

A P O R T E S
A L D E B A T E
L A B O R A L

A p o r t e s
A l D e b a t e
L a b o r a l

13

A P O R T E S
Desafíos Para Las Relaciones
Laborales
A L D E B A T E
L A B O R A L



GOBIERNO DE CHILE

DIRECCIÓN DEL TRABAJO
www.direcciondeltrabajo.cl

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS

**TRATADOS DE LIBRE COMERCIO:
DESAFÍOS PARA LAS RELACIONES
LABORALES**

**SEMINARIO INTERNO DIRECCIÓN DEL TRABAJO
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS Y DEPARTAMENTO
DE RELACIONES LABORALES**

SANTIAGO, OCTUBRE 2004

SÍNTESIS Y EDICIÓN A CARGO DE:

Magdalena Echeverría

Departamento
de Estudios

Patricio Frías

Departamento
de Relaciones Laborales

PRESENTACIÓN

El quehacer de la Dirección del Trabajo en su conjunto se ve directamente interpelado y exigido por la profundidad y magnitud alcanzada por el proceso de globalización. Y, en particular, por la vorágine de tratados y acuerdos comerciales suscritos por Chile en el último año.

Estos requerimientos representan mayores y nuevos desafíos para nuestra institución. Por ello, el Departamento de Estudios y el Departamento de Relaciones Laborales con el apoyo de la Unidad de Capacitación organizaron, en el segundo semestre del año 2003, un Seminario interno de estudio y reflexión: "Tratados de Libre Comercio, Globalización y Asuntos Laborales". Dicho evento, permitió reunir a protagonistas directos en las negociaciones de los acuerdos y a especialistas en estas materias.

Los objetivos del Seminario fueron dos. Por una parte, conocer de primera mano los contenidos de los acuerdos, con énfasis en los aspectos sociales y laborales, asumiendo que el conjunto de materias no son suficientemente conocidas en el país, incluidos profesionales y funcionarios en general de la Dirección del Trabajo. Por otra, se trató de obtener una visión plural de estas materias. Así, se invitaron expositores de disciplinas diversas: politólogos, economistas, abogados, con diferentes visiones y evaluaciones de los resultados de estos procesos.

En esta publicación se presentan los contenidos centrales de las exposiciones de los participantes, algunos de ellos representantes del Gobierno, otros, destacados académicos así como dirigentes sindicales involucrados en estos procesos. A todos ellos agradecemos la excelencia de sus presentaciones y el valioso tiempo dedicado.

Luego de una breve introducción, se pone a disposición de los lectores una síntesis de las ponencias del Seminario, junto con los principales puntos de discusión suscitados en el debate de cada sesión, terminando con una reflexión final de conclusiones, extraídas del Foro Panel con las autoridades del Servicio, con el que se clausuró este Seminario.

INDICE

INTRODUCCIÓN

1. PRESENTACIÓN DE RICARDO ISRAEL

Cientista Político
Experto en Asuntos Internacionales

2. PRESENTACIÓN DE RICARDO LAGOS WEBER

Director de Asuntos Económicos Multilaterales
de la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales
Ministerio de Relaciones Exteriores

3. PRESENTACIÓN DE PABLO LAZO

Asesor de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales
del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

4. PRESENTACIÓN DE PATRICIO LEIVA

Director de Asuntos Económico con Europa
Dirección General de Asuntos Económicos con Europa
Ministerio de Relaciones Exteriores

5. PRESENTACIÓN DE RENÉ CORTÁZAR

Ex Ministro del Trabajo
Director del Centro de Estudios Laborales Alberto Hurtado
(CELAH)

6. PRESENTACIÓN DE RAFAEL AGACINO

Profesor Universidad Central

7. PRESENTACIÓN DE ÁLVARO PADRÓN

Ex Secretario Ejecutivo Coordinadora de Centrales Sindicales del MERCOSUR
Director Proyecto Sociopolítico
Fundación Friedrich Ebert, Uruguay

8. PRESENTACIÓN DE DIEGO OLIVARES

Encargado Internacional
Ex Vice-Presidente
Central Unitaria de Trabajadores

CONCLUSIONES Y DESAFÍOS PARA LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO

INTRODUCCIÓN

La globalización comercial y la integración han estado presentes en la historia, en alguna medida, desde siempre. Lo inédito de la situación que enfrentamos hoy día, es su profundización, generalización y la amplitud de los campos que cubre.

