad moderna y los nuevos grupos de interés que aparecieron.

7.8 El resultado de estas alteraciones que fueron introduciéndose en el proceso de consulta y en el proceso de decisión comunitaria es una situación más confusa y menos transparente que la que existía anteriormente.

7.9 Surge más que nunca la necesidad de distinguir las dos formas de intervención abiertas a los actores económicos y sociales en el modelo social europeo: la función de consulta, en que los sectores se pueden pronunciar sobre las iniciativas políticas y legislativas que afectan los intereses que representan y la función de negociación entre los agentes sociales que, en el mundo moderno y global en que vivimos va más allá de la negociación colectiva de las condiciones de trabajo o, mismo, de la política social en sentido estricto.

7.10 Esta distinción es bien clara en la forma cómo en muchos Estados miembros la consulta y la negociación se encuentran organizadas: por un lado, la constitución de consejos económicos y sociales, con una multitud de intereses representados, con una función claramente consultiva del poder legislativo o del poder ejecutivo y, por otro lado, la concertación social en que los contendores sociales, patronal y sindicatos de trabajadores negocian los objetivos de la política salarial, teniendo en consideración el respectivo marco macro económico.

7.11 Cabe señalar que la influencia creciente de las negociaciones de los actores sociales en las propuestas presentadas por los gobiernos en el campo social y, aún, en el campo económico, de cada país, no es vista con buenos ojos por los respectivos Parlamentos que, muchas veces, consideran que el poder legislativo no debería negociar con los contendores sociales medidas que son de su exclusiva competencia, como, por ejemplo, lo que se refiere a la política fiscal.

7.12 Estas contradicciones se reflejan también a nivel de la UE, como fue referido sobre las posiciones del PE sobre el Acuerdo Social de 1991. Pero, a nivel europeo, hay otros aspectos que dificultan las negociaciones entre los actores sociales: el problema de su representatividad y de su capacidad para negociar en nombre de las organizaciones nacionales afiliadas. Estos aspectos han sido invocados,

particularmente por la patronal, para justificar el abordaje lento, cauteloso y no comprometido en que muchas veces se atrincheran para trabar el proceso negociador a nivel europeo.

7.13 En conclusión, puede afirmarse que el proceso consultivo de los actores sociales definidos en forma amplia ha venido a reforzarse en todos los países y a nivel de la UE, mientras que el proceso negociador entre los contendores sociales en sentido estricto recién ahora da los primeros pasos que podrán conducirlo, en un breve plazo, a negociaciones sectoriales de ámbito europeo.

7.14 La reciente Comunicación de la CE sobre el desarrollo del diálogo social a nivel comunitario (COM (96) - 448) viene implícitamente a reconocer esta situación ya que considera necesario, entre otros aspectos, proceder a una evaluación de la eficacia y del impacto de las estructuras actuales del diálogo social.

## **8. POSICIONES SOBRE LA POLITICA SOCIAL EUROPEA**

8.1 En el parecer que el CES elaboró sobre la Carta de los Derechos Sociales Fundamentales en 1989, se defendía que los derechos sociales deberían ser objeto de los mismos procedimientos y del mismo tipo de legislación, directrices o reglamentos, que la legislación prevista para la creación del mercado interno. Sin embargo, este abordaje sólo sería posible si la legislación social fuese aprobada en el Consejo de Ministros por mayoría calificada y no exigiese la unanimidad, como se establece en el Tratado.

8.2 La Cumbre de Jefes de Estado (a excepción del Reino Unido), en 1989, optó, sin embargo, por aprobar una Carta de los Derechos Sociales Fundamentales sin valor vinculante y hacerla acompañar por un Programa de Acción presentado por la Comisión, el cual hacía referencia a las diversas iniciativas legislativas y no legislativas.

8.3 Las divergencias entre los Estados miembros se mantuvieron a lo largo de los años siguientes, impidiendo que el Consejo de Ministros aprobase una legislación social significativa que contribuyese, en los términos del Tratado, a la "armonización en el progreso". La misma CE, anticipando las dificultades de aprobación de sus propuestas, postergaba su presentación o "negociaba" laboriosamente con los representantes de los Estados miembros los textos a presentar, poniendo como excusa una característica esencial del proceso de decisión comunitaria que es el poder de iniciativa de la Comisión y su responsabilidad de presentar propuestas que consoliden el interés común.

8.4 Ante el impasse que existía en el área social, las propuestas presentadas a la Conferencia Intergubernamental en 1991 para extender el voto por mayoría en los problemas sociales fueron apoyadas por el PE, por el CES y por diversos gobiernos.

8.5 El cambio provino, sin embargo, del Acuerdo que alcanzaron las organizaciones patronales y sindicales a nivel europeo y que dio origen a un Protocolo que fue anexo al Tratado (también aquí se verificó la oposición del Reino Unido en alterar el proceso de decisión previsto en el Tratado).

8.6 En ese anexo, se preveía, específicamente, que para algunas de las políticas sociales, los Estados miembros, a excepción del Reino Unido, pudiesen aprobar por mayoría calificada las propuestas de la Comisión.

8.7 Todos estos aspectos, que se refieren principalmente a los procedimientos y no al contenido de las propuestas, pueden parecer secundarios a los observadores externos. Sin embargo, la verdad es que en toda la legislación comunitaria la base jurídica de las propuestas presentadas por la Comisión determina su destino final. La instauración del mercado interno en 1992 sólo fue posible a partir del momento en que se decidió, en el Acta Única de 1987, que las propuestas respectivas podrían ser aprobadas por mayoría calificada y no obligarían a la unanimidad. Y es en las áreas en que la unanimidad continúa exigiéndose, como la tributaria o la libre circulación de personas, que el proceso de decisión está más atrasado.

8.8 El papel de la CE es, en ese aspecto, decisivo. La Comisión tiene el deber de presentar propuestas que tomen en consideración los objetivos finales del mercado interno y no los intereses específicos de uno u otro Estado miembro. En los debates que se desarrollan sobre esas propuestas a nivel comunitario es difícil oponerse a las propuestas en base al interés inmediato o de las reglamentaciones específicas de cada EM. Sin embargo, es posible, y el CES desarrolla esta línea de reflexión en muchos de sus pareceres, que se exijan a la Comisión propuestas complementarias o medidas compensatorias para que los efectos de la desregulación o de la liberalización en los sectores que eran los más protegidos no tengan graves consecuencias sociales. Este abordaje del CES acaba por tener consecuencias también en el plano social y



facilita el acordar las condiciones sociales que deben regir en los diversos sectores afectados por el mercado interno.

8.9 Dicho de otra forma, en muchos Pareceres, el CES defendió que la política social no debe quedar cerrada en un "ghetto", confinada a los servicios competentes de la Comisión, del PE y del Consejo, en la cual los actores sociales pueden eventualmente intervenir, aunque en forma limitada. Esta forma de actuar aísla la política social, hace que sus debates sean más conflictivos y sus decisiones más difíciles y crea condiciones para que en todas las otras áreas de competencia comunitaria los responsables se disculpen de la ausencia de medidas sociales pues "esos aspectos son tratados por otros servicios".

8.10 Considerando su vasta experiencia en todas las otras políticas comunitarias, el CES ha intentado incluir los aspectos sociales en cada una de las propuestas de la Comisión, especialmente en las que se relacionan con la instauración del mercado interno.

8.11 En cuanto al empleo, la situación actual en la UE está peor que nunca: la tasa oficial de desempleo es superior al 11%, la exclusión social y la pobreza aumentaron en forma dramática, más de 52 millones de personas viven por debajo del límite de pobreza en los países de la UE (mitad del ingreso promedio respectivo). Sobre el problema del empleo surge un debate difícil en las instituciones comunitarias, con los ministros de economía y finanzas defendiendo la política restrictiva a nivel monetario y presupuestal, dándole prioridad a la lucha contra la inflación, que ya está en el nivel más bajo de los últimos treinta años, situándose en una media anual del 2%.

8.12 La "prioridad del empleo" se ha limitado a los comunicados oficiales de las Cumbres de los Jefes de Estado y de Gobierno, que formalmente no tienen ningún poder legislativo y a las iniciativas presentadas por la CE (el libro blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo; el pacto de confianza para el empleo en Europa). El PE y el CES se han pronunciado infructuosamente para que el empleo se torne una verdadera prioridad de la política comunitaria.

8.13 Otro de los obstáculos existentes a la presentación de propuestas concretas en el tema del empleo es el hecho de que el Tratado no la incluye entre las competencias de la Unión y considera que este tema es de competencia de los Estados miembros. Para la revisión en curso del Tratado, ya hay diversas propuestas para incluir un nuevo capítulo sobre el empleo. El mismo tipo de argumento ha sido utilizado por los ministros de finanzas para no dar curso a las grandes inversiones en redes transeuropeas de transportes, de comunicaciones y de energía que constituían una de las propuestas más significativas de la Comisión y que había sido acogida positivamente por las sucesivas cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno.

## **9. RELACIONES EXTERIORES**

9.1 El CES no tiene, formalmente, competencia en el área de las relaciones exteriores. A excepción de los Pareceres sobre las preferencias generalizadas elaboradas a pedido del Consejo, el CES recurría a los Pareceres de iniciativa para expresar sus posiciones sobre las relaciones con terceros países o, aún, sobre las sucesivas expansiones de la CEE.

9.2 En el plano de las relaciones exteriores, desde que se iniciaron las Convenciones de Lomé, que asocian a la UE, con cerca de setenta países de África, del Caribe y del Pacífico (los países ACP), el CES realiza una Conferencia anual con los representantes de los medios económicos y sociales de estos países, en la cual son tratados aspectos de interés común y cuyas conclusiones son formalmente transmitidas a la Asamblea que reúne a los parlamentarios de la UE y de los ACP. Esta actividad no está prevista en el Tratado de la UE pero fue incluida en la propia Convención de Lomé.

9.3 Cuando el CES emitió su Parecer sobre el Espacio Económico Europeo en 1989, cuya creación tenía por finalidad asociar a los países de la EFTA con los de la UE en la instauración del mercado interno, defendió, entre otras propuestas, que el respectivo tratado debería prever la constitución de un Comité Consultivo, compuesto por miembros del CES y del organismo correspondiente de la EFTA, que permitiese asociar a los representantes de los intereses socioeconómicos. Esta propuesta fue bien acogida por los negociadores y el Comité Consultivo fue creado y tuvo un papel importante en el proceso que llevó a una parte de estos países a adherir, más tarde, a la UE.

9.4 En las iniciativas desarrolladas con los terceros países mediterráneos, el papel del CES fue aún más marcado. Tomando la iniciativa, desde principios de los años '90 y antes que la Comisión, de defender una nueva política global para el Mediterráneo en su conjunto, el CES comenzó a realizar reuniones regulares

con los agentes económicos y sociales de los diversos países mediterráneos, creó comités mixtos, que los Tratados de Asociación negociados en ese interin acabaron por institucionalizar, e influyó en la agenda política que condujo a la Cumbre de Barcelona, en que la nueva política global de la UE con los Terceros Países del Mediterráneo fue consagrada.

9.5 En lo que respecta a los países de centro y este europeo, se siguió el mismo enfoque, con la emisión de pareceres, con la realización de reuniones con los agentes económicos y sociales, con la institucionalización de comités mixtos (el primero de los cuales, con Hungría, está en vías de constitución) que, en muchos casos, podrán ser importantes en el plano de la política interna de esos países, obligando a los respectivos gobiernos a reconocer oficialmente el papel de los contendores sociales organizados. Y también se verificó la influencia del CES sobre las iniciativas de la Comisión, llevándola a incluir los proyectos en el área social entre los programas financiados con fondos comunitarios para apoyar el proceso de transición de las respectivas economías.

9.6 Por último, pero no menos importante, el CES tuvo un efecto catalizador, a partir de 1988, cuando comenzó a elaborar un Parecer de iniciativa sobre las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina, aprobado a principios de 1989. Por primera vez, los respectivos embajadores ante la CE fueron invitados a participar de una reunión en la que se discutieron abiertamente las relaciones de las dos regiones y la Comisión llegó a acoger muchas de las sugerencias del Parecer en un documento en que defendía un nuevo abordaje para las relaciones de la CE con los países de América Latina. Casi al mismo tiempo, el PE emitió un Parecer en el mismo sentido. Posteriormente, un segundo Parecer de iniciativa fue elaborado por el CES y, para prepararlo, se realizó en 1992 una consulta con los agentes económicos y sociales de América Latina, apoyada por la Comisión. El año pasado, el CES preparó un nuevo Parecer de iniciativa sobre las relaciones con el MERCOSUR. En todo ese período, se intensificaron las relaciones de los agentes sociales de las dos regiones, muchos grupos de representantes visitaron Bruselas y se reunieron con responsables del CES, miembros del CES participaron de iniciativas en los países de América Latina, manteniéndose un flujo de información mutuamente ventajoso. La formalización de comités mixtos, sin embargo, aún no se realizó, en parte debido a la etapa de institucionalización de las respectivas contrapartes del MERCOSUR, del Pacto Andino y de América Central.

## **10. ADMINISTRACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA SECRETARIA DEL CES**

10.1 El Comité Económico y Social dispone de autonomía administrativa y financiera, administra un presupuesto anual de cerca de 100 millones de dólares (si consideramos la parte del CES en conjunto con la estructura común administrada en conjunto con el Comité de las regiones) y cuenta con cerca de 600 funcionarios, la mayoría de los cuales está ocupado con la traducción de documentos en los once idiomas oficiales en que los trabajos son realizados.

10.2 Aún considerando sólo la parte específica del CES, el número de funcionarios es de 135 y el presupuesto alcanza a casi 34 millones de dólares, de los cuales cerca de 7,5 millones se destinan al pago de interpretación simultánea en las reuniones.

10.3 Para el pago de los viajes y los gastos de estadía relativos a los días de reunión de los miembros del CES, están presupuestados, este año, cerca de 11 millones de dólares. Como ya se dijo, los miembros del CES no reciben honorarios por las funciones que desempeñan.

10.4 Los servicios de la secretaría del CES desempeñan así un importante papel, en la organización de los trabajos, en la preparación de las reuniones, en la circulación de la documentación y en la búsqueda de información relevante para que los relatores puedan preparar los Pareceres.

10.5 En cada una de las nueve secciones especializadas del CES, los funcionarios del CES se especializaron en las diferentes políticas comunitarias y establecen contactos regulares con los funcionarios de las otras instituciones comunitarias, encargados de las mismas políticas, lo que facilita el trabajo de los miembros del CES, que no pueden estar permanentemente en Bruselas y que continúan asegurando sus funciones en las organizaciones de origen.

10.6 Además de los "trabajos consultivos", en que se incluyen las direcciones y divisiones directamente involucradas en la preparación de Pareceres de las nueve secciones, el CES dispone de otras direcciones y servicios "operativos". Las secciones existentes son: industria, asuntos sociales, ambiente, agricultura y pesca, transportes, energía, desarrollo regional, economía y finanzas y relaciones exteriores. Las direcciones "operativas" incluyen las relaciones públicas, las delegaciones y los estudios y conferencias; la

secretaría de la sesión plenaria y del Bureau, los aspectos institucionales y el correo y archivos; la dirección de personal, el servicio jurídico y el reclutamiento. Como se dijo, desde la creación del Comité de las Regiones, el CES comparte con éste una estructura común, que incluye esencialmente las divisiones de traducción, de finanzas y presupuesto, la publicación de los documentos y su distribución.

10.7 Un ambicioso plan de informatización está en curso y podrá llegar a tener profundas consecuencias sobre la forma en cómo el trabajo está actualmente organizado. El objetivo es tener el mayor número de miembros del CES relacionados por vía electrónica a los servicios, recibiendo y enviando los textos por correo electrónico y teniendo acceso a las bases de datos necesarias para la elaboración de los Pareceres. Todo el trabajo preparatorio de las reuniones será facilitado y la circulación de la información será más rápida.

## PARTICIPACION E INTEGRACION: La Experiencia Europea

**José María ZUFIAUR**

Director Técnico, Instituto Europeo de Relaciones Laborales (IERE), Madrid; Consejero, Comité Económico y Social (CES), Bruselas.

### 1. LA INTEGRACION: UNA OPCION ESTRATEGICA

Desde el inicio del proceso, los interlocutores sociales (sindicatos y organizaciones empresariales) han estado, con algunas excepciones, entre los más decididos partidarios de la integración europea.

Recordemos los pasos fundamentales. Desde el Congreso de La Haya de 1948, donde se gestó la integración europea, hasta el Tratado de la Unión de 1992, pasando por la instauración del Comité Intersindical del Rhur -establecido por sindicalistas alemanes, franceses y del Benelux, de los sectores del carbón y del acero, antes de que se creara la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) en 1951, el Tratado de Roma, que dio nacimiento a la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957, y el Acta Unica de 1986, el impulso y el apoyo de los interlocutores sociales a la construcción europea ha sido constante.

Aunque su concepción de la unidad europea no siempre haya sido coincidente. La tensión entre un proyecto funcionalista y otro unionista o federalista -en lenguaje actual, entre una Europa basada en el librecomercio económico y comercial y otra Europa política de carácter federal- ha estado siempre presente y continúa siendo, de hecho, la gran cuestión a dilucidar.

En la base de tal posicionamiento se halla el convencimiento de que la integración europea es un objetivo estratégico sin más alternativa que la decadencia económica y social y el posible retroceso a los conflictos intereuropeos del pasado.

En un principio, el objetivo estratégico esencial consistía en consolidar la paz y la democracia. Basta recordar, para comprenderlo, que en 1944 la democracia, tal y como la entendemos y la practicamos, existía tan solo en Gran Bretaña, Irlanda y Suecia. La liberación aliada dio un vuelco a todo el Oeste del Continente, quedando las dictaduras confinadas a algunos países del Sur. Mientras que en el Este, bajo la hegemonía soviética, se consolidaban las "democracias populares". En este contexto, la unidad europea era el vehículo para asentar la paz y cimentar la democracia. El espíritu de aquellos primeros años de unidad europea queda perfectamente reflejado en la anécdota que cuenta en una reciente entrevista quien fuera durante muchos años Director de "Diálogo Social y Relaciones Industriales" de la Comisión Europea, Carlo Savoini. Según le dijo un antiguo obrero siderúrgico luxemburgués que llegó a ser ministro de su país: "la cuestión más importante de mi vida no ha sido el haber llegado a ministro, sino el haber podido -por primera vez tras la guerra- juntar alrededor de la misma mesa a siderúrgicos alemanes y franceses".

Los padres fundadores de la Unión Europea (UE) concedieron, asimismo, gran importancia a la unidad cultural. Puede ser oportuno recordarlo en estos momentos en que tanto se habla en Europa de "recuperar la confianza" de los ciudadanos y de acercar a éstos a la construcción comunitaria. Seguramente ese alejamiento ciudadano no es ajeno a un discurso en el que la economía ocupa tanto y la ciudadanía -comprendida la ciudadanía social- tan poco. Siendo, sin embargo, la existencia de un "*sentimiento comunitario*" condición esencial en cualquier proceso de integración supranacional que quiera ir más allá de la unión del mercado.

La Resolución Cultural del Congreso de La Haya expresaba que la UE sólo puede fundarse de modo duradero a partir de una unidad ya viva y consideraba "que esta unidad profunda, en el sentido mismo de nuestras diversidades nacionales, doctrinales y religiosas, es la de una herencia común de civilización cristiana, de valores espirituales y culturales y de una común adhesión a los derechos humanos, especialmente las libertades de pensamiento y expresión". Salvador de Madariaga, Presidente de aquella Comisión, lo expresó de una forma tan bella en su discurso que no me he resistido a citarlo aunque solo sea para alivio intelectual del lector de esta contribución:

"Ante todo amemos a Europa, nuestra Europa sonora de las carcajadas de Rabelais, luminosa de la sonrisa de Erasmo, chispeante del ingenio de Voltaire, en cuyos cielos mentales brillan los ojos fogosos de Dante, los claros ojos de Shakespeare, los ojos serenos de Goethe, los ojos atormentados de Dostoievski; esta

Europa a la que siempre sonrío la Gioconda y en la que Moisés y David surgen a la vida perenne del mármol de Miguel Angel, y el genio de Bach se alza espontáneamente en los aires de la melodía para quedar captado en su geometría intelectual; donde Hamlet busca en el pensamiento el misterio de su inacción y Fausto busca en la acción consuelo al vacío de su pensamiento; donde Don Juan ansía hallar en las mujeres que topa la mujer que nunca encuentra, y Don Quijote, lanza en ristre, galopa para obligar a la realidad a alzarse sobre sí misma; esta Europa en donde Newton y Leibniz miden lo infinitesimal, y las catedrales, como dijo inmortalmente Musset, rezan de rodillas en sus trajes de piedra; donde los ríos, hilos de plata, hacen rosarios de ciudades, joyeles cincelados en el cristal del espacio por el buril del tiempo.....Esta Europa tiene que nacer. Y nacerá cuando los españoles digan "nuestro Chartres" y los ingleses nuestra "Cracovia" y los italianos "nuestro Copenhague"; y cuando los alemanes digan "nuestra Brujas"."

Desde entonces, y durante varias décadas, Europa vivió tiempos de prosperidad. Los famosos "treinta gloriosos". Lo que explica la relativa parálisis -salvo fundamentalmente en el terreno de la política agrícola comunitaria- de la Comunidad hasta el Acta Unica de 1986 y el objetivo del Mercado Interior para 1992. Mientras tanto, en los años 70 y 80 se produjeron una serie de cambios en el mundo que modificaron el orden establecido: en el plano económico, la globalización económica, entre los países centrales, impulsada por la nueva expansión financiera del capitalismo; en el ideológico, la avasalladora victoria de una nueva "onda liberal"; en el geopolítico, la caída del "Muro de Berlín" y el final de la guerra fría; en el terreno social, el surgimiento del desempleo estructural.

Todo ello reavivó de nuevo la necesidad de la unidad europea no sólo como simple unión aduanera o mercado común, sino como elemento estratégico para hacer frente a los desafíos del nuevo contexto. Creció la conciencia de que los nuevos retos para los países europeos no tienen solución con tratamientos nacionales, ni siquiera en el caso de los más poderosos. Se planteó con particular evidencia la urgencia de un espacio supranacional económico, político, social y de seguridad.

Riesgos, para empezar, de inestabilidad geopolítica. La desintegración de la antigua URSS, el resurgir de viejos nacionalismos (cuyo exponente más dramático se produce en la antigua Yugoslavia), las enormes dificultades de la transición hacia la economía de mercado y la democracia política en los países excomunistas de la Europa Central, por un lado, y la irrupción de movimientos integristas, con el consiguiente retroceso en el proceso de democratización, en los países de la cuenca mediterránea, por otro, son riesgos para la paz que afectan directamente a la Europa comunitaria.

Por otra parte, la globalización económica y la internacionalización de los mercados. La misma exigencia que llevó a la unificación nacional a reinos y territorios independientes a lo largo de los últimos siglos conduce actualmente a un conjunto más o menos homogéneo de Estados pequeños y medianos a unirse con el fin de constituir -de común acuerdo- una entidad supranacional lo suficientemente poderosa como para poder ejercer *realmente* los atributos de la soberanía. Ya se trate de realizar una política de relanzamiento económico y empleo; de responder al desafío tecnológico y a los desfases que en este campo ha ido acumulando Europa en las últimas décadas; de tener empresas con dimensión suficiente y presencia en los mercados mundiales; de realizar una política de desarrollo compatible con el medio ambiente; o de influir en la construcción de un orden económico mundial más justo, racional y equilibrado, la opción unitaria de Europa aparece como la respuesta más adecuada, si no la única posible.