La globalización cubre en forma progresiva el mundo de inicios del tercer milenio, reforzándose el intercambio en los diversos órdenes, ya no sólo económicos, sino también culturales, ideológicos, políticos, sociales y valóricos.

Los cambios radicales propios de la era moderna; el veloz crecimiento de la industria, las nuevas tecnologías y las nuevas materias primas, la informática y las comunicaciones, no sólo han acortado distancias entre países, sino que han incidido en forma definitiva en la internacionalización de los mercados y en la concepción, gestión y en el destino mismo de las empresas.

En este marco la normativa laboral se ve tensionada y puesta en cuestión. Las reglas de la economía y de los intercambios inciden en la naturaleza de los conflictos entre trabajadores y empresarios y en las formas de resolverlos.

Frente a la internacionalización de los mercados, nuestro país se encuentra en una situación de avanzada con respecto al contexto regional. Su éxito relativo en la adopción de una política de apertura económica, con mantención de los equilibrios macroeconómicos, control del gasto fiscal y de la inflación, le han permitido enfrentar las situaciones de crisis de las últimas coyunturas en mejor situación que los países vecinos.

Estos mismos logros han respaldado este avance de Chile en el establecimiento de los Tratados de Libre Comercio y Acuerdos Comerciales, con las más importantes economías del mundo y con diversos países.

Para la Dirección del Trabajo, los procesos señalados plantean crecientes exigencias frente a nuevas situaciones surgidas en el plano del derecho del trabajo y en los sistemas de relaciones laborales. Esto incide en todos los aspectos normativos, fiscalizadoras y educativos y, en general, en el conjunto de las relaciones del Servicio con sus usuarios, principalmente empresarios y trabajadores. Se hacen necesarias nuevas fórmulas de resolución de conflictos, que se adelanten a los mismos, buscando caminos diversos de formación y de difusión de las normas. Para ello es crucial la capacidad de hacer mejores diagnósticos y estudios y de emprender formas de trabajo conjunto con los usuarios, en la búsqueda de una mayor y creciente autonomía.

La construcción de ciudadanía desde las relaciones laborales es una demanda fuerte en el contexto nacional. Exige la capacidad de los propios actores de participar en forma activa en establecer puentes; en la definición de las reglas del juego, mediante el diálogo; en definir mecanismos e instancias de resolución de conflictos. En este sentido apuntan la mayoría de los

nuevos instrumentos de la Dirección del Trabajo, tales como Comités de Usuarios, Consejos Técnicos, Centros de Mediación y Conciliación, que buscan facilitar el desarrollo de una adecuada autonomía, base de la ciudadanía y de la profundización de la democracia.

Las interrogantes que plantea la globalización son variadas, tanto desde el punto de vista de los intereses del país en general, así como del de los empresarios y trabajadores.

En efecto, podemos preguntarnos, en primer término, si la internacionalización del comercio es la mejor forma de lograr nuestro desarrollo. En qué medida los Tratados de Libre Comercio y los diversos Acuerdos Comerciales son instancias abiertas o cerradas para una mayor democratización y participación ciudadana. En qué medida son solamente acuerdos comerciales o incorporan una posibilidad de crecimiento integral, que estamos obligados a aprovechar.

Esta preocupación es evidente cuando se emprenden intercambios comerciales, entre países con asimetrías en términos de riqueza, tamaño de mercado, tipo de recursos, etc. En el marco de un crecimiento integral, además, tienen un peso significativo los contextos históricos, las especificidades de la región y las distintas ideas-fuerza que inspiran a los negociadores. En el plano nacional, pesan las alternativas de desarrollo que enfrentan los distintos sectores y ramas, unas más vinculadas al mercado externo, bien situadas en sectores de punta, otras más tradicionales y ligadas al mercado interno.

Esto último apunta a los impactos diferenciales que los acuerdos pueden tener sobre la generación de empleo y en las condiciones de trabajo. Los sectores ubicados en lugares de vanguardia, con trabajadores altamente especializados, tanto en roles gerenciales como técnicos, ciertamente se verán muy fortalecidos en estos procesos. En cambio, otros, en especial los de la pequeña -y particularmente- de la micro empresa y sus respectivos trabajadores, situados en áreas atrasadas de la economía, se encontrarán más expuestos a sufrir consecuencias negativas que cabe prevenir.