O, en fin, los cambios en la división internacional del trabajo, que están acentuando los procesos migratorios y creando nuevas concurrencias por la localización de los capitales, las empresas y el empleo. Lo que plantea la urgencia de establecer políticas de cooperación y de codesarrollo con las áreas más cercanas a la Comunidad, como el Mediterráneo y la Europa del Centro y el Este. Pero también con otras áreas del mundo. Este es un desafío imposible de abarcar por cada uno de los estados europeos aisladamente.

## **2. EL MODELO EUROPEO DE PARTICIPACION**

El expresidente de la Comunidad Europea, Jacques Delors, ha definido el modelo social europeo como aquel que ha surgido de la combinación entre Estado y Mercado, entre iniciativa privada y derechos colectivos, entre empresa y sindicato. Es una definición que resulta bastante ajustada.

Este modelo nació respondiendo a la idea de que en las sociedades pluralistas de Europa, junto a la *democracia política*, representada por las instituciones libremente elegidas por los ciudadanos, debería desarrollarse una *democracia económica y social*, caracterizada por el dialogo, la negociación y la participación, que atenuara el conflicto social. Era la expresión de un nuevo clima social que tras la guerra,

la profunda crisis económica internacional de los años treinta y la extensión del comunismo en la Europa central y del este, demandaba *un nuevo consenso social*. En función de ese objetivo fueron surgiendo medidas orientadas a la implantación del salario mínimo, la regulación de los convenios colectivos, el reconocimiento de los derechos de representación y participación de los trabajadores en las empresas, el reparto de los incrementos de la productividad de la economía o la indicación de los salarios en relación a los precios.

Y también diversos cauces de diálogo y participación de las fuerzas sociales en las decisiones económicas. En los que se inscribe la creación de consejos económicos y sociales en la mayoría de países europeos (1). Emanación de esta cultura social y de este sistema de participación imperante en los distintos Estados miembros -con algunas variantes de intensidad y contenido como, por ejemplo, el sistema de cogestión alemán- fue el que se trasladó a la CEE.

Siguiendo esta pauta, a lo largo de casi cuarenta años de vida comunitaria, se ha ido creando un entramado de diálogo y participación de los interlocutores sociales, que resumidamente se puede ordenar de la forma siguiente:

### **2.1 Instancias emanadas de los Tratados**

Comité Económico y Social (CES) - Es un organismo consultivo del Consejo y de la Comisión, conforme a los Artículos 4 y 193 a 198 del Tratado de Roma.

Comité Consultivo CECA, creado en 1951, es un precedente del CES. Está regulado por los Artículos 18, 19 y 78 del Tratado de París.

Comité del Fondo Social Europeo - Creado en base al Artículo 124 del Tratado para asistir a la Comisión en la administración del Fondo Social Europeo (FSE).

Diálogo Social - Dos son los soportes jurídicos que amparan el Diálogo Social Europeo:

- De una parte los Artículos 118 y 118B del Tratado.
- De otra, los Artículos 3 y 4 del Protocolo Social acordado en Maastricht entre 11 Estados miembros, con la excepción del Reino Unido, y anexo al Tratado de la UE.

### **2.2. Comités Consultivos Interprofesionales**

Además del Comité del Fondo Social Europeo, que como hemos señalado se contempla en el Tratado y fue creado en 1960, existen otros cinco comités consultivos establecidos conforme a reglamentos y decisiones del Consejo y de la Comisión que tratan de la:

- Seguridad social de los trabajadores migrantes (1959)
- Libre circulación de los trabajadores (1961)
- Formación profesional (1963)
- Higiene, seguridad y protección de la salud en el trabajo (1974)
- Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (1981)
- Por otra parte existen **9 Comités Paritarios Sectoriales** (agricultura, transporte por carretera, navegación fluvial, transporte ferroviario, transporte marítimo, aviación civil, pesca marítima, telecomunicaciones, correo). Otros **9 Grupos de Trabajo Informales** (hostelería y restauración, comercio minorista, seguros, banca, calzado, construcción, industrias de limpieza, textil y confección, seguridad privada); finalmente existen algunos **Grupos de Discusión** no estructurados en diversos sectores (madera, química, agroalimentación, automóvil, industria gráfica, azúcar, servicios públicos).

### **2.3 Comité Permanente de Empleo**

Creado mediante decisión del Consejo en 1970 es el único organismo consultivo de **carácter tripartito**, estando representados en el mismo el Consejo, la Comisión y los interlocutores sociales.

### **2.4 Consultas informales**

Junto a la participación institucionalizada o formalizada existen otras vías de participación "no institucionalizada", compuesta por consultas informales, encuentros, mesas redondas, conferencias tripartitas, informes, etcétera.

### **2.5 Participación de los trabajadores en las decisiones de las empresas**

En la reciente "Comunicación de la Comisión en materia de información y consulta de los trabajadores" (**Com (95) 547 final**) se realiza un balance de la situación en la que se encuentran las directivas o

propuestas de directiva que contienen disposiciones referentes a la información y a la consulta de los trabajadores. El estado de la cuestión es el siguiente:

a. *Directivas aprobadas*

- o Directiva de febrero de 1975 relativa a la *aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos*. Modificada en junio de 1992.
- o Directiva de febrero de 1977, sobre *aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspaso de empresas, de centros de actividad o de partes de centros actividad*.
- o Directiva de septiembre de 1994 sobre la *constitución de un Comité de Empresa Europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas de dimensión comunitaria*.

b. *Proyectos de Directivas pendientes de aprobación*

- o Propuesta sobre la *información y consulta de los trabajadores de empresas de estructura compleja, en particular transnacional*, conocida como "*propuesta Vredeling*". Proviene de 1980, siendo modificada la propuesta inicial en 1983.
- o Propuesta *por la que se completa el Estatuto de la Sociedad Europea en lo que respecta al cometido de los trabajadores*. Proviene del año 1989, modificada en 1991.
- o Propuesta *por la que se completa el Estatuto de la Asociación Europea en lo que respecta al cometido de los trabajadores*. Proviene del año 1991 y fue modificada en 1993.
- o Propuesta de Directiva *por la que se completa el estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea en lo que respecta al cometido de los trabajadores*. Propuesta de 1991, modificada en 1993.
- o Propuesta de Directiva *por la que se completa el Estatuto de la Mutualidad Europea en lo que respecta al cometido de los trabajadores*. Propuesta de 1991, modificada en 1993.
- o Propuesta de *quinta directiva tendiente a coordinar las garantías exigidas a las sociedades en los Estados miembros conforme a lo dispuesto en el apartado 2 de Artículo 58 del Tratado, para proteger los intereses tanto de los asociados como de terceros, referente a la estructura de las sociedades anónimas y a los poderes y obligaciones de sus órganos*. Propuesta en 1972 y fue modificada en los años 83, 90 y 91.

### **3. LOGROS Y DIFICULTADES DE LA POLITICA SOCIAL EUROPEA**

\* La traslación al ámbito europeo comunitario de la filosofía que impregna el esquema de participación de los interlocutores sociales en los Estados miembros ha mostrado algunas limitaciones para influir decisivamente en la orientación de la construcción europea.

Ciertamente sería erróneo e injusto realizar un juicio globalmente descalificador del papel que han desempeñado y desempeñan a distintas instancias consultivas y de diálogo social existentes en la UE. Aunque no hayan faltado voces surgidas de los interlocutores sociales que han acusado en ocasiones a las instituciones comunitarias de querer suplantar la falta de políticas sociales reales con la multiplicación de organismos consultivos, convirtiendo a los agentes sociales en "consumidores" de consultas y de dialogo, el balance no es negativo.

Con toda justicia se pueden enumerar los logros y la influencia que han desempeñado los comités consultivos en las políticas y la legislación comunitarias sobre la salud de los trabajadores, la formación profesional, la libre circulación o la igualdad de trato.

\* El papel del CES como foro que aglutina a todas las fuerzas socio-profesionales, propicia un *diálogo permanente* entre las mismas, establece *bases de discusión* comúnmente aceptadas, *anticipa* el consenso entre los interlocutores sociales, contribuye al propio desarrollo de las organizaciones en el ámbito supranacional, es una plataforma de información, reflexión y transmisión de las políticas europeas en los niveles nacionales y por supuesto, influye de forma permanente, y en ocasiones de forma decisiva, en las decisiones del Consejo, la Comisión o el Parlamento Europeo.

De igual manera, en el haber del *diálogo social interprofesional*, inaugurado en 1985, se encuentran dictámenes, declaraciones comunes y encuentros que han tenido influencia. Siendo sus realizaciones de mayor transcendencia (las auténticas "joyas de la corona" del diálogo social), tres concretas: la declaración conjunta del 31 de octubre de 1991, que posteriormente fue incorporada, en su práctica totalidad, al Protocolo Social de Maastricht; la creación en octubre de 1995, por iniciativa de los interlocutores sociales y de la Comisión Europea, del Centro Europeo de Relaciones Industriales, con sede en Florencia y destinado al desarrollo de la formación e investigación de una cultura europea de relaciones laborales; y el acuerdo

sobre permisos parentales y permisos por razones familiares, finalmente convertido en Directiva el 3 de junio de 1996 (2).

\* Más que analizar el diálogo social comunitario, pretendo en esta exposición reflexionar sobre el marco en el que se desarrolla, que lo condiciona y lo limita. En mi opinión, las carencias del diálogo europeo no se derivan tanto de la posible inadecuación de sus procedimientos, como del propio modelo desequilibrado de construcción europea y de la falta de un espacio social comunitario jurídicamente consolidado. En otras palabras, el traje de la participación es demasiado estrecho para abarcar el cuerpo de la integración -muy desarrollado en lo económico con la instauración del Mercado Interior y la cercana implantación de la Moneda Unica- pero débil en lo político, fiscal y social.

¿Cuáles son los obstáculos con los que tropieza la participación institucional comunitaria en el ámbito social?

En primer lugar, el desfase entre una realidad económica que cada vez más viene determinada por el espacio supranacional europeo y una realidad sociolaboral que sigue desenvolviéndose a nivel nacional en aspectos esenciales. Veamos algunos ejemplos:

\* Las políticas macroeconómicas, monetarias y presupuestarias están alineadas por los criterios de convergencia para acceder a la Unión Monetaria pero las políticas de empleo, fiscales, o la protección social siguen siendo responsabilidad de los Estados nacionales. Esto es aplicable también al derecho del trabajo, aunque con algunas excepciones (3).

\* Los requisitos imprescindibles para una acción sindical supranacional, a saber: *la existencia de un interlocutor político supranacional; la existencia de un marco de relaciones industriales comunitario*, en el que se contemplen los derechos sociales básicos, un marco de negociación colectiva a nivel de las empresas y sectores, una armonización de la legislación laboral y de los mercados de trabajo, garantías para el ejercicio de la libre circulación de los trabajadores; la creación de una *confederación sindical supranacional; la existencia de una contraparte patronal* con capacidad de negociación, son parciales o embrionarios.

\* El centro de las decisiones -de carácter esencialmente intergubernamental- se aleja y se hace menos transparente, sin que exista propiamente un gobierno europeo y sin que el Parlamento Europeo sea una cámara legislativa dotada de plenos poderes.

\* Las empresas adquieren dimensión supranacional, mientras que la negociación colectiva sigue anclada en cada frontera nacional. La directiva sobre los Comités de Empresa Europeos -que reconoce derechos de información y consulta- ha abierto algunas posibilidades importantes para desarrollar un marco de negociación europea, aunque no exento de riesgos de dispersión.

\* La lógica del mercado único europeo impone reestructuraciones industriales con notables repercusiones sociales, sin que exista al mismo tiempo un marco social comunitario suficiente. En cuanto al contrapeso sindical, imprescindible en toda democracia industrial y, por supuesto, en un proceso de integración económica regional, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) (que agrupa a la totalidad de las grandes confederaciones sindicales nacionales, a excepción de la CGT francesa) ha realizado un gran esfuerzo de estructuración en los últimos años, aunque todavía sigue siendo más una Confederación de Confederaciones que propiamente un sindicato supranacional.

\* La integración económica comunitaria se realiza sobre el eje de la unión monetaria lo que, en ausencia de otras políticas, puede suponer un mayor deterioro de la cohesión económica y social de algunas regiones y países miembros.

En segundo lugar, el carácter secundario de la dimensión social de la UE. Desde el principio, los textos constitutivos de la Comunidad han estado centrados en los aspectos económicos. Lo social aparecía como un corolario del mercado, sin entidad propia. Refiriéndose al Tratado de Roma, el profesor Lyon -Caen ha afirmado, con cierta ironía, que *"las preocupaciones sociales no fueron enteramente ajenas a sus redactores"*.

Durante los veinte primeros años, la política social europea se mantuvo en hibernación. Fue preciso esperar a 1975 para que la primera directiva de la CEE en materia social -sobre los despidos colectivos- viera la luz. Durante la segunda mitad de los años 70, calificados como la "edad de oro" de la política social comunitaria, se aprobaron otras dos directivas de carácter general ( insolvencia del empresario y traspaso de empresas).



De hecho, el derecho del trabajo comunitario se circunscribe principalmente a siete directivas: además de las tres señaladas anteriormente las referidas **a la obligación del empresario de informar al trabajador de las condiciones aplicables al contrato o a la relación laboral (1991); a ciertos aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo (1994); a la protección de los jóvenes en el trabajo (1994); y a la constitución de un Comité de Empresa Europeo (1994).**

Las reformas introducidas por el Acta Unica, aunque introdujeron modificaciones significativas en el articulado (la cohesión económica y social y el diálogo social principalmente) mantuvieron básicamente la situación.

El Tratado de Maastricht (4) aportó algunas novedades destacables en materia de política social comunitaria. Una de ellas, la ampliación de las materias que pueden ser adoptadas por mayoría cualificada. No obstante, siguen sujetos a las reglas de la unanimidad temas tan importantes como la protección frente al despido, la protección social, la representación y consulta a los trabajadores y las condiciones de empleo de los ciudadanos de terceros países (Artículo 2º - 3 del Protocolo Social a Once). Y aspectos tan consustanciales a los derechos sociales de los trabajadores como los derechos de libertad sindical, huelga y cierre patronal se excluyen del Protocolo (Artículo 2º-6).

Pero, especialmente, el Protocolo sobre la política social anexo al Tratado de Maastricht recoge casi en su literalidad el compromiso rubricado entre el UNICE, la CES el CEEP, el 31 de Octubre de 1991. El Acuerdo, por una parte, extiende la posibilidad de que desde el **diálogo** se pase a la **negociación**, posibilidad que ya venía contemplada con anterioridad en el Artículo 118 B surgido del Acta Unica, pero que no estaba respaldada por un acuerdo firmado por la patronal y los sindicatos, estableciendo explícitamente esa posible desembocadura al diálogo social. Justamente ese era el principal problema hasta entonces: la falta de prolongación de los dictámenes del diálogo social en normas comunitarias o en la negociación colectiva. No es que a partir de Maastricht se haya avanzado demasiado, pero sí algo: por primera vez el diálogo social ha devenido en negociación y luego en directiva europea sobre el **permiso parental**. Además, los interlocutores sociales se han puesto de acuerdo en utilizar el mismo procedimiento en otras materias.

Por otra parte, y esa sí supuso una novedad absoluta, el Acuerdo establece un sistema para asociar a los interlocutores sociales al procedimiento legislativo europeo. Lo que constituye, probablemente, el avance más significativo producido en la política social comunitaria.

Desde un punto de vista más general, el Acuerdo, que posee un significado institucional considerable al ampliar las atribuciones comunitarias y facilitar la posibilidad de utilizar instrumentos comunitarios, legislativos y convencionales en materia social, conserva algunas de las limitaciones que han dificultado la dimensión social de la UE. La ampliación del papel otorgado al diálogo social y la institucionalización de la negociación colectiva, asociada además al proceso legislativo, debería completarse con un reconocimiento de derechos fundamentales en la dimensión social europea.

De hecho, la puesta en práctica del Protocolo de política social ha sido reveladora de que persisten algunas de las dificultades preexistentes para el desarrollo de los instrumentos sociales en el ámbito de la UE. En el fondo, los obstáculos no estaban solo en el proceso de toma de decisiones, ni en la regla de la unanimidad, ni en la oposición británica, sino en la falta de reconocimiento jurídico efectivo de los derechos sociales.

La coexistencia de dos marcos jurídicos "autónomos y complementarios", el Tratado y el Acuerdo, para la aprobación de disposiciones en materia social ha sido un factor adicional de complejidad (5).

Junto al diálogo social, la otra gran novedad de la Política Social Europea en los últimos años ha sido la Carta Comunitaria de los derechos sociales de los trabajadores, aprobada en 1989, que tuvo un carácter declarativo. No vincula jurídicamente a los Estados miembros ni otorga a los ciudadanos de los mismos derechos subjetivos exigibles frente a las autoridades nacionales o comunitarias. No obstante, la existencia de la Carta es relevante y su existencia es favorable para los derechos sociales en su dimensión comunitaria. La Carta contiene tres ideas-fuerza (aproximación de los ordenamientos laborales nacionales; establecimiento de una normativa laboral comunitaria mínima que asegure, en un alineamiento desde abajo, el mantenimiento de niveles sociales mínimos que impidan formas de *dumping social* y desequilibrios de mercado; y el reconocimiento a nivel comunitario de unos derechos fundamentales de carácter social) que deberán ser la base de una constitucionalización de los derechos sociales comunitarios (6).

En tercer lugar, la falta de sintonía y de sincronía entre las organizaciones empresariales y sindicales sobre la concepción europea. Frente al espacio social defendido por el sindicalismo parte del empresariado

Europeo prioriza el mercado interno y la moneda única. Y para la política social defienden el ámbito nacional. Esta falta de "objetivos comunes" sobre el diseño y los plazos de la arquitectura europea, es un factor que dificulta el avance del marco de relaciones laborales comunitario, el reconocimiento de los derechos sociales y la política social. Así, a veces se tiene la impresión de que la política social europea avanza con técnica de gondolero veneciano: *avanti piano, quasi indietro*; avanzar imperceptiblemente, al borde del retroceso.

#### **4. CONSTITUCIONALIZAR LOS DERECHOS SOCIALES EUROPEOS**

La consecuencia de lo que llevo afirmando hasta ahora es que, aunque se mejoren los contenidos y los procedimientos de consulta y diálogo social comunitarios, ello no podrá suplir un problema estructural que los condiciona: el desequilibrio existente en la construcción europea entre la integración económica y monetaria por un lado y el resto de las políticas, por otro; y la insuficiencia de las bases jurídicas actuales para desarrollar en la UE una política social.

Ese desequilibrio condiciona no sólo la mayor fructificación de la participación institucional y del diálogo social europeo, sino también la adhesión de los ciudadanos al proyecto comunitario. Probablemente la solución a este dilema habrá de venir de la Conferencia Intergubernamental que tiene por objeto completar el Tratado de Maastricht, introduciendo en el mismo la política de empleo y los derechos sociales fundamentales.

Como ha señalado Maurice Duverger en un libro de expresivo título, "**La liebre liberal y la tortuga europea**", "habrá que dotar a las instituciones comunitarias de poderes equivalentes a aquellos que permitieron a los Estados corregir la tremenda injusticia que el liberalismo del siglo XIX engendró al tiempo que desarrollaba considerablemente la economía. Si no, los Doce pondrán en su lugar un formidable acelerador de producción y multiplicador de desigualdades, debilitando los medios nacionales para reducir éstas, sin reemplazarlos por medios europeos".

En definitiva, compartiendo el criterio de la doctrina iuslaboralista (Simitis, Lyon-Caen, Casas Baamonde, Rodríguez Piñero) los problemas **sociales** de la UE se plantean hoy en día en términos jurídico-constitucionales. En términos de constitucionalización de los derechos sociales. La operación constitucional de declaración de los derechos sociales fundamentales se revela imprescindible para garantizar el mantenimiento y desarrollo futuro del **modelo social europeo** que tantos afirman querer salvaguardar y potenciar.

La consagración de los derechos sociales debería constituir el fundamento de la política y del derecho social de la UE, la "base unitaria para un derecho del trabajo europeo". Esta definición de los derechos sociales en el orden comunitario sería clave para la realización, asimismo, de la cohesión económica y social, uno de los grandes objetivos de la UE. Y también para que el diálogo social europeo adquiriera su plena significación. A falta de ello, la política social y el derecho del trabajo no solo podrían devaluarse sino entrar en procesos de renacionalización.

#### **5. UNION MONETARIA Y UNION SOCIAL**

El riesgo de una cierta forma de involución nacional de la política social europea, y la necesidad de evitarlo, se plantea con mayor crudeza en vísperas de la implantación de la Moneda Única Europea.

En efecto, para que la unión monetaria cuyas ventajas, al menos teóricas, en algunos aspectos resultan innegables, sea un factor de cohesión y equilibrio en Europa será necesario que vaya acompañada de una verdadera unión política y fiscal, de una unión social (de normas mínimas) y de un sistema articulado de negociación colectiva y de salarios.

Pero que ello sea así no está, en absoluto, asegurado. Por el contrario, siguiendo al profesor Freyssinet, dos escenarios, bastante contradictorios entre sí, son posibles tras la entrada en vigor de la moneda única (sin introducir el factor de complejidad, esencial por otra parte, de los países que entren o queden fuera del Euro):

- En el primero, la Unión Monetaria Europea funcionaría en el estricto respeto de los criterios de convergencia (pacto de estabilidad) y el Banco Central Europeo seguiría una línea de actuación modelo Bundesbank. La completa liberalización del gran mercado unificado seguiría siendo la prioridad. El empleo, los salarios, el funcionamiento del mercado de trabajo, continuarían siendo entera competencia

de los Estados miembros. Se mantendrían las políticas económicas ortodoxas dirigidas al equilibrio monetario, financiero y presupuestario.

- En el segundo escenario, los Estados apostarían por la cooperación y adoptarían conjuntamente objetivos para priorizar el crecimiento, el empleo y la solidaridad. Lo que necesariamente implicaría la coordinación de las políticas económicas y sociales. La UE se dotaría de medios presupuestarios suficientes para sostener la actividad económica, reducir los desequilibrios estructurales y responder a los impactos económicos externos. Y la Unión Monetaria adoptaría objetivos de convergencia real, como los niveles de productividad, salariales, de protección social y de paro. En este contexto, la política monetaria estaría sometida a los objetivos políticos definidos en común.

Las tendencias actuales parecen apuntar más al primero que al segundo escenario. Si ello fuera así, los riesgos de que algunos países -privados por la moneda única del instrumento cambiario para ajustar sus diferenciales de competitividad y sin apenas margen real para realizar una política económica y social autónoma- traten de competir por la vía de la degradación de la política de rentas, no son desdeñables.

En todo caso, un hipotético horizonte en el que las "desinflaciones competitivas" y las "devaluaciones competitivas" de las últimas décadas dieran paso a las "devaluaciones sociales y salariales competitivas", sería profundamente negativo para el futuro de la Unidad Europea.

Quizá la mejor forma de conjurarlo sea el reforzamiento del diálogo social, creando en la reforma de los Tratados que se está debatiendo en la Conferencia Intergubernamental, un marco constitucional -social, laboral y de empleo- que le permita desarrollar todas sus potencialidades.

1. Cronológicamente fueron creados el Consejo Económico y Social en Francia (1925), el Consejo Central de la Economía en Bélgica (1948), el Consejo Económico y Social en los Países Bajos (1950), el Comité Consultivo de la CECA (1951), el Consejo Nacional del Trabajo en Bélgica (1952), el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo en Italia (1957), el Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas (1958), el Consejo Nacional de Desarrollo Económico en el Reino Unido (1962), el Consejo Económico en Dinamarca (1962), el Consejo Económico y Social en Luxemburgo (1966), el Consejo Económico y Social Nacional de Irlanda (1973), el Consejo Económico y Social en Grecia (1978), el Consejo Permanente de Concertación Social en Portugal (1984) y el Consejo Económico y Social en España (1991).
2. La Comisión europea acaba de elaborar una Comunicación (COM (96)448), del 18 de septiembre, relativa al desarrollo del diálogo social a escala comunitaria en la que, al tiempo que realiza un balance del mismo, plantea una serie de sugerencias de gran interés para reforzarlo.
3. Existen directivas sobre derechos de los trabajadores en casos de transmisión de empresas, insolvencia del empresario, despidos colectivos, instrumento de prueba de la relación laboral, no discriminación en la contratación laboral, además de un conjunto de normas antidiscriminatorias.
4. Como es conocido, dada la oposición británica, se incorporó al Tratado un "Protocolo" del que se deriva un Acuerdo sobre política social, vinculante para 14 de los 15 Estados miembros, cuya aplicación implicaba problemas de interpretación jurídica.
5. Ello puede explicar que en aplicación del Acuerdo de Política Social sólo se haya aprobado la directiva sobre la constitución de un Comité de Empresa Europeo, primera norma comunitaria "a once", basada en su Artículo 2 párrafo 2º, (Casas Baamonde, Rodríguez Piñero).
6. Esta es una de las propuestas básicas defendidas por la Confederación Europea de Sindicatos ante la Conferencia Intergubernamental que deberá estudiar la modificación del Tratado de la UE.

## LA CONFEDERACION EUROPEA DE SINDICATOS Y SU PAPEL EN LA UNION ADUANERA

**Miguel GONZALEZ ZAMORA**

Abogado, Secretario Adjunto de Relaciones Internacionales,  
Confederación Sindical de Comisiones Obreras, Madrid.

### 1. PACTO DE CONFIANZA POR EL EMPLEO DEL PRESIDENTE SAMPER

#### 1.1 Situación del Paro en Europa

- Hasta el 73, el paro era prácticamente inexistente, el 2% frente al 4% en Estados Unidos (EE.UU).
- Desde el 73 no ha dejado de incrementarse. Actualmente una media del 10% y que varía desde el 23% en España al 2,5% en Luxemburgo.

#### 1.2 Andadura del Pacto de Santer

- Primavera 96. Reunión Agentes Sociales con Santer. Posición Comisión y Confederación Europea de Sindicatos (CES); favorables al Pacto. Posición empleadores (UNICE); reticentes al Pacto.
- Junio 96. Cumbre Florencia, decepcionantes resultados por la posición del Consejo.

#### 1.3 Estado Actual

Se han creado cuatro grupos de trabajo sobre las siguientes materias: Macro-economía, Formación, Jóvenes e Infraestructura.

Si se producen acuerdos en estos grupos de trabajo entre los Agentes Sociales, el Presidente Samper convocaría un pleno y el pacto de confianza por el empleo sería retomado en la cumbre de Dublín del mes de diciembre.

#### 1.4 Pactos Territoriales por el Empleo

La Comisión ha lanzado la idea de negociar pactos para el empleo que tendrían aplicación en un ámbito territorial más reducido que el europeo. Esta idea ha sido muy bien acogida por los Sindicatos. Sin embargo los empresarios la han acogido con frialdad.

### 2. DESARROLLO PROTOCOLO SOCIAL APROBADO EN MAASTRICHT

En este protocolo se establece un procedimiento normativo consistente en:

La Comisión Europea, antes de presentar propuestas en el ámbito de la política social, debe consultar a los Interlocutores Sociales.

Si, tras esta consulta, la Comisión considera deseable una acción comunitaria, consultará, de nuevo a los Interlocutores Sociales sobre el contenido de su acción. Con motivo de esta consulta, los Interlocutores Sociales pueden dar a conocer a la Comisión su voluntad de iniciar un proceso de negociación para concertar un acuerdo que deberá tener lugar en un plazo de nueve meses o en un plazo superior si los Interlocutores Sociales y la Comisión así lo desean.

El acuerdo que deberán concertar los Interlocutores Sociales se aplicará, ya sea de conformidad con las prácticas y los procedimientos de los Agentes Sociales y de los Estados nacionales, ya sea, a petición de los firmantes del acuerdo, mediante una "decisión" del Consejo. El término "decisión" se utiliza en su acepción más amplia y, en consecuencia, el acuerdo sobre el permiso parental se aplica mediante la adopción de una Directiva (96/34) y no a través de una decisión propiamente dicha.

Cabe destacar que el Protocolo social adoptado por 11 de los 12 estados miembros recoge, en su totalidad, los aspectos establecidos en el acuerdo entre la CES, el CEEP y la UNICE, salvo la expresión "tal cual" incluida en el apartado del Artículo 4 que ha sido suprimida del Artículo 4 y cuyo significado es que los que los Interlocutores Sociales acuerdan no tendrá que ser recogido "tal cual" por el Consejo. Igualmente, diremos que éste es el único proceso de decisión comunitaria en el que el Parlamento no participa.

Este Protocolo Social ya ha dado su primer fruto; es la Directiva sobre el permiso por maternidad que recoge el acuerdo marco de 14 de diciembre de 1995 entre la UNICE, la CEEP y la CES. En estos días se está negociando un posible acuerdo sobre flexibilidad, y salud y seguridad en el trabajo, siguiendo los trámites del Acuerdo Social.

Ya han surgido, sin embargo, las primeras dificultades para un acuerdo: mientras que para la CES el hipotético acuerdo debe recoger todas las formas de contratación temporal: contratos de duración determinada, fijos discontinuos, empresas de trabajo temporal, interinos a tiempo parcial, etcétera, para la UNICE, por el contrario, el acuerdo ha de limitarse exclusivamente a los trabajadores que lo hacen a tiempo parcial.

### **3. DESARROLLO TRATADO UNION EUROPEA**

El Protocolo relativo a la Política Social, que prevé el "opting out" británico, establece que se puedan aprobar los instrumentos normativos de contenido social por el resto de los Estados miembros. Esta autoexclusión del Reino Unido ha permitido que se apruebe una Directiva tan importante como la 94/95 del 22 de setiembre de 1994 sobre la constitución de un Comité de Empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria.

#### **3.1 Ambito de Aplicación de la Directiva**

Se constituirá un Comité de Empresa europeo o un procedimiento de información y consulta a los trabajadores:

1. en toda empresa que ocupe 1000 o más trabajadores en Estados miembros diferentes y por lo menos 150 o más trabajadores en cada uno de ellos.
2. en todo grupo de empresas que cumpla las siguientes condiciones:
  - a. que empleen 1000 o más trabajadores en los Estados miembros
  - b. que comprenda al menos dos empresas miembros del grupo en Estados miembros diferentes, y
  - c. que, al menos, una empresa del grupo ocupe 150 o más trabajadores en un Estado miembro y que al menos, otra de las empresas del grupo emplee 150 o más trabajadores en otro Estado miembro.

Se entiende por "Grupo de Empresas" la asociación que comprenda una empresa que ejerce el control y las empresas controladas.

Se presume, salvo prueba en contrario, que una empresa controlada o ejerce una influencia dominante cuando directa o indirectamente:

- a. posea la mayoría del capital suscrito de la empresa, ó
- b. disponga de la mayoría de los votos correspondientes a las acciones emitidas por la empresa, ó
- c. pueda nombrar a más de la mitad de los miembros del consejo de Administración, de Dirección o de control de la empresa.

Para concretar si una empresa ejerce el control se aplicará la Legislación del país que regule esa empresa, salvo que ese país no sea un país comunitario, en cuyo caso se aplicará la legislación del estado comunitario en cuyo territorio "esté establecido" un representante o el Estado miembro en cuyo territorio se encuentre situada la Dirección central de la empresa del grupo que tenga un mayor número de trabajadores.

El Comité de Empresa europeo se constituirá mediante acuerdo cuyos contenidos mínimos son los siguientes:

- a. las empresas y centros de trabajo a que afectará el Acuerdo, que serán, en principio, las empresas o centros situados en Estados miembros, salvo que las partes acuerden otra cosa.
- b. la composición del Comité europeo, el número de sus miembros, su distribución y la duración del mandato.
- c. las competencias y los procedimientos de información y consulta.
- d. el lugar, frecuencia y la duración de las reuniones del Comité.
- e. los recursos financieros y materiales que se asignarán al Comité.
- f. la duración del Acuerdo y el procedimiento para su renegociación.
- g. la forma en que los representantes de los trabajadores tendrán derecho a reunirse "para cambiar impresiones" acerca de la información que se les ha comunicado.

Las partes pueden acordar la constitución de más de un comité, por ejemplo, en los grupos de empresas.

En lugar de la creación de un Comité, las partes podrán acordar el establecimiento de uno o varios procedimientos de información y consulta.

Mientras que el Comité de Empresa implica organismo o aparato estable, el procedimiento es un mero medio o fórmula para que la empresa informe y consulte a los trabajadores.

En base a esta Directiva se crearán aproximadamente 1200 Comités de Empresa Europeos, de los que ya se han creado unos 200. La mayor parte de las empresas que crearán Comités serán alemanas 274, EE.UU. serán 187 y de Francia 122.

#### **4. Conferencia Intergubernamental (CIG - 96)**

La primera Conferencia Intergubernamental finalizó con el Tratado de la Unión aprobado en Maastricht, que estableció las condiciones para llegar a la Moneda Única.

En Maastricht se acordó igualmente convocar una II Conferencia Intergubernamental que estudiase tanto las consecuencias y reformas políticas de la Moneda Única como las condiciones para una ampliación de la Unión Europea hacia el Este.

Actualmente los trabajos de la Conferencia se encuentran en el siguiente estado:

Tras el Consejo Europeo de Florencia, la CIG entra en una nueva fase. Si durante la Presidencia italiana lo esencial de los trabajos giró en torno a un inventario de las posiciones de los Estados miembros, la Presidencia irlandesa imprimió una mayor velocidad al comprometerse a debatir textos concretos.

En efecto, el Consejo ha pedido que le sea presentada una propuesta de conjunto para la revisión del Tratado con motivo de la Cumbre de Dublín que tendrá lugar en diciembre.

Una vez añadido esto, el sentimiento es que deben ponerse en marcha las verdaderas negociaciones. La Presidencia irlandesa ha convocado para el 5 de octubre una Cumbre informal de Jefes de Estado y de Gobierno con el fin de dar un impulso político a las negociaciones.

Durante las primeras semanas, ha salido a la superficie la hipótesis de reducir aún más las ambiciones de la CIG para garantizar una conclusión rápida. En concreto este punto de vista podría resultar perjudicial para las reivindicaciones de la CES (empleo, derechos sociales...), al correr el riesgo de que éstas puedan ser excluidas de una agenda abreviada que se centre en la PESC, en las reformas institucionales y en mecanismos de decisión con vistas a la ampliación. La Cumbre del 5 de octubre debería ser clarificadora a este respecto.

Teniendo en cuenta la situación actual en lo que a nuestras reivindicaciones esenciales se refiere, cabe observar lo siguiente:

- **Empleo:** una amplísima mayoría se muestra favorable a incluir en el Tratado nuevas disposiciones sobre el empleo. Gran Bretaña se opone totalmente. Alemania y Holanda siguen reservando su parecer. Francia ha hecho poca cosa a favor.
- **Acuerdo social de Maastricht:** todos los Estados miembros, excepto Gran Bretaña, se muestran favorables a su integración en el Tratado.
- **Derechos sociales fundamentales:** la cuestión no se ha abordado a fondo. Se considera posible la inclusión en el Tratado de una cláusula antirracismo y la igualdad hombre/mujer como principio general.

En cuanto a los otros temas, todo parece bastante impreciso.

## PARTICIPACION DE LAS PYME EN LA INTEGRACION REGIONAL

**Gianni BERNABEI**

Miembro del Comité Económico y Social (CES), Bruselas;  
Responsable de asuntos europeos, Confederación de la Industria Italiana, Roma.

La importancia de la Pequeña y Mediana Empresa (PYME) dentro la estructura de producción europea queda demostrada por algunas cifras: el 99% de las empresas europeas cuentan con menos de 250 empleados y se puede decir que la mayoría de ellas son pequeñas unidades artesanales porque aproximadamente el 93% de las empresas de la Unión Europea (UE) cuenta con menos de 10 empleados.

Dentro del ámbito de la economía europea, las PYME representan más de los dos tercios de los empleos comunitarios y las microempresas, hasta 9 empleados, contribuyen al empleo casi en igual medida que las grandes empresas, es decir, alrededor del 30%.

En el curso de los tres últimos años, el 75% de los nuevos empleos creados en Europa lo fueron gracias a las PYME. En términos de volumen de negocios globales, más del 70% está representado por las PYME. En efecto, la importancia de las PYME para el empleo, el crecimiento, la innovación, al igual que la contribución que las PYME realizan a las relaciones de competencia en el Mercado Europeo, han hecho que en los últimos años fueran objeto de un amplio reconocimiento.

Por otra parte, el reconocimiento del valor intrínseco de la PYME no deja de crecer porque resulta cada vez más claro que el espíritu de empresa independiente constituye, para nuestras sociedades, un enriquecimiento que puede acercar los antagonismos "clásicos" entre el capital y el trabajo.

La integración de la dimensión "PYME" en las diferentes políticas de la UE, al igual que el arranque de una política comunitaria de la empresa son una prueba tangible de ello.

Hace poco tiempo, la UE lanzó su tercer programa plurianual para las pequeñas y medianas empresas. Para el período 1997-2000 comprende medidas especialmente dirigidas a crear un ambiente de PYME dentro del conjunto de la UE, a mejorar la competitividad de las PYME europeas y a alentar su europeización al igual que su internacionalización.

El programa plurianual 1997-2000 se inscribe dentro del marco del programa integrado en favor de las PYME que había sido adoptado en 1994 y que se dirigía al conjunto de políticas comunitarias que contienen elementos a favor de las PYME.

Se trata, por lo tanto, de medidas específicas que pueden resumirse de la siguiente manera:

- a. Facilitar el acceso al conjunto de programas comunitarios a favor de las PYME, promoviendo el papel de los Euro-Info-Centros (EIC) en tanto que primer recurso, es decir, poner al servicio de las empresas la red de Euroguichets (euroventanillas) a modo de respuesta a todas las preguntas que puedan plantear, ayudándolas también a ponerse en contacto con otras redes comunitarias competentes en la materia.
- b. Redoblar los esfuerzos de simplificación administrativa, especialmente mediante la introducción del aspecto costo/beneficio en el sistema de evaluación del impacto sobre la empresa. En este sentido, es del caso decir que hace ya varios años que toda propuesta de medida legislativa comunitaria que pudiera tener un impacto sobre las PYME debe estar munida de una ficha específica en la que se precise el alcance de los efectos sobre las empresas, en particular sobre las PYME, sobre todo en términos de simplificación de la legislación y de la reglamentación. Todas las propuestas están munidas también de una ficha de impacto sobre el empleo.
- c. Reforzar la participación de las organizaciones de las PYME en el proceso de toma de decisiones en el ámbito comunitario (ya sea en los diferentes órganos institucionales donde actúan, tales como los Comité Económico y Social (CES), ya sea en los comités consultivos, o en el seno del diálogo social, o a través de consultas directas de la Comisión con las organizaciones europeas de las PYME tales como la Comisión PYME de la Unión de Confederaciones Industriales y Patronales de Europa (UNICE), la UEPME y el Comité Europeo de la Pequeña y Mediana Empresa (EUROPME).
- d. Alentar y ayudar a las PYME para que operen en los mercados internacionales, en especial mejorando la puesta en funcionamiento de redes y mejorando el acceso a la información sobre los mercados

(redes COOPECO, BRE, BC-NET, Sistema de Promoción de la Información Tecnológica y Comercial (TIPS), RIOS-ALSBSUB, ECIP, EUROPARTENARIAT, INTERPRISE).

- e. Identificar nuevas pistas y promover el acceso de las PYME a la investigación, la innovación y la formación (a través de la creación de un Grupo de Trabajo PYME-Innovación y programa Leonardo para las PYME).
- f. Promover el espíritu de empresa y estimular la creación o la extensión de las PYME, especialmente por intermedio de los programas SEED CAPITAL (capital simiente) ya sea a nivel comunitario como nacional.
- g. Integrar el medio ambiente y el desarrollo sostenido en la política comunitaria para las empresas.
- h. Favorecer una utilización mayor de las tecnologías de la información (programa INFO 2000, programas informáticos).
- i. Mejorar la transparencia del mercado de la subcontratación mediante la promoción de la información y la comunicación, al igual que del conocimiento de los diferentes mercados en el plano económico, jurídico y técnico, tanto dentro como fuera de la Unión (acciones de cooperación y formación de sociedades entre los diferentes sectores clave de la contratación, la política de calidad y la difusión de los procedimientos de certificación y de normalización técnica, las recomendaciones sobre las condiciones de pago).
- j. Mejorar el entorno financiero de las empresas (programas nacionales de consejo y formación referentes a los aspectos financieros y de gestión de empresas, creación de una nueva facilidad de préstamo en el ámbito comunitario - el Fondo Europeo de Inversión, dotado de mil millones de ECUs - destinado a las PYME, la creación de un nuevo instrumento de bonificación del interés, préstamos globales del Banco Europeo de Inversiones que, entre 1991 y 1995, otorgó créditos por 10 mil millones de ECUs a favor de más de 40.000 PYME; propuesta sobre el desarrollo de los mercados de capital para las PYME de gran crecimiento EASDAQ, siguiendo el ejemplo del NASDAQ estadounidense, al igual que un instrumento nuevo para garantizar el "ELISE" -Programa Europeo para el Seguro de Préstamos para el Empleo- que permitiría ayudar a las PYME creadoras de empleo a obtener créditos.

Más allá de los instrumentos de los que acabamos de hablar, existe toda una gama de acciones para las PYME que están relacionadas con las políticas comunitarias:

- Acciones estructurales dentro del marco de los fondos estructurales (10% para las PYME, fondo social, fondo de desarrollo regional, fondo de orientación y garantía para la agricultura, instrumento financiero para la pesca y fondo de cohesión) con una "iniciativa PYME" (mil millones de ECUs para el período 1994-1999), la iniciativa "ADAPT" para la calificación del capital humano y la calidad de la gestión de las PYME.
- Acciones de investigación y desarrollo tecnológico con facilidades de acceso a los diferentes programas específicos del PQ comunitario (13 mil millones de ECUs 1994-1998), al igual que programas ad hoc tales como la Acción de Cooperación en Investigación y Tecnología (CRAFT), primas de factibilidad y toda una serie de acciones dentro del marco del programa "INNOVATION".
- Acciones de educación y formación, dentro del marco de los programas comunitarios "SÓCRATES", para la promoción de la cooperación entre la enseñanza universitaria, escolar y la educación de los adultos y "LEONARDO" dirigido a la formación profesional, la cooperación entre la universidad y la empresa, la educación para el diálogo social de las partes sociales, la formación de formadores, etcétera.

Por último, otro campo de gran interés para las PYME y que requiere una evaluación puntual se refiere a la puesta en funcionamiento eficaz y correcta del Mercado Único Europeo (MUE) cuyo logro sigue siendo incompleto. Mientras continúe la realización solamente parcial del mercado único, no se podrá responder a las expectativas fundadas en su puesta en funcionamiento.

Además, la cohesión del MUE sigue siendo muy sensible a las perturbaciones monetarias, especialmente luego de las grandes diferencias de tipo de cambio verificadas en los últimos años entre las divisas europeas, debido a los diferentes procesos en el trayecto de convergencia económica hacia la Moneda Única de 1999.

Por otra parte, la aceleración necesaria para el logro del Mercado Interior Europeo debería abogar a favor de una extensión general de la toma de decisiones por mayoría calificada, al igual que de la intensificación de la elaboración de normas técnicas comunes en el ámbito europeo y la plena aplicación del principio del reconocimiento mutuo, ya sea en el ámbito reglamentado sometido a las directivas de armonización, como en el ámbito no reglamentado que abarca las otras trabas potenciales.



Es, justamente, debido a la importancia extrema de la concreción plena del Mercado Interior Europeo, de la aplicación correcta de las medidas y las normas que lo rigen y de su funcionamiento pleno (a la vez que se asegura una cooperación administrativa de los Estados miembros impulsados y de los mecanismos que favorecen la información y la cooperación de las PYME) que estas últimas participan masivamente en los trabajos del observatorio del mercado único en el seno del CES.

Por otra parte, los representantes de las PYME en el CES, además de participar activamente en el seno del grupo primero de los empleadores y del grupo "Intereses Diversos", constituyeron una agrupación de categoría que les es propia, la categoría "PYME y Artesanado" que cuenta con doce miembros de diferentes nacionalidades para aprovechar las sinergias más amplias posibles en su acción sobre los diferentes aspectos del proceso de integración que los afecta de manera directa o indirecta.

El CES constituye un foro privilegiado para participar activamente desde el interior del sistema de integración regional en el proceso de construcción de la Europa Unida, como lo debe ser en el seno de este gran proyecto del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), con el objetivo final de la creación de un mercado común integrado.

El foro consultivo del MERCOSUR podría desempeñar un papel importante concentrándose, a través de sus comités técnicos, en lo económico, lo social y la formación, las actividades productivas y las relaciones exteriores, aprovechando siempre la experiencia y la asistencia técnica de su colega europeo, el CES.

Por otra parte, las PYME del MERCOSUR deberían poder aprovechar todos estos instrumentos de cooperación de la UE hacia el MERCOSUR y hacia América Latina en general.

Se trata, principalmente, de la extensión de instrumentos que han desempeñado un papel importante para dar una dimensión continental a las PYME de los diferentes Estados Miembros y para ayudarlas en sus procesos de internacionalización frente a la competencia mundial y a la globalización de los mercados.

En primer lugar, las EUROGUICHETS (euroventanillas): se trata de una red computarizada de 230 centros creados en las principales organizaciones de representación y desarrollo de las empresas o del territorio en los 15 Estados miembros (27 de las cuales están en Italia), las que desempeñan un papel interactivo con las instituciones comunitarias en el campo de la información sistemática a las empresas sobre los aspectos económicos, jurídicos, técnicos, financieros y sectoriales de la integración, mediante el desarrollo de una asistencia directa a las PYME y la promoción de su internacionalización.

Las EUROGUICHETS están conectadas a la red de Euro centros de Cooperación Empresariales (ECE), de América Latina, de los cuales 4 se encuentran en Argentina, 7 en Brasil, 1 en Paraguay y Uruguay, establecidos en el marco del programa AL-INVEST (renovado recientemente para el período 1995 - 2000).

AL-INVEST se basa en el principio del cofinanciamiento y de la corresponsabilidad del sector privado. Su objetivo consiste en poner en contacto las redes latinoamericana y europea de operadores económicos, principalmente las PYME, que no tienen capacidad por sí mismas para la internacionalización, facilitando a la vez la utilización integrada de los instrumentos de cooperación económica. La dotación financiera comunitaria del programa AL-INVEST hasta el año 2000 será de 41 millones de ECUs.