Esta complejidad, muestra por lo tanto, la necesidad de estructurar nuevas normas, de lograr un marco protector frente a las evidentes disparidades. La pregunta es entonces: ¿Cómo lograr una adecuada protección al trabajo en estos escenarios disímiles y cambiantes? ¿Cómo garantizar que las sociedades menos industrializadas puedan alcanzar también los beneficios del desarrollo económico y social, con todas sus implicancias de democracia, buen gobierno, equidad social y sustentabilidad económica? Esta necesidad se vincula con los planteamientos de la OIT sobre la necesidad de establecer una “governabilidad de la globalización”, así como con los consensos sobre la indispensable vigencia de los derechos laborales fundamentales y el respeto de los Convenios de la OIT.

Para ello es indispensable la participación de los distintos actores sociales, de la sociedad civil, en la discusión de la definición de los Tratados y Acuerdos o, si eso no ocurrió, al menos la participación en las proyecciones y alcances de sus resultados. Y en todas las áreas temáticas, no solo en la "dimensión social". Tras la inserción de Chile en el mundo global a través de los acuerdos, se desprende un proyecto de crecimiento y de desarrollo nacional, el cual se construye en forma sustentable en la medida en que la ciudadanía participe en su diseño, lo haga suyo y pueda desarrollar sus potencialidades. Del mismo modo, es necesario preguntarse sobre los

mecanismos e instituciones que serán necesarios para impulsar y concretar dicha participación, tales como Consejos, Foros de distinto tipo, instancias de Diálogo Social, de Concertación Social y otros.

Es evidente, al mismo tiempo, que se requerirá de un fuerte trabajo de reflexión y de debate entre los distintos actores sociales sobre los valores y criterios para enfrentar las nuevas condiciones de la estabilidad en el empleo, la competitividad de la empresa, la seguridad y la participación en el trabajo y en los frutos del mismo. La formación y capacitación tendrán, consecuentemente, un importante lugar.

Igualmente, el Movimiento Sindical deberá asumir nuevas responsabilidades en la participación en la empresa y en los sectores productivos, en su liderazgo frente a estos nuevos procesos y en su inserción en las instancias internacionales y en la consiguiente redefinición de su rol y función.

Esperamos que esta publicación ayude a enfrentar estos desafíos que nos interpelan a todos.

1. PRESENTACIÓN DE RICARDO ISRAEL*

Ricardo Israel presenta una visión del contexto de la política internacional en el que se inscriben los Tratados de Libre Comercio. Con ello, proporciona un marco de fondo que permite evaluar en mejor forma, tanto las dificultades y obstáculos, no solamente económicos, que deben vencer la suscripción de dichos Tratados, así como sus consecuencias y proyecciones.

RECONSTRUCCIÓN DEL ORDEN INTERNACIONAL PRECEDENTE

Un primer eje interpretativo para comprender el panorama internacional es que estamos asistiendo a la reconstitución del orden internacional precedente.

El orden anterior provenía de la Segunda Guerra Mundial y de sus principales organismos, como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial. Este orden y estos organismos, se han revelado insuficientes para resolver las crisis propias de estos tiempos de la globalización financiera. Corresponden a una realidad que no es la de los tiempos de hoy y pierden vínculos con los problemas que estamos viviendo en el año 2003.

El orden internacional precedente, comenzó a ser remodelado, bruscamente, desde el conflicto de Irak. La pregunta que surge entonces, es ¿Qué tipo de mundo va surgiendo después del post-Irak? ¿Va a ser un mundo multilateral o un mundo unilateral, un mundo que expresa sólo la opinión de la potencia hegemónica, o un mundo donde existan distintas opiniones diversas? Tenemos una gran incertidumbre al respecto. Sabemos que va a surgir un sistema internacional con nuevas características, pero no sabemos cuáles serán éstas. Mucho va a depender del rol que se conceda a las Naciones Unidas.

Más en concreto, frente a la situación de Irak, Ricardo Israel plantea que los Estados Unidos e Inglaterra ya han logrado algo, y es que como potencias responsables del acuerdo de Derecho Internacional van a administrar al menos por una década los ingresos petroleros de Irak, fundamentalmente para negarle viabilidad a Alemania, Francia y a Rusia. Pero todavía está pendiente el tema de cómo se va a administrar Irak.