Dentro de ese marco, la red COOPECO en la UE y la red EUROCENTROS en América Latina organizan:

- Encuentros sectoriales entre empresarios y empresas latinoamericanas y empresas europeas, con la participación de, por lo menos, tres Estados miembros de la Unión.
- Encuentros específicos para la subcontratación.
- La creación de nuevos EUROCENTROS en América Latina.
- La participación en ferias y exposiciones.
- La cooperación en el campo de la transferencia tecnológica.
- La promoción de las inversiones y los acuerdos comerciales.

Dentro del marco de AL-INVEST, se desarrolló también una nueva red que se llama TIPS, que, a comienzos de este año, contaba con un centro internacional de operaciones, 4 oficinas regionales, 35 oficinas a nivel nacional, 10 corresponsales.

El plan de desarrollo de TIPS para 1996-1998 prevé:

- Servicios de marketing especializado.
- Servicios de formación que incluyen la elaboración de programas completos de formación, la producción de material para la formación a distancia, ciclos de conferencias a nivel nacional y de categoría, especialmente PYME, la organización de cursos especiales de formación de formadores.

- El desarrollo de "business TIPS on line" y Banco Electrónico de Negocios de Montevideo (BEN), con el software y las modalidades operativas desarrolladas por la sociedad italiana STET, que va a conectar la red TIPS en todos los países del MERCOSUR con una red BEN en los países europeos.
- Un nuevo servicio de ruedas electrónicas de negocios a partir de las MERCORRUEDAS con la participación de 5.000 empresas, con un software muy simple y amistoso que será ampliado a las Ruedas Andinas de Negocios y a las Ruedas Centroamericanas y de México y a las Eurorruedas Electrónicas de Negocios.

Por último, el TIPS está desarrollando otros servicios tales como:

- Red de gestión ambiental;
- Servicio informativo de formación sectorial;
- Programa específico de formación sobre el medio ambiente y de asistencia técnica.

Otro instrumento interesante para las PYME está representado por la red Business Cooperation Network (B.C. NET).

Se trata de una red de *consultores* especializados que suscriben un contrato con la Comisión Europea para la erogación de servicios tales como la identificación rápida y *confidencial* de socios potenciales según el tipo de cooperación que se requiere, el sector de actividad, la zona geográfica.

Los tipos de cooperación pueden ser la distribución comercial, la adquisición de licencias para la explotación financiera, la participación conjunta de empresas de la UE y del MERCOSUR en programas comunitarios, especialmente en los diferentes campos de la investigación y el desarrollo tecnológico.

Otra herramienta de cooperación que vale la pena señalar está constituida por la Red Bureaux de Rapprochement des Entreprises (BRE) (Oficina de Encuentro de las Empresas).

La Red BRE, creada en 1973, fue el primer instrumento de cooperación puesto a disposición de las PYME con el objetivo de promover la cooperación transnacional no confidencial, a la vez que se daba apoyo a las PYME en las negociaciones de acuerdos de cooperación.

La red de corresponsales BRE está presente en más de 60 Estados, 15 de ellos en América Latina, en especial en todos los Estados del MERCOSUR.

Otra iniciativa comunitaria importante está representada por la Euro Partenariat y especialmente la MERCOSUR Partenariat, cuyo objetivo es estimular la formación de sociedades entre las PYME, con la organización de gran manifestación sobre la identificación y selección de 300-400 empresas de la región interesada, la publicación y la difusión de un catálogo en múltiples idiomas, con descripciones esquemáticas de las características de las empresas seleccionadas, la búsqueda de socios con la ayuda de todas las Redes comunitarias; dos jornadas de Contacto Empresarial entre los empleadores, con entrevistas fijadas de antemano.

Las empresas de la región que acogen la manifestación logran firmar acuerdos de cooperación en el 30 al 40% de los casos.

A título de ejemplo, en Europa habrá próximamente dos manifestaciones; una en Génova, Italia, en el mes de noviembre y la otra en Atenas, Grecia, en el mes de junio de 1997.

Dentro de la misma óptica, la acción comunitaria INTERPRISE se extendió al MERCOSUR con INTERPRIMES -Iniciativa para alentar las sociedades entre las empresas del MERCOSUR.

Se trata de un respaldo a las acciones de carácter local, regional o nacional, para estimular los contactos entre empresas e instaurar la cooperación entre las PYME. Los proyectos deben interesar normalmente a, por lo menos, 3 regiones de 3 Estados Miembros diferentes de la UE y a 2 del MERCOSUR.

El programa comunitario European Community Investment Partners (ECIP) (Socios para la inversión en la Comunidad Europea), ocupa una posición particular. Se trata de un programa cuyo objetivo es promover la constitución de *joint ventures* y acuerdos de producción en base a licencias si hay lugar a una transferencia de tecnología y de *know-how*.

Todas estas PYME europeas y latinoamericanas pueden tener acceso a las facilidades previstas, tales como la promoción de *joint ventures*, el financiamiento de los estudios de factibilidad, la participación en el capital de una *joint venture*, la cobertura de los costos de formación y de asistencia técnica.

Hace poco tiempo, la UE lanzó otro programa importante a favor de América Latina en el campo de la energía. Se trata del programa A LURE cuyo objetivo es el respaldo a las instituciones y las sociedades de producción y distribución de energía en los países latinoamericanos.

Se hará por medio de una cooperación energética con la UE que favorezca la reestructuración de este sector, que puede beneficiarse también con el financiamiento del Banco Europeo de Inversiones (BEI), muy activo desde 1992 en el financiamiento de proyectos de desarrollo del sector privado en varios sectores, con más de 400 mil millones de ECUs en préstamos otorgados desde 1993.

Dentro del campo de la cooperación científica y tecnológica de las universidades por la formación y la transferencia de conocimientos, hay que mencionar el programa ALFA (América Latina Formación Académica) que tiene como objetivo respaldar la cooperación en los campos de las ciencias económicas y sociales (gestión de empresas, administración pública, economía y derecho económico, medio ambiente, integración regional, desarrollo rural, ordenamiento regional y urbanismo, política social y educación, ciencias del ingeniero, medicina y salud).

Por otra parte, la cooperación científica y tecnológica entre la UE y América Latina se realiza a través de programas específicos dentro del marco del IV Programa Marco de RDT comunitario 1994-1998 y se intensificará dentro del próximo Programa Marco 1998-2002 para aumentar las posibilidades de participación de los países latinoamericanos.

Cabe mencionar, finalmente, el programa para la subcontratación que explota las redes específicas ALABSUB en América Latina y RIOST en Europa.

La Asociación Latinoamericana de Bolsas de Subcontratación (ALABSUB), con 18 centros en 13 países latinoamericanos y la red europea RIOST con 34 organizaciones representativas y 300 instituciones, promueven la asociación para la subcontratación en el seno de 6 grandes ferias europeas y 4 latinoamericanas.

La DG XXIII de la Comisión desarrolló también acciones para la promoción de la subcontratación de los países del MERCOSUR en terceros países mediante el desarrollo de terminologías sectoriales en múltiples idiomas y guías prácticas sobre los aspectos jurídicos de la subcontratación industrial en el MERCOSUR.

Como se ve, la integración de la dimensión PYME en las diferentes políticas comunitarias se encuentra también en las iniciativas de la UE hacia el MERCOSUR, pudiendo dar el impulso (y el apoyo financiero, de información y de formación) al desarrollo de un método de enfoque de los diferentes problemas planteados por la integración regional y el espacio para una acción puntual de los actores socioeconómicos del MERCOSUR frente a los gobiernos y a los órganos institucionales establecidos por el Protocolo de Ouro Preto (aunque marcadamente diferentes de las Instituciones Comunitarias de la UE).

Con el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la UE y sus Estados miembros y el MERCOSUR y sus Estados miembros, firmado en Madrid el mes de diciembre de 1995, se abre una nueva dinámica en las relaciones entre las dos regiones con el objetivo final de establecer en el futuro una asociación interregional de carácter económico y político y una Zona de Libre Comercio propiamente dicha prevista para el año 2001.

La perspectiva de una relación de asociación entre la UE y el MERCOSUR constituye un marco de referencia preciso para el desarrollo de la cooperación entre los sectores privados de las dos regiones.

Si se tiene en cuenta que esta futura asociación va a requerir una similitud creciente también en el plano institucional entre la UE y el MERCOSUR, si se quiere llegar a una asociación plena, las propuestas de profundizar temas específicos deberían encuadrarse en este contexto, a partir de la definición de interlocutores homogéneos de ambos lados.

Dentro de este marco se podrían considerar, en lo que respecta al sector privado, posibilidades de puesta en práctica de mecanismos conjuntos entre el CES de la UE por un lado y el Foro Consultivo Económico-Social del MERCOSUR por el otro, promoviendo todas las sinergias de cooperación y de asistencia técnica

posibles. De mi parte, yo haría lo posible porque esta posibilidad se volviera realidad en el plazo más breve posible.

**Gráfica:** El Lugar del Comité Económico y Social en el Sistema Institucional de Toma de Decisiones Europea

## EL PAPEL DE LAS PARTES SOCIALES EN EUROPA EL PUNTO DE VISTA DE LOS EMPLEADORES

**Deborah FRANCE**

Jefe, Asuntos Sociales Internacionales, Confederación de Industrias Británicas (CBI-UNICE), Londres.

### 1. INTRODUCCION

La Confederación de la Industria Británica (CBI) es la mayor organización empresarial en el Reino Unido y representa los intereses de las empresas en todos los sectores y en todas las áreas de actividad económica y social.

El tema que abordaré, es la política social dentro del marco de la integración europea desde la perspectiva de una gran organización industrial europea. Me concentraré, por consiguiente, en cómo se ha desarrollado el diálogo social y la fundamentación en la que se basa el apoyo de los empleadores europeos a este proceso. Antes de hacerlo, considero que sería útil que explique el contexto en el que todos estos acontecimientos están teniendo lugar, cómo se ha desarrollado la política social europea y cuáles son los problemas y las tensiones que están detrás de ese desarrollo. Esto nos podría ayudar a comprender más claramente las razones que se encuentran detrás de los enfoques de los diferentes actores al proceso del diálogo social europeo.

### 2. DIMENSION SOCIAL

Desde su comienzo, la atención primaria de la Unión Europea (UE) fue la integración económica, si bien como un medio para alcanzar una integración política más amplia. Una consecuencia fue que, en virtud del Tratado de Roma, la intervención de la UE en los temas de la política social sólo podían justificarse en términos de su contribución a la integración del mercado. El Tratado evadía el tema de si la armonización de la política social debería ser dejada al mercado, o si sería necesaria la intervención de la UE. Este no fue un problema muy importante durante la etapa inicial de integración de la Comunidad: la atención principal de la política social en ese período se concentró en áreas en que existía una base específica del Tratado: la facilitación de la libre circulación de la mano de obra, el establecimiento del Fondo Social Europeo (FSE) para promover la circulación regional y ocupacional de los trabajadores.

Un ímpetu renovado hacia la integración europea a partir de mediados de la década del ochenta, en especial por la concreción del mercado único europeo y la perspectiva de la unión económica y monetaria, generaron presión para que se desarrollara la 'dimensión social', incluyendo la ampliación del papel que la UE debería desempeñar en la regulación de los asuntos de las relaciones industriales. Esa presión resultó ser altamente controvertida en algunas filas. Este debate feroz culminó con la decisión de la Cumbre de Maastricht, en diciembre de 1991, de incluir en el nuevo Tratado de la Unión Europea un Protocolo de Política Social que permitiera una intervención más amplia de la UE en el campo de los asuntos sociales con respecto a lo que había sido posible en el pasado.

Desde el punto de vista político, la Comisión de la UE y la mayoría de los Estados miembros han visto el desarrollo de la dimensión social como un vehículo importante para asegurar el apoyo del movimiento laboral europeo para el proyecto del Mercado Único y para aumentar la 'aceptación social' de la reestructura económica subsiguiente. La ampliación de la competencia de la UE en el campo de la política social ha sido también un elemento central, por lo menos simbólicamente, de la 'unión política' desposada por la mayoría de los gobiernos de los Estados miembros.

Sin embargo, la Unión de Confederaciones Industriales y Patronales de Europa (UNICE), si bien acepta que hay algunas áreas que deberían reglamentarse en el ámbito europeo, considera que una concepción amplia e intervencionista de la dimensión social de la UE atenta contra el impulso desregulador de la iniciativa del Mercado Único y podría amenazar la competitividad de la industria europea. La UNICE considera que la acción pareja de la UE en el campo social es necesaria en dos áreas amplias:

- Medidas que aseguren el funcionamiento adecuado del Mercado Único (por ejemplo, el reconocimiento mutuo de los títulos, la circulación, algunas formas de capacitación, la transferencia de los planes complementarios de pensiones, etcétera);

- Medidas requeridas para evitar las formas inaceptables de competencia (por ejemplo, las normas mínimas de protección a la salud y la seguridad, la no discriminación, etcétera).

### **3. PROBLEMAS DE ARMONIZACION**

Aparte del debate respecto del contenido y la dirección de la dimensión social, el proceso de armonización en sí es problemático. Las tradiciones regulatorias diferentes entre los Estados miembros condicionan sus percepciones de cuál es el 'estilo' y el contenido más apropiado que deberían tener las relaciones industriales y la política del derecho laboral de la UE. La diversidad entre los Estados miembros en este respecto ha crecido con la ampliación de la Unión. Hay, en grandes términos, tres categorías: el sistema 'romano-germánico' que se encuentra en la mayoría de los Estados miembros (incluyendo los seis originales), contiene una reglamentación estatutaria amplia de las relaciones de empleo tanto individuales como colectivas; el 'sistema anglo-irlandés' con su tradición voluntarista y un papel más limitado de la reglamentación estatutaria; y el 'sistema nórdico' en que los acuerdos colectivos son el elemento central del sistema de regulación. En términos generales, las propuestas de la UE han tendido a reflejar las tradiciones 'romano-germánicas' o continentales dominantes, con su énfasis en la regulación jurídica. Si bien existen variaciones amplias en cuanto al nivel de las disposiciones estatutarias entre los países de la categoría 'romano-germánica', particularmente entre los países mediterráneos del sur y los seis miembros originales, las incompatibilidades estructurales más generales respecto de las propuestas de política social de la UE tienen más probabilidad de surgir en los sistemas anglo-irlandés y nórdico.

Otro punto relacionado es que los temas colectivos del derecho laboral, tales como la participación de los empleados o los acuerdos de representación, han sido considerados tradicionalmente como menos susceptibles de ser armonizados que los derechos individuales. Esto se debe a que las instituciones y los procedimientos colectivos se consideran como parte integral en las relaciones de poder político y social nacionales, de manera que los Estados miembros están dispuestos normalmente a evitar su resquebrajamiento. A medida que pasaron los años, la UE se percató de que se necesitaba un enfoque más pragmático y flexible en materia de armonización y sugirió que la forma de llevarlo adelante era teniendo normas mínimas dentro de un marco amplio para aplicarlas de conformidad con las tradiciones y las prácticas nacionales.

### **4. EL ENFOQUE DE LOS EMPLEADORES AL DIALOGO SOCIAL**

Es así que, dentro de este entorno en el que hay concepciones diferentes respecto del papel de la dimensión social en el ámbito comunitario y en el que todos permanecemos muy ligados a nuestras culturas y tradiciones nacionales, los objetivos que han guiado a los empleadores europeos en su enfoque de los acontecimientos del diálogo social son los siguientes:

- La necesidad de que se les consulte cuando se propongan políticas que puedan afectar las empresas;
- La necesidad de ejercer su influencia sobre el contenido posible de estas propuestas;
- La necesidad de discutir y debatir los temas difíciles planteados por el proceso de integración.

Esto no significa que estemos tratando de llegar a la toma de decisiones tripartita o al corporativismo en el ámbito de la UE, sino más bien a un foro o mecanismo que nos permita ejercer influencia sobre los acontecimientos que están teniendo lugar alrededor nuestro, e igualmente importante, comprender las razones que están detrás de estos acontecimientos y las reacciones de los diversos actores frente a ellos. De manera que no se trata de un fin en sí mismo, sino de un medio para alcanzar un fin.

Una vez descritos los antecedentes del desarrollo del diálogo social, quisiera describir dónde estamos ahora y cómo hemos llegado hasta aquí.

### **5. LAS PARTES SOCIALES**

Antes de comenzar a describir el diálogo social, podría ser de utilidad que describiera brevemente a quienes participan en él: las partes sociales, término que suena extraño a los oídos anglosajones y que para muchos afiliados a la CBI podría parecer como otra pieza más de la jerga europea. Es, por lo tanto, atinado describir desde el comienzo, qué es lo que esto significa.

Las Partes Sociales Europeas son organizaciones de empleadores y de sindicatos que existen en el ámbito europeo y que son reconocidas por las instituciones de la UE como los representantes legítimos de sus afiliados nacionales. Del lado de los empleadores está la UNICE, un órgano que representa las principales federaciones 'horizontales' de empleadores e industriales (incluyendo los estados de la UE, los miembros

de la Agencia Espacial Europea (AEE), Chipre, Malta, Turquía y, ahora, algunos países de Europa Central y Oriental, tales como Polonia). Trabajamos estrechamente en asuntos del diálogo social con el Centro Europeo de Empresas Públicas (CEEP), una organización más pequeña que representa a las empresas controladas por el Estado. Del lado de los sindicatos está la Confederación Europea de Sindicatos (ETUC), cuya afiliación es muy similar a la de la UNICE.

La UNICE, la CEEP y la ETUC se conocen, en general, como las partes sociales. Sin embargo, están también otras 'partes sociales' en el ámbito europeo que representan intereses profesionales o sectoriales más estrechos. En esta ponencia quisiera concentrarme, sin embargo, en el diálogo social 'horizontal'.

En el 'habla de la UE', a menudo se hace referencia a los representantes de los empleadores y de los sindicatos como los dos lados de la industria, un término que la UNICE considera como incorrecto ya que evoca la imagen anticuada de 'ellos y nosotros', como el capital y la mano de obra, como si los dos lados estuvieran en conflicto. En realidad, lo contrario es lo correcto. En el mundo de hoy queda claro que las metas y los objetivos de los dirigentes y de los trabajadores son idénticos, ya que ambos son vitales para la supervivencia y el bienestar de la empresa.

## **6. ACONTECIMIENTOS DEL DIALOGO SOCIAL**

El desarrollo del diálogo social ha tenido una historia larga y con altibajos. En la década del sesenta, por ejemplo, los contactos informales de la Comisión con los sindicatos y los órganos de los empleadores en ocasiones eran vistos con suspicacia y criticados por parte de algunos Estados miembros. Durante la década del setenta, a medida que el Consejo de Ministros comenzó a aceptar un papel más amplio para la política social europea, se establecieron nuevos órganos para promover la consulta entre los representantes de los sindicatos y las organizaciones de empleadores en el ámbito europeo. Entre 1970 y 1978, se celebraron una serie de conferencias tripartitas sobre una amplia gama de temas de política macroeconómica y social. Se estableció el Comité Permanente del Empleo (CPE) para poder dirigir las consultas entre los representantes de los órganos interesados. La UNICE, a la vez que participaba en esos ejercicios seguía, sin embargo, sin querer participar en las decisiones obligatorias en nombre de sus integrantes, ya que quería evitar dar legitimidad al desarrollo de una política social europea centralizada. Esto significó una tirantez para el proceso, razón por la cual no se celebraron más conferencias.

Desde enero de 1985, las partes sociales han llevado a cabo lo que se ha conocido como el diálogo social europeo, al que muchas veces se llama el diálogo de 'Val Duchesse', por el nombre del antiguo castillo en las afueras de Bruselas, donde el entonces novel Presidente de la Comisión, Jacques Delors, convocó a las dos primeras reuniones.

Esta iniciativa siguió a un período prolongado de relaciones frías entre la UNICE y la ETUC, en que cada organización estaba firmemente atrincherada en su propia posición, mientras que la Comisión procuraba en vano que se aprobara una legislación social europea por parte de un Consejo renuente que no podía, o no quería, reunir el voto unánime que se requería para casi todas las medidas propuestas. Estos intentos por hacer una 'ingeniería social' o, en otras palabras, por crear normas y reglamentaciones sociales uniformes a lo largo y ancho de la UE por medios legislativos, eran totalmente inconducentes. Jacques Delors lo vio y decidió hacer algo al respecto.

De hecho, ofreció dejar de lado las propuestas legislativas de la Comisión a condición que las partes sociales acordaran mantener las discusiones regulares entre ellas con vistas a identificar los problemas de la política social que requería la acción en el ámbito de la UE y a hacer propuestas conjuntas para tratarlas. La intención era que la discusión entre las partes fuera la precursora de la legislación de la UE, en el entendido de que las propuestas legislativas basadas en un enfoque acordado entre los dos lados de la industria tendrían mayor posibilidad de ser aceptadas por el Consejo de Ministros. La UNICE no estaba dispuesta, sin embargo, a participar en el diálogo social sobre esta base, e insistía en que el resultado de las conversaciones de Val Duchesse se debía limitar a Opiniones Conjuntas no obligatorias sin ningún seguimiento jurídico.

Este proceso -el diálogo social- en realidad comenzó a funcionar en 1986 bajo la forma de dos grupos de trabajo. El primero fue llamado el grupo macroeconómico y estuvo presidido por el difunto Alois Pfeiffer, formalmente el jefe del sindicato alemán, el DGB. Él solía decir "Cada una de sus organizaciones puede, separadamente, evitar que muchas cosas sucedan. Pero cuando se actúa en conjunto, se puede hacer que las cosas sucedan". La tarea del grupo macroeconómico consistía en revisar las políticas económicas de los países de la UE y su relación con los temas de la política social. En noviembre de 1986 se publicó una

Opinión Conjunta importante respecto de la Estrategia Cooperativa de Crecimiento para más Empleos. Se puso al día y se volvió a publicar en julio de 1992, como respuesta de las partes a la actual recesión económica y al desempleo creciente.

El segundo grupo de trabajo en ese primer período del diálogo social abordó los temas del empleo y del mercado laboral en relación con la introducción de nuevas tecnologías. Este grupo, después de un debate muy acalorado, logró emitir una Opinión Conjunta sobre 'Capacitación y Motivación' (un tema poco controvertido) e 'Información y Consulta de los Trabajadores' -un tema sumamente delicado y difícil que había sido motivo de división de las partes y los legisladores durante años. Sigue siendo todavía un enunciado muy valioso y esclarecedor sobre el tema.

Las Opiniones Conjuntas publicadas por las partes, si bien no revisten un carácter obligatorio, han sido y siguen siendo de gran valor porque apuntan a encontrar el punto justo de equilibrio entre:

- Las aspiraciones de los trabajadores y las limitaciones económicas;
- La necesidad de los empresarios de conservar el derecho a gestionar y el deseo de los trabajadores de participar en la toma de decisiones de la empresa;
- La centralización y la descentralización, o qué se debería hacer por parte de Bruselas y qué se debería hacer en otros ámbitos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

Las Opiniones Conjuntas han indicado a quienes elaboran las leyes en la UE, cómo pueden conducir un camino en el cual no cabe la probabilidad de que los sindicatos o los empleadores pongan ningún obstáculo. Envían también señales a las partes en el ámbito nacional, al probar que los empleadores y los sindicatos son capaces de sentarse a una misma mesa y ponerse de acuerdo en temas difíciles de política social dentro del contexto europeo.

Para algunos, dado que este proceso desembocó en Opiniones Conjuntas no obligatorias, no fue capaz de producir el avance que esperaba la Comisión en el campo de la política social. Fue, no obstante, una parte esencial de la curva de aprendizaje tanto para las partes sociales como para la Comisión y construyó relaciones que prepararon el terreno para la etapa siguiente del proceso del diálogo social.

## **7. EL DIALOGO SOCIAL**

Después de cuatro años, en enero de 1989, Jacques Delors convocó una vez más a las partes sociales y les solicitó que intensificaran el diálogo social y que pusieran mayor énfasis en el ámbito nacional. Se creó un grupo permanente a alto nivel. En ese mismo momento, la Comisión estaba preparando también la Carta Social y el Programa de Acción Social que comprendía más de 47 iniciativas en el campo social -más de la mitad de las cuales serían jurídicamente obligatorias.

Los miembros de la UNICE no estaban totalmente conformes con este retorno a lo que podría verse como los malos días del pasado de la ingeniería social. Objetaban especialmente siete de las 47 medidas propuestas por la Comisión. Las siete caían en la categoría que la UNICE consideraba que no deberían tratarse en detalle en el ámbito de la UE, sino que deberían ser dejadas a la resolución legislativa o a la negociación en otros ámbitos, nacional, sectorial o incluso de la empresa o la planta.

En muchas de las propuestas, la UNICE simpatizaba muchísimo con los objetivos enunciados por la Comisión. La UNICE estaba profundamente preocupada, sin embargo, por el hecho de que la Comisión hubiera decidido ignorar toda una serie de circunstancias que existen en toda Europa. En lugar de crear una legislación marco, que le definieran a las empresas los requisitos que deberían cumplir en estas áreas en particular, decidió hacer directivas sumamente detalladas, diciendo exactamente cómo hacerlo. En opinión de la UNICE, si bien era totalmente posible tener objetivos europeos comunes, no era ni posible, ni sensato, tener una única fórmula rígida de ejecución a lo largo y ancho de la Unión con su gran variedad de tradiciones y prácticas nacionales.

## **8. EL TRATADO DE MAASTRICHT**

A fines de 1990, se aprobó la decisión de convocar a una Conferencia Intergubernamental para revisar el Tratado de Roma con vistas a desarrollar una Unión Política Europea. Pronto se vio que uno de los objetivos de la Conferencia sería dar a la Comunidad facultades mucho más amplias en el campo de los asuntos sociales y extender el alcance de la votación por mayoría calificada para el Consejo de Ministros de Asuntos Sociales. Esto aumentaría la probabilidad de que se aprobaran las propuestas de política social en el Consejo.



A principios de 1991, sin embargo, la entonces Comisionada de Asuntos Sociales de la UE, la Sra. Papandreou, convocó al comité permanente del diálogo social e invitó a las partes sociales a que acordaran un nuevo papel para sí mismas en el ámbito europeo. Las partes sociales, que hasta el momento no habían hecho más que emitir Opiniones Conjuntas no obligatorias, ¿estarían dispuestas a considerar el desempeño de un papel negociador verdadero y enfrentar algunos temas de la política social mediante el acuerdo negociado, en lugar de dejar todo en manos del legislador? Destacó que, en el campo de la política social, la subsidiariedad tenía una dimensión extra: no solamente era necesaria para decidir qué se debería abordar en el ámbito europeo sino también si se debería decidir por ley o por negociación.

Las partes sociales debatieron este tema muy intensamente durante nueve meses y llegaron finalmente a un acuerdo histórico el 31 de octubre de 1991, bajo la forma de una carta conjunta al entonces Presidente del Consejo Europeo, el Sr. Ruud Lubbers. Adjunta a esta carta estaba la propuesta que las partes hacían para la revisión del Artículo 118b del Tratado, sobre el diálogo social. Solicitaron que el nuevo Tratado les concediera el derecho de ser consultadas sobre todas las nuevas iniciativas de la Comisión en el campo de la política social y, ante su solicitud conjunta, se les concediera el derecho de tratar cualquiera de esos temas por negociación.

La solicitud fue concedida por la Conferencia Intergubernamental. Su propuesta fue incorporada prácticamente al pie de la letra en el Tratado de Maastricht -en el protocolo y el Anexo que trata de la política social. Este acontecimiento marcó un gran cambio en la política de la UNICE. Ello se debió a la expectativa generalizada, durante 1991, de que la extensión de la votación por mayoría calificada en el área de la política social fuera un resultado probable del proceso de revisión del Tratado. El cambio de política de la UNICE causó mucho recelo en algunos de sus miembros, pero fue apoyado esencialmente por razones defensivas -para permitir que la UNICE pudiera ejercer su influencia sobre las propuestas para la legislación de la UE que tendría más posibilidad que en el pasado de ser aprobada por el Consejo- al optar por explorar el alcance de acuerdos marco que podrían formar la base de la legislación de la UE.

Desde la aprobación del Tratado de Maastricht, la UNICE ha estado dispuesta a respetar el acuerdo del 31 de octubre de 1991. No considera, no obstante, que sería correcto negociar fuera del marco del Tratado y embarcarse en negociaciones 'independientes'. La UNICE cree en el valor del nuevo proceso del diálogo social de Maastricht que supone la negociación en el ámbito europeo solamente como sustituto de la legislación que pueda considerar mal concebida, demasiado prescriptiva o demasiado detallada. Las partes sociales europeas deben asegurarse que los acuerdos que firmen no entren en áreas que puedan ser tratadas más adecuadamente dentro de los Estados miembros por las organizaciones de empleadores y los sindicatos o por arreglos internos a los que lleguen los empleadores directamente con los empleados.

Por el contrario, la acción a cargo de las partes sociales europeas debe aportar claramente un 'valor agregado' al abordar solamente aquellos problemas que no pueden ser tratados adecuadamente actuando dentro de los Estados miembros y, aun así, las partes sociales no deben, en opinión de la UNICE, hacer otra cosa más que celebrar acuerdos "marco" amplios, que definan los objetivos mínimos que todos tengan que alcanzar, dejando amplio margen para la existencia continuada de una variedad de prácticas adaptadas a las necesidades locales y de las empresas. Es así que la UNICE ve el nuevo proceso del diálogo social como una extensión del proceso de cabildeo en el ámbito europeo, más que como la introducción de una negociación colectiva europea amplia por sí misma.

## **9. LA EXPERIENCIA HASTA LA FECHA**

Los procesos del nuevo diálogo social han comenzado a desempeñar un papel importante en la forma como nos organizamos en el ámbito europeo. En 1993, la Comisión Europea elevó una propuesta referida a la información y la consulta de los trabajadores en los emprendimientos a escala transnacional -la directiva del Consejo Europeo del Trabajo. Las partes sociales no pudieron llegar a un acuerdo en un arreglo negociado sobre este tema. De todas formas, incluso cuando el intento de negociación fue un fracaso, el ejercicio de consulta que lo precedió fue útil porque pudimos ejercer influencia sobre la manera de pensar de la Comisión al plantear su propuesta final para la legislación. Pudimos también aprender algo una de la otra, al igual que sobre nuestras propias limitaciones en el proceso. Nos dimos cuenta de que necesitamos las escalas temporales adecuadas para consultar a nuestros propios miembros de manera que no tengamos que forzar el ritmo del cambio y llegar a nuestras decisiones de arriba hacia abajo, en lugar de abajo hacia arriba.

En noviembre de 1995, las partes sociales alcanzaron su primer acuerdo en virtud de estos nuevos arreglos. Éste se refería al tema de la licencia por paternidad. El texto de ese acuerdo se aprobó en forma de directiva por parte del Consejo de Ministros en virtud del Protocolo Social, en junio de 1996.

El siguiente tema de negociación es el referido al trabajo a tiempo parcial. Las negociaciones recién empezaron.

## **10. ¿EL FUTURO?**

La Comisión acaba de publicar una Comunicación sobre el futuro del diálogo social. Todas las partes interesadas se encuentran, por lo tanto, en el medio del análisis de sus respuestas a este documento que surge en un momento interesante. Quizás sea demasiado temprano para juzgar cuál será el impacto verdadero de los cambios referentes al diálogo social que fueron introducidos en el Tratado en Maastricht. De todas formas, quedan todavía muchos interrogantes por contestar. La UNICE estableció una Red de Empleadores que procura consultar a las diferentes organizaciones sectoriales acerca de las decisiones de la negociación pero, ¿será esto suficiente en el largo plazo? El debate sigue todavía acerca de en qué medida el diálogo social en el ámbito de la UE afecta las negociaciones en el ámbito nacional. La UNICE considera asimismo que las negociaciones solamente deberían llevarse a cabo en el ámbito de la UE cuando haya una iniciativa formal de la Comisión sobre un tema específico. Del lado de los sindicatos, los interrogantes probablemente sean diferentes. Existen tensiones en cuanto al papel de los procedimientos del nuevo diálogo social y su impacto posible sobre los arreglos de negociación colectiva nacional. Algunos sindicatos preferirían ver la negociación autónoma en el ámbito de los sectores de la UE.

El diálogo social europeo no surgió de la noche a la mañana. Se trata de un proceso que evolucionó paulatinamente y el cambio sólo ha sido posible cuando los participantes han encontrado el interés suficiente como para dar un paso adelante, al igual que cuando las influencias externas han sido mayores. Se trata de un proceso que ha tenido que respetar las tradiciones y las culturas diferentes de los diversos participantes nacionales. No es un fin en sí mismo: continuará evolucionando en la medida que continúe complementando, no contradiciendo, los sistemas nacionales y que signifique un canal eficaz de comunicación para los responsables de la elaboración de políticas y de decisiones.

## MERCOSUR: La Temática Social de la Integración desde la Perspectiva Institucional

**Sônia Miriam DRAIBE**

Coordinadora, Núcleo de Estudios de Políticas Públicas; Profesora, Universidad de Campinas, San Pablo, BRASIL.

### 1. INTRODUCCION

La construcción de la agenda social de la integración parece tener la contradictoria capacidad de concentrar todo el optimismo y todo el pesimismo tanto de los avaladores como de los evaluadores de los diversos procesos de integración económica regional.

Sin duda, distintos tipos de dificultades han podido alimentar los análisis negativos. Ya en el pasado, procesos como el de la Unión Europea (UE) probaron las fuertes resistencias y dilemas puestos para la definición de orientaciones, políticas e instituciones destinadas a instituir un nivel único o unificado de condiciones y estilos sociales de vida, en medio de las heterogeneidades de todo tipo que caracterizan a los países miembros. En la actualidad, cuando las mismas condiciones sociales se vieron agravadas por las vertiginosas transformaciones de la globalización y de los ajustes internos al nuevo orden, las defensas de intereses establecidos y la aparentemente mayor agresividad en el aprovechamiento de las ventajas comparativas parecerían estar llevando a impases el esfuerzo social unificador tanto de los procesos más antiguos como de los más recientes, como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Sin embargo, las evaluaciones optimistas vienen fundando en el mismo terreno sus argumentos más auspiciosos referentes a las posibilidades de instauración a niveles más elevados de los denominadores sociales comunes de las regiones integradas. Finalmente, ¿los requisitos más fuertes de elevación de la productividad del trabajo impuestos como condición para la competitividad internacional, en un contexto globalizado, no estarían estimulando procesos convergentes y homogeneizadores en materia de educación, salud, calificación profesional, etcétera?

Este trabajo intenta indicar y comentar algunas de las condiciones que podrán afectar positiva o negativamente la dimensión social de la integración en el ámbito del MERCOSUR. Sin ninguna pretensión de tratar exhaustivamente el tema, tan bien y competentemente abordado en las ponencias anteriores, nuestra reflexión se concentra sobre todo en los aspectos institucionales del problema.

De hecho, es en el plano de la construcción institucional de la integración social que trataremos de localizar tanto las lagunas del proceso como los desafíos a las capacidades de aprendizaje e innovación que, a nuestro entender, merecen una especial atención de los "policy-makers" y de las organizaciones actuantes en la dinámica del MERCOSUR. Y por tres razones que conviene inmediatamente enunciar.

En primer lugar, la fuerte heterogeneidad de los sistemas de políticas sociales de los países miembros se sabe que es un factor que exige soluciones institucionales innovadoras, que eviten impases o las conocidas disyuntivas ajuste hacia abajo (vs) ajuste hacia arriba, de remota viabilidad. Tendremos, más adelante, la oportunidad de volver sobre ese tema.

En segundo lugar porque, en el plano interno, las áreas de política social son, en general, las tradicionalmente dotadas de instituciones débiles, marcos regulatorios confusos e inestables, formas organizativas y tradiciones resistentes a los cambios -situaciones que tienden a dificultar la homogeneización y la compatibilización mínimas necesarias para el avance de la integración, estrechando los márgenes de posibilidades de los acuerdos institucionales posibles.

Finalmente, la mayor centralidad de la dimensión institucional viene del hecho de que, prácticamente en todos los países miembros -y además en casi toda la región- las grandes áreas de las políticas sociales -la seguridad social, la legislación del trabajo, la política de salud, la educación-, vienen siendo alteradas a través de modificaciones con fuerte sabor "desregulatorio", procesos conflictivos de cambios y reformas que tienden a cambiar la institucionalidad tradicional en que se anclaban. La simultaneidad de los procesos internos de desregulación con los procesos regionales de regulación e integración configura un marco institucional de inusitada complejidad.

Reafirmando entonces la pertinencia de la dimensión institucional para el examen de la integración social, mi exposición estará orientada por dos preguntas básicas: 1) ¿Cuáles son hoy los principales temas y contenidos de la agenda de la integración social, en el ámbito del MERCOSUR? 2) ¿Qué problemas y escenarios institucionales se proyectan para el curso futuro de la integración?

## **2. LA DIMENSION SOCIAL DE LA INTEGRACION**

### ***2.1 Una agenda restringida y poco consensual***

No hay aún una agenda social autónoma del MERCOSUR, aunque las dimensiones sociales de la integración estén presentes en las preocupaciones de algunos de los subgrupos de trabajo originales (1). En efecto, los temas sociales relacionados con los derechos laborales y, más recientemente, con el problema ambiental, son vistos y debatidos sobre todo como componentes de la agenda multilateral de comercio, proyectados como posibles eslabones ligados a los acuerdos comerciales. Esta es, sin duda, una agenda restringida, ya sea por lo incipiente de su procesamiento, ya sea por incluir temas sobre los cuales hay aún poco consenso. La temática laboral da un buen ejemplo de esa doble limitación.

De hecho, en términos de derechos laborales es bajo el signo de la "cláusula social" que los problemas como los de la prohibición del trabajo infantil, del trabajo esclavo y del trabajo de prisioneros, así como el de la libertad sindical han venido sensibilizando el orden del día.

El tema es polémico, como se sabe, por lo menos por tres razones. En primer lugar, por el problema salarial: ¿deberá o no ser incluido? Y ¿cuál sería el nivel salarial adecuado para compatibilizar situaciones tan diversas como las de Brasil y la de Paraguay? (2). En segundo lugar, por el problema de la representatividad de las organizaciones sindicales y empresariales en las instituciones comunes, dadas las disparidades nacionales en términos de sus grados de institucionalización, centralización y poder de representación (Podestà, 1996). Finalmente, por la propia concepción de la cláusula social y, simétricamente, por el concepto de "dumping" social que se maneja. Si es verdad que violaciones de derechos y salarios bajos pueden ser utilizados como ventajas comparativas por algunos países, estudios recientes no han encontrado en la experiencia internacional sólidas evidencias de un mejor desempeño exportador en países dotados de bajos niveles laborales (3).

Sin embargo, ni el problema del trabajo se agota en esos formatos y concepciones, ni mucho menos la agenda social de la integración se restringe a los temas enunciados. La construcción del MERCOSUR Social seguramente se hará según una agenda mucho más compleja, cuyos términos recién comienzan a explicitarse.

### ***2.2 La compleja agenda del MERCOSUR Social***

Tomemos la noción de integración social en su sentido más ambicioso. Crear, en el nuevo espacio económico, un tejido social homogéneo significa, en última instancia, instaurar una nueva ciudadanía social, apoyada en un sistema de derechos y enraizada en una lógica de solidaridad, "unificada" y suficientemente fuerte para representarse ante la nueva institucionalidad que viene siendo gestada. Es esa una tarea sobre todo de políticas sociales armonizadas, capaces de ampliar las oportunidades sociales, de reducir las desigualdades y de elevar los niveles de equidad de la región. Solamente así, entendemos, habrá cohesión social y bases sostenidas para la convivencia democrática de la y en la nueva entidad territorial que viene naciendo.

La tarea es desafiante y tiende a tropezar con obstáculos que justificarían el tono pesimista de algunas previsiones. Una primera razón se refiere a los grados de disparidad social -el nivel de pobreza, las diferentes condiciones sociales básicas, de ingreso, de patrones de consumo, de culturas y hábitos sociales, etcétera- que separan a los países miembros (Costa Filho, 1995) y que se manifiestan también con gravedad en el plano interno, particularmente en el caso brasileño. Además de efectos perjudiciales sobre el movimiento de mano de obra, desigualdades acentuadas pueden abrir un espacio, como argumenta Dias (1996), para relaciones del tipo centro-periferia, que pasarían a reproducirse en el espacio regional, fragmentando aún más el tejido social, congelando bolsones de atraso y concentrando en las áreas desarrolladas los impulsos dinámicos del desarrollo. Pero entonces, las estrategias convergentes de políticas sociales, en este caso, deberán desempeñar una doble función: reducir el nivel prevaleciente de desigualdades y simultáneamente evitar su profundización a lo largo del proceso de integración. Sin dudas hay allí un programa heroico, cuanto más no sea por el hecho de que, en el torbellino descontrolado de la globalización y de los ajustes llevados a cabo por los países de la región, además de los aumentos de la

pobreza, del desempleo y de la informalización del mercado de trabajo, ha habido también aumento de la concentración de la renta, tendencia registrada aún en países de fuerte tradición igualitaria como Uruguay.

Otra razón que presiona la agenda social de la integración se refiere a los mismos sistemas de políticas sociales que se quieren armonizar e integrar, para la constitución de una ciudadanía social más igualitaria, en el área. En general los sistemas de protección social, principalmente en el componente seguridad, son bastante resistentes al esfuerzo integrador, dado su fuerte carácter nacional, los diferentes tipos y niveles de beneficios que abrigan y las diferentes bases de legitimidad y de apoyo con que cuentan. En ningún caso la integración social por la vía de los sistemas de protección trilló un camino fácil. Al contrario, en el caso de la UE, en materia social, ni la unificación ni la armonización avanzaron con rapidez hasta la actualidad. Es débil la dinámica comunitaria en ese campo, proyectando un proceso de convergencia lento y a largo plazo tanto de los niveles salariales como de los salarios indirectos representados por los beneficios de la seguridad social (Théret, 1993).

En el caso de los países integrantes del MERCOSUR, ciertas particularidades concurren a dificultar la tarea de la integración. Sistemas muy heterogéneos de seguridad social caracterizan a los cuatro países (o a los seis, considerando a Chile y Bolivia), en términos de la población involucrada, de los riesgos sociales cubiertos, de la relación público/privado y, en fin, de los valores de los beneficios que confieren (Mesa Lago, 1991a; 1991b; Draibe, 1995). Pero, contradictoriamente, el último decenio asistió a fuertes procesos de desestructuración de esos sistemas, sometidos a presiones variadas y a proyectos de reformas, ya prácticamente completados en los casos de Chile, Argentina y Uruguay, y en discusión parlamentaria, en el caso brasileño.

De cierta forma, al tornarse más frágiles y, eventualmente, más semejantes entre sí, los sistemas de previsión social de los países miembros parecerían prestarse más a esfuerzos de armonización, entre cuyos resultados estaría la extensión y el refuerzo de los mecanismos de protección social hacia áreas y segmentos desprotegidos de la población trabajadora, particularmente la que viene engrosando el mercado informal. Sin embargo, precisamente la mayor fragilidad de los sistemas ha significado, también, menor capacidad de reducción de las desigualdades, lo que les quita eficacia en el ámbito de la integración regional, en términos del papel que tenían en la producción de equidad.

### ***2.3 Nuevas bases para la integración social***

No se puede dejar de considerar, sin embargo, las dinámicas positivas presentes en el movimiento de reestructuración económica, que pueden operar como factor favorable al esfuerzo de integración con equidad en el ámbito del MERCOSUR.

El punto de partida es el reconocimiento de los nuevos significados que hoy integran la noción de equidad, cuando se refiere a las actuales tendencias de reestructuración de las economías, por un lado, y al problema de la pobreza, por el otro.

Tómese el tema, en primer lugar, por la dimensión de la productividad del trabajo y de las bases de crecimiento sostenido. El moderno modelo productivo, marcado por la flexibilidad y competitividad, así como las nuevas formas de la competencia en escala globalizada, exigen niveles inéditos de formación de los recursos humanos y mejoras en los niveles de calificación de la fuerza de trabajo. El ya casi consensual entendimiento de esta ecuación insiste en el carácter estratégico de la educación, de la salud y de la distribución de la renta para el crecimiento de la productividad. Más aún, se reconoce la mayor eficacia de la acción pública para la promoción del crecimiento económico cuando la provisión de aquellos "bienes públicos" se vitaliza y se integra a las inversiones en capacitación, comunicación, infraestructura urbana, preservación ambiental y seguridad individual, produciendo un habitat adecuado igualmente para el capital y para el hombre.

El argumento concierne a las condiciones de crecimiento, y no a sus resultados. De hecho, entre sus premisas está la consideración de que tanto los riesgos de dualización y segmentación del tejido social cuanto la pérdida de oportunidades de integración internacional pueden ampliarse enormemente, sin corrección posible, cuando se separan en el tiempo las decisiones económicas y las inversiones en capital humano. En el núcleo del argumento se insiste en las ventajas económicas -y no solamente los objetivos de equidad- de la simultaneidad del ajuste macroeconómico y de la política social.

Pero la equidad es la otra dimensión constitutiva de la argumentación: el crecimiento económico, en los términos posibles de hoy, gana apoyatura solamente cuando involucra también una apuesta a la mayor

equidad. En otras palabras, entre las condiciones de la integración competitiva de las economías nacionales está también la reducción de las distancias sociales de sus poblaciones y entre los países, ya que patrones más homogéneos de las estructuras productivas y de los comportamientos innovadores -que redundan en mayor equidad- amplían las posibilidades para la incorporación y la difusión de los perfiles tecnológicos exigidos por la competencia y para una mejor inserción internacional. Como trató de enfatizar la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), equidad y desarrollo son, entonces, términos de una misma matriz dinámica: el crecimiento económico debe y puede ser equitativo porque existen vínculos funcionales internos, una suerte de "círculo virtuoso" entre crecimiento, competitividad, progreso técnico y equidad. En otras palabras, es la propia estrategia de integración internacional y regional de las economías nacionales la que exige una mejora en las estructuras de oportunidades a través de inversiones sociales de impactos necesariamente redistributivos.

Especialmente en el caso de los segmentos pobres, esa concepción de equidad supone políticas capaces de traerlos a la posición de sujetos económicos, aumentando su productividad y reforzando su precaria o nula protección social. Por qué, en la estrategia de integración competitiva, también la reducción de la pobreza es clave para soldar los pilares del nuevo modelo de desarrollo? Desde luego porque los grupos pobres -bajo las formas viejas y nuevas de la pobreza- cargaron con los peores costos sociales de la reestructuración. Pero también porque la pobreza aumenta los riesgos sociales -incluyendo ahí los problemas de la violencia e inseguridad urbanas- y ambientales, tornando frágil entonces la posición relativa de países y regiones en los mercados internacionales y regionales.