ESTE NUEVO ORDEN NO SE ENTIENDE SIN EL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001

Todos los grandes hitos que tuvieron lugar en el siglo XX tenían un lugar común que era la búsqueda de la modernidad. La globalización es una de sus características principales. Y el 11 de septiembre de 2001, por primera vez, hubo un rechazo total y absoluto a todo lo que representa la modernidad y a su visión más representativa que es Estados Unidos.

No se rechaza a Occidente por ignorancia, dado que se trata de gente que ha vivido y vive entre Europa y Estados Unidos. Es expresión de un rechazo total frente a la modernidad, representando

* Cientista Político, experto en asuntos internacionales

una de las tres formas a través de las cuales en este siglo XX se expresó el mundo Árabe, en particular en cuanto a Occidente. Estas expresiones fueron, por una parte el fundamentalismo, en el gran momento del siglo séptimo; luego el Baatismo que representaba Saddam Hussein, heredero del proceso que comienza en Egipto en la década del '50, y que representa una visión distinta de confrontación a Occidente; y finalmente, el poder de los reyes y jeques que ven en el poder de los EE.UU. su forma de supervivencia, tal como lo hicieron en su oportunidad con Gran Bretaña.

Lo que queda claro, es que el mundo necesitaba un nuevo modo internacional y la gran duda es si éste va a estar presidido por la voz de un país o van a ser la expresión de múltiples voces.

Un segundo elemento, es lo que ocurre en el terreno internacional, no es entendible sin el 11 de septiembre del año 2001. Porque la potencia que se consideraba más segura, inviolable, pasa a sentirse extremadamente insegura y cambia totalmente su doctrina. Ello llevó a cambiar la estrategia norteamericana, que dio paso de la doctrina de la contención, durante la guerra fría, a la doctrina de la anticipación; paso que fue precipitado por los acontecimientos del 11.

Pero independientemente del resultado de la guerra se mantiene la pregunta anterior ¿Qué tipo de arquitectura internacional va a surgir?

SURGE UN NUEVO ACTOR RELEVANTE: LA OPINIÓN PÚBLICA MUNDIAL

El segundo aspecto central, es que en esta nueva situación, y también lo demostró esta guerra, surge un nuevo actor relevante. Lo que esta guerra demostró desde el punto de vista internacional, es que el único actor que puede servir de contraparte a Estados Unidos no es otro país, es la opinión pública mundial, y sobre todo, la de los países democráticos. Esto queda demostrado por el premio o castigo que les dé el electorado a los países, por la posición que tomaron frente a la guerra.

Para no perdernos, el antecedente básico está en el 11 de septiembre, está en la forma anómala en que terminó la guerra anterior, en una lucha todavía no precisada en contra del terrorismo por su diversidad.

EL ROL DE LOS ESTADOS UNIDOS

Lo fundamental es el cambio interno que hay en Estados Unidos a partir del 11 de septiembre del año 2001. Mucho más sentido tenía para Estados Unidos haber llegado a un acuerdo con Saddam Hussein, porque era el único país que se oponía a la mantención de las sanciones, además de ser mucho menos dependiente de lo que somos nosotros o de lo que lo es Europa en general. Tampoco es el elemento fundamental la posición que tomaron países como Francia o Alemania. Es cierto que Francia tenía muy buenos negocios con Irak pero, por lo que se sabe, no representaba más de medio o de uno por ciento del comercio internacional de Francia.

Pero lo importante es que nunca se había dado el caso de un imperio que además de su poder económico, militar, científico, y político, fuera propietario de las imágenes del mundo, como es el caso de los Estados Unidos. La cultura popular del mundo es norteamericana. Hay muchos países que tienen más cine que Estados Unidos, pero todos utilizan las imágenes de la cultura popular norteamericana.

Volviendo a nuestra interrogante principal, la gran cuestión a dilucidar es si los organismos internacionales que se van a construir van a tener un carácter unilateral o multilateral. Y eso no está decidido, porque la propia historia norteamericana demuestra que le surgen dudas a ellos sobre su propia misión, y pasa con la misma velocidad de una hiperintervención, como a un intento de aislamiento, o a otro tipo de acciones.

En este contexto, después del 11 de septiembre de 2001, ocurrió algo que no había pasado antes en el proceso de toma de decisiones de los países líderes. Al igual como había pasado en la Guerra Fría, los factores de seguridad y de prensa pasaron a ser tanto o más importantes que los factores económicos. Las posiciones de Chile frente al conflicto de Irak, significaron que se obstaculizara su negociación comercial con los Estados Unidos. El tratado de libre comercio fue congelado hasta ser descongelado (en el día de ayer), porque Chile había tomado una posición distinta a la que esperaba Estados Unidos. Jordania y Singapur obtienen un mejor tratamiento después de un apoyo irrestricto mucho más fácil.

IMAGEN INTERNACIONAL DE CHILE

En el mundo existe una mucho mejor imagen de lo que ocurre en Chile de la que tenemos nosotros los chilenos. Entonces esta imagen queda, y de hecho estos acuerdos políticos que hemos alcanzado en Chile, -luego de los diversos hechos derivados de las denuncias de corrupción-, están transformándose en una suerte de referente. Nos debe haber ayudado, como nos ayudó con la Unión Europea, la crisis de los países vecinos.

Destaca Israel que Chile tuvo años de gran estabilidad, y que en política interna nos ha costado adaptarnos a las necesidades de una serie de reformas que debieron haber ocurrido en el proceso de transición. Desde el punto de vista económico nos ha costado entender que se necesita una nueva etapa para recuperar el dinamismo que una vez el país tuvo.

Pero también a nivel internacional durante 10 años tuvimos una política de gran éxito como fue la reinsertión internacional, que alcanzó su culminación con los tratados internacionales firmados con la Unión Europea, con Estados Unidos y con Corea, después con Japón, con la India, pero eso es más de lo mismo. Hoy en día tenemos una importante presencia en el escenario internacional.

Lo importante es ver cómo se adapta Chile a este mundo de la información, ésa es la pregunta. ¿Cuál va a ser nuestra política interior que nos permita adaptarnos automáticamente? Y la verdad es que la respuesta es extraordinariamente complicada. Y de ahí las confusiones que todos tenemos, porque este nuevo orden está en formación y esto es lo que explica y justifica el interés

masivo que hay en esto temas, porque independientemente de lo que se salgan como acuerdos, éste es un período en que la historia se está haciendo.

Finalmente, en relación con las preguntas de los participantes en el Seminario, el autor complementó su exposición refiriéndose al contexto latinoamericano, destacando su heterogeneidad interna. No se ve que América Latina como tal pueda producir una unidad en ningún campo. No hay una búsqueda en el nombre de América Latina. Y en el caso de México, el caso de la frontera determina que por mucho interés que tenga el gobierno mexicano en fortalecer relaciones, las realidades de ser vecino de Estados Unidos son demasiado poderosas.

2. PRESENTACIÓN DE RICARDO LAGOS WEBER *

NUESTRA REALIDAD Y NUESTRA VISIÓN

El expositor, actor importante de diversos Tratados y Acuerdos, sostiene que la política exterior de un país está condicionada por dos aspectos principales: a) por lo que el país es y b) por la visión de lo que se propone ser.

En este marco presenta la realidad de Chile en el escenario del intercambio comercial internacional. Al respecto, es interesante conocer -junto con la magnitud de nuestros intercambios- los costos que esta inserción ha significado, al igual que los frutos logrados.

Chile es un país pequeño, con una pequeña economía. Aportamos con el 0.3% del comercio mundial, pero es un país en crecimiento. Exportamos el 50% del PGB, vale decir unos 35 mil millones de dólares. El exterior pesa en nosotros. Así, lo que ocurre afuera tiene mucha importancia para nosotros y nos afecta. Nuestro comercio está bien distribuido: 1/3 con Europa, 1/3 con el continente americano (Latinoamérica y Estados Unidos) y 1/3 con Asia. Somos también un país relativamente ordenado, con buenos indicadores de transparencia.

Chile se ha insertado con fuerzas en el mercado internacional desde 1979 y con muchos costos. Fue una inserción unilateral, con quiebras de empresas, alta cesantía, modificaciones en el sistema previsional, en el sistema de salud, en las normas laborales y con privatizaciones irrestrictas.

Llevamos más de 20 años insertados en el comercio mundial. Esa inserción en los últimos 12 años ha dado frutos. Hemos tenido un crecimiento comercial, un mayor empuje de nuestras exportaciones, un buen nivel de demanda interna, etc.