El escenario descrito anteriormente sugiere la emergencia de un nuevo círculo virtuoso entre igualdad y crecimiento, entre protección social y desarrollo económico, entre crecimiento económico y distribución más equitativa de sus frutos. Sin embargo, se sabe también que, en la implementación, el nuevo modelo productivo involucra desempleo, precarización e informalización del trabajo, tendiendo a generar poco empleo aún cuando avanza hacia una dinámica sostenida de crecimiento.

Sin embargo, no será entonces por ningún automatismo de mercado que se ha de instaurar aquella relación virtuosa de crecimiento/equidad. Por eso mismo, si la argumentación anterior ofrece fundamentos a una perspectiva positiva de la integración social equitativa, en aras del MERCOSUR, entre sus condiciones de posibilidad está también la capacidad que tendrán los gobiernos de los países miembros de hacer acompañar los esfuerzos institucionales de la integración social con compromisos, estrategias y políticas claras de crecimiento, de combate al desempleo y de generación de empleo. Solamente así se podrá dar, efectivamente, una "visión humana a la globalización", como afirmó recientemente un liderazgo sindical a propósito del futuro del MERCOSUR.

El desarrollo anterior pretendió indicar los temas y contenidos de la compleja y mismo aún sobrecargada agenda del MERCOSUR Social. Es importante ahora, reflexionar sobre las bases institucionales en las que ella podrá ser procesada.

### **3. NUEVAS INSTITUCIONES DE UNA CIUDADANIA SOCIAL: TEMAS PARA LA REFLEXION**

Con seguridad, una agenda compleja y aún sobrecargada como parece ser la de la integración social en el ámbito del MERCOSUR, deberá exigir instituciones internacionales nuevas y suficientemente fuertes para lograr ya sea como mínimo -el reconocimiento de los derechos, títulos y créditos sociales de los individuos que se mueven en el espacio- ya sea más ambiciosamente para instituir y garantizar nuevos derechos sociales correspondientes a la ciudadanía del MERCOSUR. El problema deberá ser ecuacionado entonces en el marco institucional más amplio.

La estrategia minimalista, en términos institucionales, parece ser hasta ahora una de las opciones preferenciales del proceso de integración del MERCOSUR, tanto más visible cuando es comparado con otros procesos, especialmente el de la construcción de la UE. En qué medida el proceso tropieza efectivamente con problemas de déficit institucional y hasta cuándo prevalecerá la regla de los consensos intergubernamentales -y no la de instituciones supranacionales- estos son temas que, se sabe, dividen las opiniones de los países, mientras que la lógica para encaminarlos continúa siendo sobre todo política. Pero el problema importa particularmente a la dimensión social de la integración y sobre ella vale la pena hacer algunas observaciones.

Del mismo modo que en los otros dominios de la integración, el núcleo de la construcción del MERCOSUR social gira en torno al binomio igualdad vs distinción: evitando constituir - y así ser percibida- como una amenaza a las especificidades nacionales, la integración a través de las políticas sociales, no solamente

comparte los supuestos de la construcción institucional, como también requiere fuertes recursos y capacidades gubernativas y de gestión, hasta ahora no disponibles en el movimiento de integración.

¿A qué supuestos nos estamos refiriendo? En primer lugar, a la regla de oro de la construcción de las nuevas realidades económico-sociales: el movimiento de integración regional se desarrolla entre países soberanos cuya soberanía deberá estar preservada en el proceso. En segundo lugar, al reconocimiento de que: a) los Estados cooperantes son presionados en todo momento por sus grupos internos de intereses, que buscan ocupar posiciones ventajosas (o protegidas) vis-à-vis los grupos simétricos de los otros países; b) en consecuencia, el proceso de integración es necesariamente un proceso conflictivo y tenso, que debe buscar insistentemente las Estrategias convergentes de integración, y no la hegemonía de una estrategia nacional sobre las otras (Catalá, 1995).

Por lo tanto, la integración entre estados soberanos supone entonces la creación de nuevas realidades institucionales, efectivamente internacionales y dotadas de capacidades gubernativas (governance), ya que el avance de los tensos y conflictivos procesos de integración exige una provisión relativamente suficiente de instituciones capaces de manejar efectivamente los conflictos generados por la regulación de los agentes cooperantes. Supone también crear instituciones "constructivas", capaces de garantizar a los estados cooperantes las ventajas de la integración, evitando la configuración de "grupos de perdedores" que, en el momento siguiente, puedan vetar el avance del proceso de integración (idem).

Por ello mismo, el proceso exige un fuerte aprendizaje institucional - de nuevas capacidades y de instituciones innovadoras - que habiliten a sus "policy-makers" a operar con competencia en el diseño de arreglos institucionales adecuados a la buena gestión internacional sin distanciarse del reconocimiento y respeto a las diferencias nacionales (4). Finalmente, no será demasiado insistir en la tesis de que la nueva institucionalidad exigida por el proceso de integración debe ser capaz, sobre todo, de combinar lo nacional y lo supranacional, la internacionalización y el multiculturalismo (idem).

Puestas en el plano de la integración social, esas preocupaciones adquieren muchas veces la fuerte tonalidad de los dilemas, posibles de ser verificados principalmente en la experiencia de la UE que, al respecto, es extremadamente rica. Tomemos de ella algunos ejemplos, ya que lo incipiente de la situación del MERCOSUR impide aún referencias apropiadas.

Tres asuntos parecen recorrer el debate acerca de las nuevas instituciones de políticas sociales en áreas integradas: a) ¿para qué niveles de protección deben converger las reglas, y a qué estrategias de desarrollo social corresponden?; b) ¿con qué grados de centralismo y "supranacionalidad" deben y pueden ser dotadas y a qué estrategias de articulación institucional corresponden?; c) finalmente, ¿con qué actores estratégicos cuentan para reforzar su representatividad y legitimidad internacional y en el plano nacional?

### **3.1 ¿Ajustar la protección social hacia abajo o hacia arriba?**

El primer problema se relaciona directamente con el nivel posible de una protección social básica a todos los ciudadanos de la región. Aquí el problema no es de ningún modo el de la ingeniería institucional. Se sabe que la fuerza de la competencia entre los estados nacionales parece impulsar la convergencia de las reglas y beneficios a un nivel mínimo (próximo a los niveles de los países más atrasados), lo que configuraría una suerte de "ajuste hacia abajo" casi siempre implicando el "dumping" social. Sin embargo, la alternativa de ajuste "hacia arriba", según el nivel de protección social de los países más desarrollados, tiende a enfrentar dificultades, aún cuando obedezca a un programa incremental de convergencia de las normas, prestaciones y beneficios, principalmente ahora, cuando los países se encuentran bajo la presión de reducir sus déficits presupuestales.

Sin embargo -y es interesante subrayar el punto- las dos formas de ajuste en alguna medida pueden corresponder a dos estrategias diferentes de reducción de las diferencias entre los países cooperantes. Tal como argumenta Théret (1993: 267-268), considerando los países de Europa del Sur, la primera estrategia consistiría en posibilitar que las diferencias de los costos de mano de obra pudiesen jugar a favor de los países menos desarrollados de forma que, enriqueciendo a una velocidad más rápida que los otros, redujesen el "gap" de sus sistemas de protección social en relación a los de los países de Europa del Norte. En ese caso, la convergencia tendería a establecerse en términos medios.

La segunda estrategia, que supone una concepción redistributiva y la movilización de fondos estructurales, buscaría reducir la heterogeneidad del espacio social a través de la transferencia de parte del diferencial de crecimiento de los países más desarrollados a favor de los que se encuentran en situación peor. Estrategia

que supone, como comenta el autor, un diferencial de crecimiento y de localización de las inversiones en los países más desarrollados y mejor equipados en infraestructura y capital humano. La tendencia sería aquí la de hacer converger a niveles más elevados la protección social.

Lo importante, en las dos estrategias, sería evitar el ajuste hacia abajo y, en consecuencia, los riesgos del "dumping" social. Por eso mismo, es la combinación de ambas lo que efectivamente definiría el escenario más ventajoso del punto de vista de la reducción en el menor tiempo de la heterogeneidad social y de los sistemas de protección. Cálculo estratégico que, finalmente, concibe "optimísticamente" un proceso de unificación e integración que se hace también promoviendo la extensión de las instituciones del Estado del Bienestar Social a las zonas más atrasadas.

La mayor exigencia en términos de innovación político institucional supuesta en esta perspectiva, corresponde a una concepción más general de integración con equidad, de desarrollo de las políticas sociales combinando con el desarrollo de la democracia. Sin embargo, en las condiciones actuales de restricciones fiscales, parece imponerse la reestructuración de las instituciones del Estado-Providencia, en dirección a "...una asistencia más focalizada a los individuos y más diversificada en cuanto a los medios" (Lesourne, 1996: 9).

### **3.2 *¿Una integración social bajo instituciones federalizadas de protección social?***

El segundo problema, relativo a la naturaleza político institucional de las instituciones internacionales de la política social, tiene como preocupación central la compatibilización de la integración y de las diversidades nacionales en términos de los sistemas de protección social, capaces de presidir estrategias convergentes a largo plazo. El debate más sugestivo, a ese respecto, ha insistido en las buenas potencialidades de corte federativo para rendir cuenta de esa compatibilización. Los estudios de los sistemas de protección social en países federativos como Canadá y los Estados Unidos permiten identificar tanto las formas de convivencia de diferentes sistemas de los estados y de las provincias con normas federales en cuanto a las posibilidades y límites para el desarrollo de convergencias cualitativas y cuantitativas en el plano de los beneficios sociales (Théret, 1993; Théret, 1996; Lesourne, 1996).

Para Bruno Théret (1996), es en esa dirección que avanza la construcción de las instituciones sociales de la UE, significando un "estado" que interviene esencialmente a través del dictado de normas globales (directivas) a las cuales se ajustan los Estados regionales, preservando sus iniciativas en cuanto a la manera de cómo hacerlo pero sometiendo a la acción supervisora y reguladora de las agencias comunitarias.

Con seguridad la prueba de fuego de esa alternativa institucional dice respecto a la financiación de las transferencias y beneficios sociales comunes, internacionalizados. En términos de un pacto federal, además de la coparticipación de los estados federados en programas comunes -experiencias desde luego bastante conocidas en países federales- los procedimientos de redistribución financiera deben operar con el objetivo de reducir las disparidades sociales más fuertes entre las unidades y, así, mantener la propia federación (Théret, 1996: 29). ¿Habrá para el MERCOSUR un futuro institucional de esa naturaleza?

### **3.3. *Base y representación social en las instituciones sociales regionales***

Finalmente, el tercer problema se refiere a los actores estratégicos que actúan tanto en los procesos de construcción institucional como en los espacios de representación que, una vez creadas, pasan ellas a abrir. Lo que distingue a las instituciones débiles de las instituciones fuertes es el capital social allí acumulado: las redes de compromiso, los valores, las bases de confianza y de legitimidad, las buenas y competentes reglas de acción. Dimensiones que son sobre todo resultado de la movilización social que sostuvo, y que podrá sostener en adelante, el cambio institucional y aún la construcción de nuevas institucionalidades.

¿Quiénes son, sin embargo, los actores estratégicos que pueden movilizarse en el proceso de construcción de las instituciones innovadoras de la integración social? Podestà (1996) ya ha llamado la atención sobre la diversidad de actores sociales involucrados en la temática de la integración social en el ámbito del MERCOSUR: empresarios y trabajadores sindicalizados, desde luego, pero también segmentos de trabajadores conectados con el sector informal; los colegios profesionales; las organizaciones de mujeres; las asociaciones de defensa del medio ambiente. Las ONG's involucradas con las distintas dimensiones y áreas de las políticas sociales, etcétera.



Se saben las dificultades de representación de esa gama variada y fragmentada de intereses, tanto en el plano interno de los países como en espacios como el Foro: ¿Quiénes son los que se representan? ¿A través de qué mecanismos son identificados y seleccionados? Con qué amplitud de temática (asuntos, objetivos, temas) se van a enfrentar? Pero el proceso de construcción institucional cuenta con la movilización social de esos actores, o las instituciones creadas burocráticamente nacerán bajo el signo de la fragilidad, si no de la ilegitimidad. Condiciones decididamente negativas para el proceso de integración con equidad en el que se quiere avanzar dentro del MERCOSUR.

## NOTAS

1. Por presión de las entidades sindicales y de otras organizaciones, el subgrupo Relaciones Laborales, Empleo y Previsión Social fue agregado a los 10 subgrupos originales. El problema del medio ambiente fue tema de Reuniones Especializadas (REMA), entre 1993 y 1994, transformadas, por reclamos de técnicos gubernamentales y de ONG's, en el Subgrupo de Trabajo-6 (SGT-6), en agosto de 1995. Df. Dias, 1996.
2. Recientemente, los liderazgos sindicales de los países miembros del MERCOSUR insistieron en la tesis de la determinación de un salario-mínimo básico como condición para la ampliación de la redistribución de las ganancias económicas provenientes de la integración, otorgando a esta última la "visión humana" que aún le faltaría. Las otras banderas fueron las políticas de crecimiento y de combate al desempleo. Reunión realizada en San Pablo (10 y 11 de octubre de 1996), con la participación de representantes de 6 centrales sindicales (Brasil -CUT y CGT- Paraguay, Argentina, Uruguay, Chile y Bolivia). FSP 12/10/1996.
3. Evaluando como improcedente la cláusula social, es esta la conclusión del estudio que la OCDE hizo de 70 países, titulado Comercio, Empleo y Modelos Laborales: "Un Estudio sobre Derechos Laborales Fundamentales y Comercio Internacional", discutido a principios del mes de octubre en la sede de la organización, en París. FSP 3/10/1996.
4. "Sin el desarrollo de esas capacidades, difícilmente podremos hacer frente a los conflictos derivados de la integración; la gobernabilidad de nuestras sociedades se resentirá y los intereses creados de hoy bloquearán el desarrollo de los intereses nacionales del futuro". (Catalá, 1995: 7).

## BIBLIOGRAFIA

### **Calderón, Fernando**

1995. "Gobernabilidad, Competitividad e Integración Social"

### **Catalá, Joan Prats**

1995. "Alternativas Institucionales para la Integración Económica", Coloquio PNUD/DRALC: Desarrollo Humano Sostenible: El Contenido de las Políticas de Nueva Generación, Buenos Aires: Draft.

### **Costa Filho, Alfredo**

1995. "Estabilización y Desarrollo Actual: ¿ Dos Rutas para la Exclusión Social?", Coloquio PNUD/DRALC: Desarrollo Humano Sostenible: El Contenido de las Políticas de Nueva Generación, Buenos Aires: Draft.

### **Dias, Reinaldo**

1996. "O Mercosul: Desenvolvimento e Meio Ambiente", mimeo.

### **Ferrer, Aldo**

1995. "MERCOSUR: Trayectoria, Situación Actual y Perspectivas", Coloquio PNUD/DRALC: Desarrollo Humano Sostenible: El Contenido de las Políticas de Nueva Generación, Buenos Aires: Draft

### **Lesourne, Jacques**

1996. "Scénarios pour l'Union Européenne", **Futuribles** No. 212, sept. 1996, 5-13

### **Mesa Lago, Carmelo**

1991. "La seguridad social en América Latina", BID: **Progreso Económico y Social en América Latina**, Informe 1991, Washington: BID

1991. b "Social Security and Economic Adjustment - Restructuring in Latin America and the Caribbean", International Labour Office, Genève: Draft

### **Podestá, Bruno**

1996. "MERCOSUR: Los primeros pasos del Foro", Gestión, 6 de junio de 1996, Lima.

### **Théret, Bruno**

1996. "Régionalisme, Fédéralisme et Protection Sociale. L'Experience Canadienne, Une Pédagogie pour l'Europe?", Paris: Université Paris Dauphine: draft
1993. "Etat-Providence, intégration des marchés nationaux et restructuration territoriale des Etats. Un dumping social non inéluctable", Annales du Colloque de l'Association d'Economie Sociales - XIIIèmes Journées d'Economie Sociale, Nantes: draft.

## SITUACION SOCIAL Y ESCENARIOS FUTUROS EN EL MERCOSUR

**Ernesto Aldo ISUANI**

Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires;  
Director Adjunto a.i. de UNICEF Argentina

### 1. LA SITUACION SOCIAL

Acompañando un proceso de dimensiones globales y más allá de las debidas diferencias entre ellos, los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) están asistiendo a un cambio de modelo de crecimiento y distribución. Progresivamente se va abandonando aquel modelo iniciado en la segunda posguerra caracterizado fundamentalmente por una fuerte presencia estatal en la producción y distribución de bienes y servicios. Así, se han privatizado un número significativo de empresas públicas y se han desregulado amplias zonas de actividad económica. Por ejemplo y de acuerdo a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en el período 1990-1995 en Argentina se privatizaron 121 empresas y en Brasil 43 (CEPAL, 1995: 17). También se han producido procesos de apertura de la economía y se han llevado a cabo ajustes fiscales. Las transformaciones producidas han arrojado frutos en términos de mayor estabilidad de precios (ver cuadro 1) y, en algunos de los países, en aumentos de la producción y de la productividad e ingresos significativos de capitales.

Las variables sociales, no obstante, exhiben una tendencia preocupante. Se han profundizado problemas de la década pasada tales como el desempleo, regresividad en la distribución del ingreso y exclusión de un sector adicional de la población de los beneficios del gasto social, factores fundamentales para explicar que la pobreza se mantenga en niveles elevados y aún en crecimiento en algunos de los países.

Argentina, a inicios de los ochenta poseía un 11% de hogares debajo de la línea de pobreza; luego de alcanzar más del 30% en 1990 como consecuencia de los picos hiperinflacionarios de 1989 y 1990, descendió a niveles próximos al 20% en 1992. Sin embargo, de acuerdo a información del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) desde esa fecha no ha cesado de aumentar hasta alcanzar el 26% en 1996 (UNICEF Argentina, 1996). En Brasil las estimaciones de un estudio del Instituto de Planeamiento Económico Aplicado (IPEA) y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) indican que en 1990 el porcentaje de pobres alcanzaba al 30% de la población o 42 millones de personas (IPEA/PNUD, 1996: 23) Otras estimaciones indicaban que para este año Brasil tenía un nivel de pobreza que alcanzaba el 43%, Paraguay el 60% y Uruguay el 10% (Madariaga, 1995: 36).

El problema del desempleo se ha convertido en un tema central en sociedades que, si bien con importantes niveles de subempleo, se acostumbraron a coexistir con una situación de virtual pleno empleo en las últimas décadas. En el cuadro 2 puede apreciarse la tendencia al crecimiento del desempleo en Argentina, Brasil y Uruguay. En Argentina el incremento ha sido dramático; de acuerdo a las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC), en 1995 afectó a casi el 19% de la PEA. Paradójicamente, el creciente desempleo contrasta con un notable aumento de la producción que alcanzó al 35% en el período 1991-1994. Pero el desempleo no es el único problema de empleo que padece esta sociedad. Además se encuentra el subempleo visible y disfrazado que eleva el número de los argentinos con problemas laborales a alrededor de 50% de la fuerza de trabajo.

Los pobres y los jóvenes son grupos de población especialmente castigados por problemas de empleo. El cuadro 3 es una clara ilustración de la asociación positiva entre desempleo y pobreza. Mientras en los 4 países la tasa de desempleo entre el 10% más pobre de la fuerza de trabajo varía entre el 17% y el 32%, la tasa correspondiente al 20% más rico cae abruptamente a un rango entre 1% y 3%. Por otro lado, en el cuadro 4 se percibe que la juventud es uno de los sectores severamente afectado por el desempleo. La tasa de desempleo correspondiente a jóvenes de 15 a 24 años prácticamente duplica a la tasa de desempleo promedio en Argentina, Brasil y Paraguay y la triplica en Uruguay.

Niveles altos de desempleo, especialmente en la ausencia de mecanismos compensadores de la ausencia de ingreso, suelen estar asociados a problemas de integración social. Entre quienes caen en el abismo del desempleo prolongado se produce la pérdida de autoestima, y el devastador efecto de la pérdida de ingresos y ahorros impacta sobre el grupo familiar donde el maltrato, el alcoholismo, la drogadicción y hasta el suicidio comienzan a extenderse.

Además, la falta de empleo o ingresos suele ser principal detonante de la expansión del delito y la violencia. Lo que no puede ser obtenido por el trabajo, comienza a ser conseguido por la fuerza y esto modifica sustancialmente la forma de convivencia en las grandes ciudades. La evolución hacia formas más radicales de violencia expresan el resentimiento que produce especialmente en sectores otrora integrados al trabajo y a esquemas de protección social, la constatación de saberse excluidos.

Algo importante en relación a la violencia es la creciente participación que le cabe a los jóvenes y adolescentes como víctimas y victimarios. Observando por ejemplo el caso argentino, un porcentaje significativo (25% de quienes están en la franja de edad 14-17 años) de jóvenes se encuentran fuera de la escuela y simultáneamente del mercado de trabajo y esto especialmente en los sectores de bajos ingresos; así es fácil entender la expansión de violencia involucrando jóvenes. La falta de sentido y perspectivas se traduce, en mayor medida que los adultos, en hedonismo y aspiraciones de consumo para cuya consecución cualquier camino es válido.

De esta forma, a los problemas clásicos del subdesarrollo (pobreza, analfabetismo, alta mortalidad, baja esperanza de vida, etcétera) las sociedades van crecientemente agregando problemas de la "modernidad", esto es fenómenos de violencia, anomia y dificultades en la integración social.

## **2. LA POLITICA SOCIAL**

Las transformaciones que experimenta el Estado y la sociedad en los países del MERCOSUR no parecen haber afectado el nivel de los recursos asignados a la política social. Pero si bien el monto no experimenta mayor variación, se están produciendo cambios significativos en las modalidades de aplicación y en los efectos sobre la estructura social.

Comparando los comienzos de los noventa con los de los ochenta en el caso argentino, mientras el gasto público caía del 33% al 25% del PBI, el gasto social se incrementó: mientras en 1980 alcanzaba a 16% del PBI, en 1994 equivalía a 18% (Barbeito, 1996). También en Brasil, el gasto social ha exhibido una tendencia al crecimiento. Tomando en cuenta el gasto social consolidado del gobierno federal, éste ha pasado del 9% del PBI en 1986 al 13% en 1993 (Piola y otros, 1996: 13).

Uruguay tuvo un significativo crecimiento del gasto social en el período 1980-1993 pasando del 15% al 17,5% del PBI. La información disponible en el caso de Paraguay señala un mantenimiento del gasto social durante la década de 1980 en torno del 4% del PBI (CEPAL 1995 b: 151).

Pero más allá de la existencia de la rigidez demostrada por el gasto social para aceptar reducciones, el análisis de su composición sectorial permite concluir que el gasto se concentra fundamentalmente en el sistema de pensiones.

El cuadro 5 muestra que el incremento del gasto social en el caso argentino se debe casi exclusivamente al aumento del gasto en pensiones. Las otras áreas de la política social han mantenido sus niveles e inclusive han experimentado reducción.

También en el caso de Brasil el gasto en pensiones aumentó su participación en el gasto social federal pasando de 56% en 1986 a 60% en 1993. Entretanto, las áreas de salud, educación y vivienda experimentaron una caída (ver cuadro 6).

De esta manera el gasto social muestra su iniquidad al aumentar en un sector que posee alta regresividad como el sistema de pensiones y disminuir en áreas como la educación o la salud públicas que suelen alcanzar a quienes la seguridad social excluye por tratarse de sectores de población de bajos ingresos insertos en el mercado informal de trabajo. En otras palabras, disminuye el porcentaje de recursos destinados a los segmentos más pobres, caracterizados por una menor capacidad organizativa y por ende con menos posibilidades de presionar exitosamente sobre la distribución de los recursos públicos.

Información disponible para Argentina y Uruguay presentada en el cuadro 7 muestra el nivel de progresividad/regresividad del gasto social. En ambos países se ve con claridad que mientras los gastos públicos de educación y salud benefician en mayor medida a los sectores de menores ingresos, los de la seguridad social son usufructuados fundamentalmente por aquellos de mayores ingresos.

En el caso argentino, el crecimiento del gasto en pensiones tuvo que ver fundamentalmente con razones jurídicas y políticas. Los derechos estatuidos por una legislación relativamente generosa pero que no se

cumplía, originó numerosas demandas judiciales que concluyeron condenando al gobierno nacional a pagar la denominada "deuda previsional". Además, el poder político/electoral que otorga el número (3.500.000 de jubilados y pensionados) y el protagonismo creciente que han adquirido como actores sociales, llevó a que las autoridades públicas den prioridad a este tema, relegando a un segundo término a aquellas áreas de la política social donde existe una menor capacidad de presión. (Isuani y San Martino, 1995).

El mantenimiento o aumento del gasto social no implica sin embargo el crecimiento de su cobertura. Por el contrario hay indicios de que podría estar existiendo un estancamiento y aun retroceso en dicha cobertura. Por ejemplo, si se tiene en cuenta que el nuevo sistema previsional argentino ha aumentado claramente las exigencias para acceder a los beneficios, en comparación con el antiguo sistema, y se coloca al nuevo sistema en el contexto socioeconómico que hemos descrito, específicamente en relación a las características que ha ido adquiriendo el mercado de trabajo argentino con mayores tasas de desocupación y subocupación, se plantea entonces un horizonte problemático para la extensión de la cobertura del nuevo sistema.

Por ejemplo, los afiliados al nuevo sistema de pensiones argentino rondan los 7,5 millones de trabajadores. Pero de ellos solo 4,5 millones aportan regularmente. Si esta magnitud se lo confronta con una fuerza de trabajo, obligada por ley a aportar, de 10 millones de personas la conclusión es bastante penosa: menos de la mitad de los trabajadores argentinos tienen cobertura de la seguridad social. La información de la cobertura del sistema de pensiones es congruente con la disponible respecto a los esquemas de atención médica de la seguridad social. De acuerdo al censo de población de 1991, en Argentina están afiliados a estos esquemas el 56% de los trabajadores cuando en los ochenta superaban el 60%. Pero si además se tiene en cuenta que no todos los que están afiliados a los servicios médicos de la seguridad social los utilizan, (por mal funcionamiento de los mismos) puede hipotetizarse con alto grado de certeza que la seguridad social brinda atención a la salud a menos de la mitad de la población.

### **3. EL ESCENARIO FUTURO**

El desplazamiento que se ha producido en el mundo contemporáneo en el eje dinámico de la actividad productiva desde la metalmecánica, la petroquímica o la siderurgia en favor de actividades cuyo insumo principal son niveles más elevados y sofisticados de conocimiento (la informática, la robótica, la ciencia de nuevos materiales, la biogenética, la aeronáutica y un mundo ilimitado de nuevos y sofisticados servicios) posee sin dudas un gran impacto en el mercado de trabajo.

De hecho, la economía ha registrado en muchos países en los últimos tiempos, tanto un vigoroso aumento de la producción como un preocupante incremento en los niveles de desempleo. Sin duda el reemplazo de mano de obra por capital y el aumento de la productividad como consecuencia del progreso tecnológico no son fenómenos nuevos en las sociedades capitalistas pero nunca como antes, el conocimiento había sido un determinante tan fundamental para acceder al sector moderno de la economía.

Pero dado que sólo crecientes niveles de educación hacen posible el acceso al moderno sistema productivo, el mercado de trabajo se fragmenta estableciendo cada vez más distancia económica y social entre quienes están en condiciones de acceder a la modernidad y quienes no pueden aspirar a ello por no contar con los recursos cognitivos necesarios.

Esto derrumba el ideal de la etapa keynesiana de que aún cuando pudiera ser lenta la tarea de incorporación a la sociedad moderna, este era un hecho inexorable. El crecimiento económico llevaría a que el trabajo asalariado avanzara sobre los bolsones de sociedad tradicional, precapitalista o cuentapropista existente. Así, y para expresarlo en una imagen simple, todos terminarían empleados y cubiertos por los mecanismos del seguro o la seguridad social.

En la sociedad que se está configurando esto ya no es posible. Antiguos incluidos salen de los márgenes del nuevo sistema productivo y muchos de ellos se tornan "pobres estructurales". Comienza a dibujarse así una sociedad mucho más heterogénea pero cuya heterogeneidad no oculta una situación de dualidad. Por un lado, están quienes acceden al nuevo sistema productivo y por el otro sectores que ya no tienen condiciones de acceder a él y a los beneficios salariales y laborales que el acceso implica. Y la marca de la pertenencia o no al mundo de la exclusión, descansando fuertemente en el nivel de educación o calificación alcanzado.

Mientras tanto, el Estado Benefactor de raíz bismarckiana se modifica al compás de la reestructuración del mercado de trabajo pero no es desmantelado como su homónimo keynesiano (Isuani, 1993). En otras

palabras, las instituciones del seguro social ven reducido su alcance a quienes quedan incorporados al sector moderno de la economía. Esta reducción de la cobertura del seguro social es paralela al crecimiento de las políticas asistenciales para los excluidos, las que como la beneficencia de la etapa del liberalismo del siglo XIX, tienen capacidad solo para llegar con algo pobre a algunos pobres entre los pobres. Claramente, lo que se evapora en la etapa en configuración es aquella faceta redistributiva del Estado keynesiano basado en la noción de universalidad y derecho ciudadano. La educación y salud públicas van quedando como servicios para los de menores recursos.

Difícilmente los excluidos puedan ser definidos como ejército de reserva, de acuerdo al concepto elaborado por Marx y Engels, según el cual la porción de la fuerza de trabajo que no es utilizada cumple la función de presionar sobre el nivel de salarios de los activos y sobre el poder de negociación de los sindicatos. No se trata ya de desempleados esperando la oportunidad de reemplazar a trabajadores, todos ellos sin mayor calificación y por lo tanto intercambiables. Más bien comienza a delinearse una situación donde los desempleados y subempleados, en su inmensa mayoría personas con escasa capacitación, tienen cada vez menos oportunidad de reemplazar a trabajadores de creciente nivel educativo y quedan irremediamente condenados a la marginalidad en el sistema productivo moderno; no constituyen ya un ejército de reserva sino población excedente; Robert Malthus reemplaza a Carlos Marx.

Obviamente no me refiero a población excedente en el sentido malthusiano de que el incremento poblacional tiende a superar la producción de alimentos. No se trata de población que no pueda ser alimentada. Se trata más bien de población excedente para ser utilizada productivamente en el moderno sistema productivo y a diferencia de la etapa keynesiana, sin mayores perspectivas de serlo. Podrán garantizar su alimento a través de ingresos generados en las márgenes del sistema productivo o de la asistencia estatal o privada, pero serán irrelevantes como productores o consumidores en la nueva sociedad.

Inclusive en las sociedades más avanzadas solo una parte relativamente pequeña de la fuerza de trabajo podrá ser totalmente integrada en el corazón del moderno sistema productivo; estos son los trabajadores de alto nivel educativo cuya característica básica es la capacidad de plantear y resolver una gran diversidad de problemas: los "analistas simbólicos" de acuerdo a la denominación otorgada por Reich (1993). Esto no implica la exclusión del resto de los trabajadores. Continuarán a existir quienes producen los bienes industriales y agrarios que precisamos y existirá un fuerte incremento del porcentaje de trabajadores en los servicios. Pero si bien estos podrán vivir de su trabajo las diferencias de posibilidades de todo tipo incluyendo las referidas a los niveles de ingreso se agigantarán. De esta forma, la exclusión en estas sociedades adquiere una connotación especial; no se trata de una exclusión a formas elementales de vida humana como en las sociedades periféricas. Se trata de exclusión a las inmensas posibilidades de la nueva etapa a la que está ingresando la humanidad.

Por otra parte, ya no parece relevante la incorporación de esta población excedente al consumo, siguiendo una lógica keynesiana. De facto, los sectores más pobres son irrelevantes en términos de la porción del ingreso que administran. Baste como ejemplo indicar que mientras el 20% más pobre de la población mundial posee sólo el 1,4% del ingreso mundial, el 20% más rico se apropia del 85% de dicho ingreso. Dicho más brutalmente, 358 personas tienen activos que superan el ingreso anual combinado de países donde vive el 45% de la población mundial (PNUD, 1996)

De acuerdo a Reich se ha producido una transición de una producción orientada al volumen a otra que apunta al valor. En consecuencia no se trata ya de productos relativamente simples como aquellos a los que había que integrar a los excluidos en la segunda posguerra, sino de bienes cada vez más valiosos capaces de ser crecientemente consumidos por quienes concentran el grueso del ingreso social. Esto reforzaría la insignificancia desde el punto de vista de la capacidad de consumo de quienes están al margen de la sociedad moderna.

¿Cuál puede ser el efecto de este fenómeno sobre la vida social y política?

La organización de los trabajadores desde el siglo XIX contó con algunas condiciones favorables. En la fábrica o el taller los, hasta no mucho antes, campesinos encontraban instancias que daban oportunidad al surgimiento de expresiones sindicales primero, políticas después. La solidaridad y labor desarrolladas fueron factores que erosionaron a la represión como técnica exclusiva para lidiar con el conflicto social y comenzaron a aparecer tanto los derechos políticos (por ejemplo, el sufragio universal) como sociales representados por el derecho a la asociación gremial, a mejores condiciones de trabajo, etcétera. Este proceso preparó el terreno sobre el que se edificó el estado keynesiano que permitió en el período posterior

a la segunda posguerra tanto la paz social como el florecimiento económico en un contexto de pleno empleo.

La actual población marginada del sector moderno y sin esperanzas de ingresar a él, no posee las instancias de acción colectiva que cuentan los trabajadores del sector formal; son o bien empleados en pequeñas unidades productivas o cuentapropistas en competencia con sus pares para asegurar la sobrevivencia y este no es el contexto más apropiado para el surgimiento de acción colectiva. Ocupan en el siglo XXI el lugar de los campesinos del siglo XIX pero la diferencia es importante: mientras aquel capitalismo los atraía, este los devuelve a los márgenes de la sociedad.

Si estos argumentos son correctos, están dadas las bases para un escenario caracterizado por la coexistencia de una ciudad blanca y otra negra. Esta, cual inmenso zoológico ocupado por los viejos y nuevos marginales, deberá ser acordonada para que no perturbe, moleste o asuste a la ciudad blanca y sus habitantes solo podrán recurrir a episódicas explosiones de violencia más o menos trágicas para ellos mismos frente a las modernas técnicas de represión.

La relación clases medias/clases populares parecen estar sujetas a un cambio sustancial. En la sociedad keynesiana, no existía un antagonismo entre las clases medias y los sectores populares ya que se operaba en el contexto de un mundo que parecía evolucionar hacia mayor democracia, igualdad y extensión de todo tipo de derechos. El incremento de la violencia delincencial que tiene como protagonistas a los más desafortunados de la nueva sociedad en gestación, ha ido provocando una ruptura entre aquellos sectores sociales. La proximidad y la cercanía del delito empezó a provocar la reacción de los sectores medios y la aparición de formas más o menos explícitas de clasismo. La delincuencia de éstos empuja a la violencia de aquellos y progresivamente comienzan a delinarse comportamientos que podrían ser definidos como incipientemente genocidas. La contratación por parte de comerciantes de escuadrones de la muerte con la consigna de "limpiar las calles de la ciudad" es quizás la expresión más clara de este proceso en gestación. Esta dualidad tiene enorme importancia para entender la lógica de desarrollo de la demanda por derechos civiles, políticos y sociales. Es probable que se asista por un lado a un importante avance en la demanda e implementación de derechos relativamente sofisticados por parte de quienes pertenecen a la sociedad de incluidos. Mayores derechos para la mujer, el niño o el adolescente, derecho a la preservación del medio ambiente, a la calidad del agua o del aire, o respeto a los derechos de las minorías sexuales. Por el otro lado, existirá con certeza una tremenda reducción en el derecho a acceder a servicios de salud, educación, vivienda e inclusive el elemental derecho a alimentarse por parte de quienes quedan excluidos. En síntesis, mientras se produce un importante avance y sofisticación en los derechos de algunos, para otros se esfuman los derechos, algunos muy elementales, que fueron otorgados o prometidos durante la etapa keynesiana.

#### **4. CAMINOS A EXPLORAR**

Frente al escenario descrito cabe preguntarse cuáles son algunos de los cursos de acción posibles para aspirar a una sociedad con mayor nivel de democracia, libertad y justicia. La construcción de una red de seguridad social, el desarrollo de la salud reproductiva y de la educación parecen ser caminos centrales y sobre ellos realizaremos algunas reflexiones.

##### **4.1 Red de Seguridad Social**

Sin duda una primera responsabilidad de la sociedad con quienes se hallan inmersos en una situación de marginación estructural, es satisfacer un nivel básico de necesidades vía generación de trabajo, subsidios en dinero, prestación de servicios o alguna combinación de estos caminos.

La prestación de servicios a los pobres es una vía a explorar pero debe tenerse en cuenta que las estrategias de focalización suele tener escasa viabilidad política. Los excluidos no tienen capacidad de demanda y presión y los recursos a ellos teóricamente asignados suelen terminar en manos de otros más hábiles y organizados (Isuani, 1994).

Una cierta corriente plantea hoy la necesidad de un "ingreso ciudadano" como forma de resolver un mínimo de consumo (Van Parijs, 1995). La idea es atractiva pero presenta algunos inconvenientes:

Si bien es posible de implementar con cierta facilidad en sociedades donde la exclusión atañe a un pequeño porcentaje de la población, se torna muy difícil donde dicha exclusión es grande o en mercados de trabajo con alta informalidad, debido a la inmensa dificultad en determinar la elegibilidad ya que se necesita un gran

y eficiente dispositivo burocrático para identificar los beneficiarios y asegurar que el ingreso no llegue a personas que poseen otros recursos.

Además, en la medida que la falta de empleo se vuelve estructural y no coyuntural para los excluidos, el ingreso ciudadano adquiere las características de un programa de sobrevivencia que frente a la ausencia de perspectivas de trabajo, puede transformarse en una forma denigrante de existencia.

Por ello, la generación de trabajo aun de escasa productividad, acompañado de requisitos de recibir educación es una solución preferible. Pero dado que es muy difícil generar trabajo para un contingente elevado de desempleados, debería priorizarse a quienes entre ellos constituyen el conjunto más vulnerable y que ciertamente son los jefes y especialmente jefas de hogar con hijos pequeños.

También un ingreso ciudadano sujeto al requisito de capacitarse son caminos para crear condiciones de desarrollo de individuos y familias y no sólo una forma de garantizar sobrevivencia a partir de un enfoque zoológico.

#### **4.2 Salud Reproductiva**

Como ha sido dicho, no estamos en la clásica situación malthusiana donde el crecimiento poblacional de los sectores pobres conduzca a la hambruna, más bien en una que conduce a la exclusión y la refuerza. Por ello es inadmisibles que seres humanos sean fruto no de la intencionalidad humana sino de la ignorancia. No informar, no permitir que los medios para evitar la concepción estén al alcance de quienes lo desean es absolutamente inadmisibles. La consecuencia de esto es la extensión de la mortalidad materna en los sectores pobres causada en gran medida por el aborto o el crecimiento del embarazo adolescente que suele convertirse en drama, ya sea por colocar a la adolescente frente al aborto o a hacerse cargo de una vida para la cual no suele estar preparada.

#### **4.3 Educación**

Esta parece ser la piedra angular de escape de la exclusión. En este horizonte de renovada capacitación y esfuerzo como puerta de entrada a un sistema productivo moderno, solo la masificación y una creciente calidad de la educación puede generar las capacidades necesarias para superar la exclusión vía el acceso al empleo o vía generar capacidades de obtener ingresos mediante la producción de bienes y servicios.

El convertirse en asalariado y protegido por las redes de la seguridad social parecería haber sido la promesa final del mundo keynesiano. Al desaparecer esta ilusión queda claro que un porcentaje importante de la población debería recurrir a múltiples estrategias de cuentapropismo, asociaciones productivas informales y pequeños emprendimientos y especialmente un desarrollo en la esfera de los servicios.

La posibilidad de avanzar en el mundo del microempresariado requiere conocimientos y habilidades que exigen mayor preparación de los individuos y los grupos y especialmente de capacidades de plantear y resolver diversos tipos de problemas en contextos diversos. Esto solo puede ser provisto por crecientes niveles educativos.

**CUADRO 1**  
AMERICA LATINA: DESEMPLEO URBANO ABIERTO  
(Tasas Medias)

	1992	1993	1994	1995	1995 I Semestre	1995 II Semestre	1996 <sup>1</sup> I Semestre
Argentina	7.00	9.60	11.50	17.50	18.60	15.40	17.00
Brasil <sup>2</sup>	5.80	5.40	5.10	4.60	4.40	4.90	5.90
Uruguay <sup>3</sup>	9.00	8.40	9.20	10.80	10.60	11.00	12.30

Fuente: CEPAL, 1996:14

<sup>1</sup> Cifras Preliminares; <sup>2</sup> Sies áreas metropolitanas; <sup>3</sup> Montevideo; 1996: enero a mayo



**CUADRO 2**  
**AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR**  
 (Variaciones de diciembre a diciembre)

	1992	1993	1994	1995	1996 Marzo	Junio	Julio	Agosto
Argentina	17.50	7.40	3.70	1.70	0.40	0.00	0.10	0.20
Brasil	1,149.10	2,489.10	929.30	22.00	20.10	16.30	14.90	--
Paraguay	17.80	20.30	18.30	10.50	11.10	9.70	9.00	--
Uruguay	59.00	52.90	44.10	35.40	31.40	28.30	27.20	2.60

Fuente: CEPAL 1996:14 - Variaciones en 12 meses

**CUADRO 3**  
**TASAS DE DESEMPLEO URBANO SEGUN ESTRATOS DE INGRESO \***

Países	Años	Total	Primer Decil	Primer Quintil	Segundo Quintil	Quinto Quintil
Argentina **	1986	6.60	32.30	24.30	9.40	1.30
	1990	5.90	30.20	19.90	7.80	1.30
	1992	6.70	30.00	18.60	5.70	1.20
	1994	13.10	---	---	---	---
Brasil	1990	4.50	17.10	11.90	5.00	1.40
	1994	5.10	---	---	---	---
Paraguay	1992	5.00	22.00	13.50	7.40	1.80
	1994	4.60	---	---	---	---
Uruguay	1986	9.00	22.40	18.40	11.80	2.90
	1990	8.90	20.80	17.40	10.60	3.40
	1992	8.40	19.80	15.90	9.80	3.00
	1994	9.10	---	---	---	---

Fuente: CEPAL, 1995b:25

\* Se refiere a percentiles de la distribución del ingreso familiar per cápita.

\*\* Area Metropolitana del Gran Buenos Aires. Las cifras corresponden al mes de octubre de cada año.

**CUADRO 4**  
AMERICA LATINA (4 PAISES) TASAS DE DESEMPLEO ABIERTO POR SEXO Y EDAD EN ZONAS URBANAS 1992

País	Sexo	TOTAL	15 a 24 años	25 a 34 años	35 a 44 años	45 años y más
Argentina	Total	6.60	12.60	4.50	4.50	5.70
	Hombres	6.80	13.00	4.20	4.50	6.20
	Mujeres	6.30	11.90	5.00	4.60	4.70
Brasil	Total	4.50	8.40	4.40	2.40	1.50
	Hombres	4.80	8.80	4.70	2.80	1.90
	Mujeres	3.90	7.80	3.80	1.70	0.60
Paraguay	Total	5.00	9.70	3.00	4.50	2.60
	Hombres	6.00	10.70	3.60	6.90	3.70
	Mujeres	3.70	8.70	2.10	1.90	0.50
Uruguay	Total	8.40	21.80	7.70	4.40	3.40
	Hombres	6.40	18.90	4.90	22.20	2.40
	Mujeres	11.00	26.00	11.10	7.00	4.80

Fuente: CEPAL 1995B:183 - Brasil, 1990

**CUADRO 5**  
ARGENTINA - GASTO PUBLICO SOCIAL  
(% DEL PBI)

	1980-83	1984-88	1990-92
GASTO P	15.21	16.02	16.13
Educación	2.90	3.43	3.17
Salud	3.93	3.98	3.82
Vivienda	0.65	0.66	0.56
Asistencia	0.49	0.71	0.56
Seguridad	5.92	6.03	6.77
Otros	1.31	1.20	1.26

Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Economía

**CUADRO 6**  
BRASIL: DISTRIBUCION DEL GASTO SOCIAL FEDERAL POR AREA (1986-1993)

Años	Alimentac. Nutrición	Salud	Saneam. Protec. Medio Amb.	Educac. y Cultura	Vivienda y Urbanism	Trabajo	Asist. Social	Seg. Social	Total
1986	2.70	18.77	3.05	12.91	4.01	0.77	1.27	56.50	100
1987	2.39	25.52	4.34	14.28	4.12	0.98	2.62	45.39	100
1988	2.02	23.17	3.76	15.72	6.96	0.92	2.41	44.64	100
1989	2.25	24.49	2.36	13.69	2.27	3.10	2.37	49.66	100
1990	1.36	20.34	2.16	12.62	2.30	8.47	1.54	50.29	100
1991	0.41	19.31	2.93	10.39	4.50	6.64	3.37	51.46	100
1992	1.04	17.13	2.13	9.03	4.03	6.25	5.03	55.95	100
1993		17.01	1.62	10.13	2.04	3.26	5.04	59.82	100

Fuente: Piola y otros, 1996:25

**CUADRO 7**  
**ARGENTINA Y URUGUAY: IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL GASTO SOCIAL**

País	Distribución del gasto social por quintil (porcentajes)				
	I	II	III	IV	V
<b>ARGENTINA (1980)</b>					
Educación	28	20	18	17	17
- primaria	40	25	16	11	9
- secundaria	26	21	21	18	14
- terciaria	8	9	18	27	38
Salud	44	18	20	11	7
Seguridad Social	10	13	20	23	34
Total Gasto Social	20	16	19	20	26
Total s/Seguridad Social	34	20	18	15	14
<b>URUGUAY (1989)</b>					
Educación	33	21	17	15	14
- primaria	52	22	13	10	4
- secundaria	30	29	18	14	9
- terciaria	5	7	22	24	42
Salud	35	20	21	13	11
Seguridad Social	12	16	21	20	31
Vivienda	16	18	11	26	30
Total Gasto Social	20	18	20	18	24
Total s/Seguridad Social	33	20	19	15	13

Fuente: CEPAL, 1995b:153

## BIBLIOGRAFIA

### BARBEITO, Alberto

1996. "Transformaciones del Gasto Social y el proceso de descentralización en la Argentina", Buenos Aires, mimeo

### CEPAL

1996. "Panorama Económico de América Latina 1996", Santiago de Chile

1995. "Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe", Santiago de Chile

1995. b "Panorama Social de América Latina 1995", Santiago de Chile

### IPEA/PNUD

1996. "Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil 1996, Brasilia

### ISUANI, Ernesto Aldo y SAN MARTINO, Jorge

1995. "El Nuevo Sistema Previsional Argentino ¿Punto Final a una Larga Crisis? (segunda parte) en Boletín Informativo Techint No. 282 Buenos Aires

### ISUANI, Ernesto Aldo

1992. "Política Social y Dinámica Política en América Latina", en Desarrollo Economico Vol XXXII, No.125, Buenos Aires

1991. "Bismarck o Keynes: quien es el culpable? (Notas sobre la crisis de acumulación)"- en Isuani, Ernesto, Lo Vuolo, Ruben y Tenti, Emilio "El Estado de Bienestar: la crisis de un paradigma" CIEPP/Miño Dávila editores, Buenos Aires

### MADARIAGA, Hugo

1995. "Mercosur: análisis de las políticas sociales", UNICEF, Santiago de Chile

### PIOLA, Sergio y Otros

1996. "Gasto Social Federal e Investimento na Infância" UNICEF Brasil, Brasilia

### PNUD

1996. "Informe Sobre Desarrollo Humano 1996", Madrid

### REICH, Robert

1993. "El Trabajo de las Naciones" Editorial Vergara, Buenos Aires

### UNICEF Argentina

1996. "Datos", Buenos Aires

**VAN PARIJS**, Philippe

1995. "*Más Allá de la Solidaridad*", en Varios Autores, *Contra la Exclusión*, CIEPP/Miño Dávila Editores, Buenos Aires

## ORGANIZACION Y GESTION DEL FORO CONSULTIVO ECONOMICO Y SOCIAL: Una Propuesta para el Debate

Enrique PIEDRA CUEVA  
Consultor, CEFIR

### 1. ANTECEDENTES

En el mes de diciembre de 1994, los países miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), definieron en Ouro Preto el "Protocolo adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR". En la misma se expresa una voluntad y una propuesta acerca de la necesidad de darle institucionalidad al proceso de integración vigente.