Pero no es un crecimiento perfecto; no significa que no permanezcan injusticias y que no haya que mejorar las reglas. Con lo que somos y con visión de futuro, hemos ido definiendo nuestra inserción internacional, con un marco normativo. Un aspecto importante a destacar es que afuera, en el exterior, no hay reglas, recién se están construyendo a diferencia con lo que ocurre en Chile.

Un punto de especial importancia en su exposición, es su referencia al tipo de vínculos estructurales que se establecen entre la apertura comercial, la estabilidad macroeconómica y el crecimiento. En esta misma línea, entrega su visión respecto a las razones que se tiene, en general, para negociar con nuestro país, así como los objetivos que el país busca en nuestras negociaciones de comercio internacional.

* Director de Asuntos Económicos Multilaterales de la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores

Las principales razones para que otros países quieran negociar con Chile son que el país muestra:

- a) Un modelo de apertura comercial, innovación y creatividad
- b) Conectividad a la economía global y cambio tecnológico
- c) Consenso nacional sobre estrategia exportadora
- d) Una buena gestión macroeconómica y estabilidad institucional en democracia
- e) Sólidos resultados en crecimiento, orientación exportadora
- f) Transparencia y solidez institucional
- g) Una transición ordenada
- h) Probidad (a pesar de lo recientes sucesos)
- i) Educación y capital humano: entrenamiento laboral y productividad
- j) Transformación productiva con equidad. Competitividad y cohesión social; modernización de las PYMES e incorporación al esfuerzo exportador
- k) Experiencia negociadora
- l) Liderazgo internacional del Presidente Lagos

TRES ETAPAS EN LAS NEGOCIACIONES

Objetivos en las negociaciones, 1:

- a) Relación preferencial con economías mayores
- b) Consolidar accesos preferenciales y crear nuevos
- c) Compensar accesos preferenciales de terceros países
- d) Certidumbre y reglas claras en comercio e inversión
- e) Reducción en costos de transacción
- f) Estímulo a nuevos exportadores e inversionistas

Objetivos en las negociaciones, 2:

- a) Diversificación de exportaciones
- b) Limitar barreras no arancelarias
- c) Contar con un mecanismo eficaz de solución de controversias
- d) Impulso a la competitividad
- e) Estímulo a la productividad
- f) Atracción de inversiones (servir de plataforma para inversión en otros países)
- g) Certidumbre jurídica
- h) Red de acuerdos de libre comercio

Objetivos en las negociaciones, 3:

- a) Impulsar alianzas empresariales y reforzar la internacionalización productiva
- b) Apuesta estratégica en e-commerce, gobierno digital y telecomunicaciones
- c) Reforzar transparencia en compras públicas, construyendo una v-c dinámica
- d) Puente de comercio e inversión con Asia Pacífico
- e) Reforzar estabilidad de la política económica y de las instituciones

ACUERDOS BILATERALES

Los Acuerdos Bilaterales dan un marco normativo a los acuerdos comerciales, para que el más fuerte no haga lo que quiera; ordenan y regulan. Los Acuerdos Bilaterales nos permiten avanzar de manera más rápida y efectiva. Eso explica la proliferación de tratados, con México, Centro América, con el MERCOSUR, con el Mercado Andino, con Canadá y Estados Unidos, etc.

Lagos distingue a continuación la diferente naturaleza de los acuerdos: por un lado, los referidos sólo al intercambio de bienes como los Acuerdos con México, Centro América, Mercosur, Mercado Andino, y los que incluyen además, compensaciones fronterizas, servicios, inversiones, solución de controversias, variables medioambientales y sociolaborales, como es el caso del Acuerdo Bilateral de Chile con Canadá.

Luego, entrega una detallada información respecto del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, (TLC), sobre los temas principales negociados, así como los beneficios más destacados. Estos beneficios cubren aspectos comerciales y de orden fitosanitario, de resolución de controversias, poniendo de relieve, igualmente, las exigencias que dicho Tratado implica para nosotros en términos de transparencia, incentivar el cumplimiento de leyes, etc. Aporta, además, una visión general respecto a los impactos comerciales y económicos del TLC con Estados Unidos.