En la estructura institucional definida en dicha oportunidad, se estableció que entre los órganos necesarios para el adecuado avance de la integración, debía crearse el Foro Consultivo Económico-Social (FCES) como espacio de representación de los sectores económicos y sociales de los países miembros.

En junio de 1996 el Grupo Mercado Común (GMC) homologó el reglamento interno del FCES, en donde se definen sus cometidos, su composición, su estructura, las funciones, competencias y formas de operar del Plenario y de los órganos de asesoramiento, estableciendo así una manera de interactuar para concretar la misión que se le asignó en Ouro Preto.

### 2. INTRODUCCION

El presente documento pretende proponer algunos criterios técnicos orientados a dotar al FCES de una forma de gestión administrativa que responda de modo efectivo a los desafíos y expectativas que su acción genera.

Ante una misión tan ambiciosa como la de constituirse en el órgano representativo de los sectores económicos y sociales del MERCOSUR, el FCES tiene la posibilidad de optar entre diferentes modelos de organización y funcionamiento. En términos generales podrían señalarse dos: en primer lugar, el *modelo tradicional*, fuertemente burocrático, en el que las personas están prioritariamente preocupadas por vigilar formas y procedimientos, y en el que predomina un enfoque reactivo: baja iniciativa, bajo compromiso, búsqueda permanente de justificaciones y excusas para "no hacer". En segundo lugar, un *modelo proactivo*, con alto grado de compromiso personal en equipos dinámicos de trabajo, con una clara visión institucional, con procesos de innovación y participación instalados. Obviamente este modelo no desconoce el peso de los factores que limitan o restringen la labor institucional, pero encuentra siempre oportunidades para la propuesta y la acción.

La forma de trabajo proactiva es la que genera y motiva instancias como este Seminario-Taller, en el que a partir de insumos para la reflexión, se producen nuevos conocimientos vinculados a la temática y, seguramente, acciones concretas para ser implementadas. Este enfoque apunta no sólo a cumplir con un mandato formal sino fundamentalmente a dar respuesta concreta a las necesidades de representación de los sectores en cuestión.

El modelo proactivo implica, sin dudas, un compromiso mayor de parte de sus integrantes; y este compromiso con un proyecto compartido requiere cierto grado de organización que haga eficiente y eficaz el esfuerzo.

De esta manera surgen múltiples interrogantes que trascienden los aspectos formales acerca de cómo funcionar. Las instituciones del siglo XXI deberán construirse de una manera flexible, por lo que sus reglamentos marcarán límites, pero no limitarán las alternativas y oportunidades de intervención y mejora que desde su propia especificidad encuentren.

Para ello es necesario construir y preparar instituciones equilibradas en sus funciones, perfiles y actividades.

### 3. UNA INTEGRACION ORGANIZADA A TRAVES DE UNA ORGANIZACION INTEGRADA

La adopción de un esquema organizativo acorde con la misión del FCES es imprescindible, por lo que la búsqueda de la *integración* de sus partes a través de sus herramientas de gestión parece ser la premisa número uno.

#### 3.1 El proceso de integración

La forma de operar para llevar adelante los cometidos del FCES debería considerar algunas premisas básicas, para facilitar la puesta en marcha de un modelo proactivo:

- En todas sus acciones, **situarse en un contexto**; implica reconocer las diferentes realidades locales, nacionales, regionales y mundiales en permanente evolución. Para esto nos parece clave considerar y gestionar la heterogeneidad de personas, organizaciones, culturas y potencialidades presentes en todos los ámbitos vinculados al proceso de Integración. Se trata de alcanzar un alto grado de comprensión de las diversidades y diferencias.
- En las instancias de trabajo, se debería **crear un clima de cooperación y sinergia**. Se trata de focalizar en las coincidencias más que en las discrepancias y centrar las discusiones y propuestas sobre lo que representa el interés colectivo por encima del interés particular. Se trata, en definitiva, de alcanzar un alto grado de participación y aprendizaje para el trabajo en equipo.
- Diseñar una estrategia global y compartida. Ello enfatiza el componente analítico de la labor del FCES e implica diagnosticar las situaciones problemáticas a afrontar, relevar las experiencias existentes en las áreas afectadas de modo de aprovechar las capacidades locales, evaluar los recursos disponibles, formular los objetivos de forma precisa para cada campo de acción, establecer un plan de trabajo y fijar un sistema de seguimiento y evaluación. Se trata de alcanzar un alto grado de manejo de una metodología rigurosa que permite avanzar sistemáticamente en el tratamiento y revisión de los temas inherentes al FCES.
- Generar una estrategia comunicacional que canalice adecuadamente los recursos existentes generando el nexo imprescindible con los protagonistas y destinatarios últimos del proceso de integración. Se trata de alcanzar un alto grado de articulación entre los sectores sociales y económicos en el nivel de los países, en el nivel de la región y finalmente en la perspectiva de la integración.

#### 3.2 Las funciones claves para organizar el FCES

Además de las definiciones globales que el FCES debería adoptar para orientar su acción, es preciso definir una estructura operativa concreta, que viabilice un trabajo permanente.

Esa estructura presenta algunas complejidades ya que su diseño debe articular y respetar diferentes sectores e instancias que tienen su propia identidad.

En los diferentes ámbitos del MERCOSUR ha estado presente la discusión acerca de cuánto institucionalizar los espacios necesarios para operar. Tal vez la dificultad radica en que se asimila la institucionalización con la burocratización. A varias décadas de Max Weber, estamos en condiciones de encarar el desafío de lograr la institucionalidad precisa para contar con legitimidad, sin el peso de una estructura burocrática que pueda inhibir la flexibilidad y profesionalismo necesarios.

Las estructuras que se diseñen deberían lograr un adecuado equilibrio entre algunas funciones, que nos parecen determinantes para lograr los objetivos institucionales. Entre estas funciones claves proponemos los siguientes:

- relevar y presentar información para adoptar decisiones;
- crear y buscar nuevos proyectos y emprendimientos;
- exponer e informar acerca de los proyectos;
- planificar y determinar los posibles cursos de acción;
- disponer y asignar los recursos para los proyectos;
- implementar y ejecutar las decisiones;
- controlar y vigilar la aplicación de procedimientos y rutinas de trabajo;
- mantener y desarrollar el clima de trabajo y la participación;
- coordinar e integrar el conjunto de las funciones precedentes.

Esta última función -coordinar e integrar- coincide con los típicos roles de presidencia del cuerpo, liderazgo y representación.

Si se logra una adecuada articulación y desarrollo de estas funciones en un esquema operativo apropiado, aumentan las probabilidades de alcanzar una organización equilibrada, y a través de una adecuada coordinación, se habrá conseguido una institución integrada.

### **3.3 Los recursos para la acción**

El diseño adecuado de la organización no implica una eficiente gestión. La gestión comprende la puesta en práctica de decisiones y el logro de resultados a través del uso eficiente los recursos generados por la organización.

Si efectivamente el FCES se consolida como institución proactiva, en el diseño e implementación de sus estrategias de trabajo, se deberá prever también la generación de recursos genuinos que las viabilicen.

La obtención de fondos requiere generar proyectos y nuevas iniciativas; es a partir de éstos que el FCES podrá desplegar sus acciones para la obtención de recursos. Se necesita informar, explicitar, proponer y demostrar la contribución del FCES a la definición de las temáticas sociales y económicas de la integración.

Y como tarea previa, determinar las prioridades y los cursos de acción.

Para la implementación de esta estrategia, el FCES podría contar con el apoyo de instituciones regionales asesoras, que faciliten y viabilicen la presentación -ante gobiernos y organismos internacionales- de proyectos e iniciativas innovadoras, de alto interés, bien formulados y documentados, con estimación de impactos y resultados. Tal vez ésta pueda ser la principal forma de recaudar fondos para las actividades del FCES, en oposición a la simple demanda sin el respaldo de proyectos y de iniciativas.

Probablemente se requiera una inversión inicial para poner en marcha un mecanismo de trabajo que asegure posteriormente, la captación de los recursos necesarios.

### **3.4 Criterios de gestión en condiciones de escasez**

A los efectos de visualizar algunos criterios de gestión en condiciones de escasez, resulta valioso observar cómo se están comportando organizaciones e instituciones en el actual contexto internacional, signado por el cambio, la escasez y la globalización.

En este sentido es posible identificar algunas tendencias significativas, que tienen impactos en la gestión. En nuestra experiencia estamos observando las siguientes:

- La transformación de las instituciones requiere desarrollar las **aptitudes y habilidades intelectuales de sus miembros**. La velocidad de los cambios y el aumento de los conocimientos en las diferentes esferas del saber, exige una apertura intelectual que supere los paradigmas tradicionales, que permita revisar y confrontar los enfoques propios, que facilite adoptar actitudes flexibles, de escucha activa y receptiva ante planteos diferentes.  
Al poner en marcha una nueva institución parece un tema central el diálogo y el intercambio como método de trabajo.
- Las instituciones **perseveran en un rumbo estratégico claro**: conocen su misión, sus capacidades y sus límites; y sobre este marco trazan su contribución al logro de los objetivos institucionales. Esto requiere identificar las fortalezas y trabajar en torno a ellas, como forma de neutralizar riesgos y superar debilidades.
- Las instituciones **ajustan sus flujos de trabajo y sus sistemas de gestión**. Esto significa superar el esquema tradicional de tareas impuestas -con excesivos trabas formales y con un enfoque marcadamente burocrático- y diseñar un conjunto de procesos de trabajo que agregan valor y se orientan al logro de los objetivos.
- Las instituciones **flexibilizan y aligeran sus estructuras**. El diseño de estructuras flexibles y ligeras se hace indispensable para lograr un uso eficiente de los recursos. En situación de escasez este punto se hace esencial por cuanto incide directamente en los costos operativos de la institución.
- **Focalizan en los beneficiarios**. En nuestro caso podría pensarse en concentrar sus esfuerzos, tiempo y recursos en las actividades orientadas directamente a los sectores representados y a las políticas resultantes de sus acciones. Las instituciones evitan dispersar su energía en aspectos no sinérgicos con sus propósitos.
- En la actualidad los sistemas de información permiten simplificar los procesos de trabajo y se convierten en un valioso instrumento para la gestión de la institución, en particular para los procesos de

información, de comunicación y de toma de decisiones. Las instituciones incorporan, **aprenden y usan las nuevas tecnologías de información.**

- Las nuevas instituciones **aprenden, diseñan y aplican la filosofía, los instrumentos y los sistemas de gestión de la calidad en su trabajo cotidiano.** Ello representa un esfuerzo constante de mejora continua para simplificar procesos, obtener resultados conforme a los requisitos, eliminar defectos e imperfecciones y evitar el llamado "costo del desperdicio", o costo de no calidad.
- Las nuevas instituciones **estimulan y cultivan a su gente** mediante políticas de desarrollo de personal y de capacitación continua. Los actuales métodos de formación no clásicos, el intercambio de experiencias, la formación a partir de las prácticas cotidianas, juegan un rol determinante para el éxito de un proyecto. Estas políticas son las generadoras de las condiciones que facilitan el compromiso profesional y personal con el trabajo a realizar.

#### **4. EL PROCESO DE ORGANIZACION**

El proceso de organización del FCES podría encararse a través de cuatro etapas que marcarán su desarrollo institucional: Conformación; Expansión; Profesionalización; y Consolidación.

##### **4.1 Conformación**

Implica la formulación del cometido de la institución en términos de **visión, misión y principios** orientadores de la acción.

Supone también identificar y definir los **objetivos** institucionales, y compartirlos entre los diferentes miembros del Foro. Esto a su vez implica que dichos miembros dispusieron e incorporaron la **información** sobre el MERCOSUR y las temáticas económicas y sociales específicas a los cometidos de sus responsabilidades.

##### **4.2 Expansión**

Consiste en el desarrollo de un **Plan de actividades** acorde a los objetivos institucionales definidos. Este Plan tendría una clara descripción de las actividades, tareas, resultados esperados, plazos, recursos necesarios, responsables, indicadores de cumplimiento y sistemas de evaluación y seguimiento.

La afirmación de esta fase supondrá, como condición para acceder a la profesionalización de la gestión, la **captación y el manejo de recursos.**

##### **4.3 Profesionalización de la gestión**

Cumplidas las fases anteriores, el FCES requiere el desarrollo de sistemas operativos que faciliten la gestión de las actividades definidas. La operación deberá contar a su vez con sistemas de trabajo que organicen y monitoreen las actividades del FCES. Estos sistemas están referidos a los procesos de generación y circulación de información, a la toma de decisiones, a la planificación, a la administración de recursos.

##### **4.4 Consolidación**

Lo anterior implica por tanto el desarrollo de una cierta estructura organizacional que sustente los esfuerzos y canalice los diferentes aspectos de la gestión a los recursos especializados y a los niveles operativos correspondientes.

La consolidación del Foro como institución implica también la creación de una cultura organizacional propia, que connotará tanto sus relaciones internas como con sus diferentes interlocutores. Esta etapa representa un estado de madurez institucional con una identidad bien definida, con los programas en marcha y con un alto grado de reconocimiento y legitimidad en el conjunto de instituciones del proceso de integración regional y en la sociedad civil.

En síntesis estamos proponiendo comprender el desarrollo institucional del FCES como un proceso con etapas definidas. Sin embargo estas etapas no son mecánicas ni estrictamente secuenciales. Los procesos de desarrollo institucional combinan pasos de diferente naturaleza. La aprobación del Reglamento Interno del FCES en mayo de este año, constituye un paso muy significativo y un avance destacable en varios aspectos. Allí se han definido -entre otros temas- los cometidos principales del FCES, su estructura, algunos



mecanismos de coordinación, la forma de funcionamiento, de toma de decisiones y también, ciertos aspectos logísticos.

## **5. UNA COMUNICACION ORGANIZADA PARA UNA INSTITUCION COMUNICADA**

Tal como fue propuesto, una institución no se reduce a un decreto ni a un organigrama formal. Comprende también el diseño de una estructura equilibrada en sus funciones, así como procedimientos, sistemas de información, de gestión, mecanismos de coordinación, entre otros.

La institución requiere por tanto, programas y dispositivos de comunicación en los que asentar su coherencia. Nada es más ineficaz que una institución rígida, compartimentada y a veces paralizada por procedimientos burocráticos. Para mantenerse flexible y proactiva debe desarrollar sus capacidades de comunicación internas y externas; en lo interno para asegurar el flujo de información y el intercambio entre todos sus componentes; en lo externo para con sus múltiples interlocutores. Nos referimos al gobierno, el medio científico y académico, las comunidades más afectadas por las decisiones políticas, los empresarios, los sindicatos, las organizaciones sociales, los organismos técnicos privados, las instituciones educativas.

La importancia de la comunicación, como sistema crítico de una institución, está dada por su función de articulador de los vínculos internos entre los diferentes componentes de la estructura y en la gestión de los vínculos externos de la misma.

Una adecuada estrategia comunicacional nos parece un elemento central que el FCES debería encarar para consolidar su proceso de institucionalización.

En este sentido las principales dimensiones del proceso de organizarse podrían representarse de la siguiente manera:

### **GRAFICA: Política General**

#### **5.1 Comunicación y Difusión**

Una institución que pretende estar comunicada debería presentar las siguientes condiciones:

- *abierta*, para interactuar permanentemente con el medio;
- *flexible*, para manejar el crecimiento, lo imprevisto y articular respuestas oportunas;
- *decidida*, para orientar y perseverar en su rumbo y misión institucional;
- *participativa*, con el fin de evitar la búsqueda de un poder artificial por parte de algunos componentes mediante la retención de información;
- *sinérgica*, para que a través de la proactividad, realice un adecuado uso de la información y los sistemas; sea capaz de desarrollar sus potencialidades internas y responder con efectividad a las demandas, oportunidades y desafíos del contexto.

#### **5.2 Información y Marketing Público**

Los sistemas de información y marketing público, necesarios para facilitar la operación del FCES, deberían estar orientados a un uso eficiente de la información para desarrollar su plan de trabajo, definir sus beneficiarios, definir su estrategia comunicacional y generar el compromiso necesario en los actores claves para el cumplimiento de su misión.

Para que un sistema comunicacional esté organizado debe:

- *tener una clara finalidad*, es decir estar vinculado a los objetivos institucionales del FCES;
- *ser multidireccional*, es decir, facilitar los intercambios de información entre diferentes sectores, niveles jerárquicos y representaciones, de manera vertical, horizontal y transversal;
- *utilizar instrumentos y medios adecuados*, acordes a los objetivos definidos y al "público" correspondiente a cada "eje comunicacional";
- *contar con un sistema de evaluación de impacto* y monitoreo permanente de las necesidades de información.

## **6. INTERROGANTES PARA UN DEBATE**

El modelo presentado exige un esfuerzo importante de integración y búsqueda de consensos en áreas claves. A los efectos de orientar un debate sobre la organización y gestión del FCES presentamos las siguientes interrogantes sobre tres áreas claves: Estrategia, Organización y Comunicación; y una operativa.

### **6.1 Estrategia**

- ¿Cuál es la Visión de futuro del FCES?
- ¿Quiénes son los beneficiarios de las actividades del FCES?
- ¿Cuál es la contribución decisiva que el FCES aporta al Proceso de Integración regional?
- ¿Cuáles son las fuentes de recursos con que cuenta el FCES?
- ¿Cuáles son los objetivos institucionales del FCES?
- ¿Hacia qué áreas de acción focalizará su trabajo?
- ¿Cuáles son las metas que debieran proponerse para los próximos tres años?
- . . ¿Qué conocimientos y habilidades deberá desarrollar entre sus miembros para cumplir con sus propósitos ?
- ¿Cuáles son las fuerzas impulsoras y las restrictoras para alcanzar esas metas?
- ¿Cuáles son las fuerzas impulsoras y las restrictoras para alcanzar un funcionamiento efectivo, en tanto institución dentro del proceso de integración regional?

### **6.2 Organización**

- ¿Cuáles son las decisiones fundamentales en materia de organización?
- ¿Qué relación guardan esas decisiones con los objetivos institucionales?
- ¿Qué valor tiene la opinión de los beneficiarios de las actividades del FCES?
- ¿Qué sistemas de apoyo necesitará el FCES para cumplir sus cometidos?
- ¿Qué rol jugarán los programas de capacitación y de formación permanente para consolidar la organización y el perfil del FCES?
- ¿Qué estructura funcional se requiere para actuar eficiente y eficazmente?

### **6.3 Comunicación**

- ¿Cuáles son las decisiones fundamentales en materia de comunicación?
- ¿Cuáles son los objetivos del FCES en materia comunicacional?
- ¿Qué relación guardan esas decisiones con los objetivos institucionales?
- ¿Cuál es el diagnóstico actual de la situación?
- ¿Quiénes son los principales interlocutores del FCES?
- ¿Qué medios de comunicación son más apropiados para cumplir con dichos objetivos?
- ¿Cuáles deberían ser los ejes comunicacionales que orienten el diseño de los mensajes a dirigir a cada uno de esos interlocutores?
- ¿Cuáles son los resultados esperados del plan de comunicación?

### **6.4 Operativa**

- ¿Cuáles son las decisiones fundamentales en materia de cómo operar?
- ¿Cuáles son las condiciones operativas necesarias para cumplir con los objetivos?
- ¿Qué contenidos fundamentales se deberá incluir en la formulación de un plan de capacitación?
- ¿Qué recursos serán necesarios para alcanzar las metas establecidas?
- ¿Qué recursos técnicos y profesionales podrían apoyar al FCES en la elaboración de sus iniciativas y sus proyectos para el logro de los recursos necesarios?
- ¿Qué plazos tiene el FCES, qué disponibilidad de tiempo y cómo proyecta administrar el tiempo de sus integrantes?
- ¿Cómo se estructura el plan de trabajo del FCES para el próximo año?
- ¿Qué requerimientos tiene el plan de trabajo en términos de infraestructura y logística?
- ¿Qué criterios y qué herramientas utilizará el FCES para evaluar el impacto de sus acciones?

## **7. CONCLUSIONES**

Los integrantes del FCES del MERCOSUR cuentan con una interesante oportunidad para decidir la puesta en marcha de un mecanismo de trabajo innovador, efectivo, participativo y flexible.

Las condiciones particulares del Foro - representantes sectoriales y gubernamentales- plantea la necesidad de la efectividad institucional como un tema predominante. La efectividad de la institución se obtiene al lograr un adecuado equilibrio entre los resultados que el FCES alcance y su forma de funcionamiento y de trabajo. De alguna manera, la capacidad de producir resultados determina fuertemente la calidad de los propios resultados.

Las reflexiones precedentes se han orientado al segundo aspecto de la efectividad y han pretendido enfatizar en las condiciones básicas de organización y funcionamiento que faciliten el logro de los propósitos institucionales.

La creación de una verdadera identidad de equipo, trabajando en la construcción de la confianza inter-personal, inter-sectorial e inter-nacional, parece ser la condición fundamental para el éxito de esta iniciativa.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Tratado de Asunción  
Protocolo de Ouro Preto  
Reglamento Interno del Foro Consultivo Económico Social, homologado por el Grupo Mercado Común.  
Buenos Aires, 21 de Junio de 1996.