Temas negociados en el TLC:

- a) Acceso a mercados
- b) Procedimientos aduaneros
- c) Reglas de origen
- d) Sanitarios y fitosanitarios
- e) Normas técnicas
- f) Servicios
- g) Servicios financieros
- h) Inversiones
- i) Ingreso temporal de personas de negocios
- j) Propiedad intelectual
- k) Políticas de competencia
- l) Antidumping y derechos compensatorios
- m) Salvaguardias
- n) Comercio electrónico
- o) Compras públicas
- p) Laboral
- q) Ambiental
- r) Solución de controversias

BENEFICIOS MÁS DESTACADOS

A.- GENERALES

- a) Básicamente, amarrar las preferencias. Los Tratados las consolidan, las congelan. Europa, USA, tienen un sistema generalizado de preferencias, de tratamiento mejor a los países con los que comercian, pero se trata de una preferencia unilateral, no obligada. Los Acuerdos Bilaterales, en cambio, las consolidan, no pueden eliminarse.
- b) Rebajan los aranceles de nuestras exportaciones.
- c) Eliminan las preferencias que favorecen a otros países.
- d) Se extienden los Convenios a otras áreas, a medidas fitosanitarias, a servicios y a inversiones.
- e) Beneficios de la solución de controversias. Antes, los conflictos comerciales se solucionaban sólo por buena voluntad y a veces no se solucionaban. A medida que un país se inserta en el comercio internacional, se afectan sus intereses internos y eso lleva a conflictos comerciales que aumentan.

- f) Otros beneficios son los intangibles: mejorar la imagen país. Los organismos e instituciones financieras internacionales nos evalúan mejor. Eso hace más seguro invertir en nuestro país.
- g) Nos exigen una mayor transparencia: en la toma de decisiones, en los procedimientos y normativas sobre el comercio, de aduanas, en el cuidado fitosanitario. Sus medidas deben conocerse y comunicarse. Hay países con estándares más transparentes en abastecimientos tecnológicos, en políticas tecnológicas, etc.
- h) El TLC es positivo para incentivar el cumplimiento de las leyes del país y para obligar a los empresarios. Es una herramienta potente.
- i) Las denuncias van a llegar y deberán responderse en forma conjunta. A ello se agrega que habrá denuncias mal intencionadas, que se recurrirá a agentes externos para que se hagan tales denuncias, favoreciendo la competencia interna.

B.- IMPACTOS SOBRE LA ECONOMÍA CHILENA

Comerciales

- a) Eliminación del escalonamiento arancelario. Diversificación exportadora
- b) Competitividad
- c) Menor costo de bienes intermedios y de capital. Economías de escala y de gama
- d) Calidad y aprendizaje
- e) Innovación tecnológica
- f) Atracción de inversión y financiamiento
- g) Profundización del mercado de capitales
- h) Régimen macroeconómico
- i) Estabilidad que colabora al crecimiento

Acuerdos con la Unión Europea y con Estados Unidos reducen la volatilidad del crecimiento

- a) Principal reforma económica en décadas
- b) Se consolida opción exportadora
- c) Certidumbre jurídica para inversionistas
- d) Exigencia de profesionalismo en la función pública y de transparencia en políticas públicas
- e) Se reducen las causas externas de la volatilidad
- f) Diversificación exportadora endogeniza los términos de intercambio
- g) Flujos de capital se hacen más estables. Más dependientes de la rentabilidad de los proyectos y menos del entorno regional, dada la certidumbre jurídica
- h) Disminuyen causas internas de volatilidad
- i) Se acentúa estabilidad de las políticas y de las instituciones económicas. Se refuerza el derecho de propiedad y certidumbre en reglas del juego.
- j) Política económica deviene en política de Estado, con compromisos internacionales que consolidan una opción de apertura, una estrategia de desarrollo exportador y de atracción de inversiones, con trato no discriminatorio

Nuestras ventajas comparativas

En nuestro caso, el 25% de nuestras exportaciones son del rubro servicios. Por ejemplo, el turismo y también servicios profesionales. Nuestro futuro está, en buena parte, en desarrollar una economía de servicios. Tenemos buenos niveles de educación de nuestra mano de obra, servicios en línea, etc. Podríamos convertirnos en una buena plataforma de servicios.

Puede que no podamos tener una 2ª fase exportadora manufacturera, pero sí de servicios, dado que podemos hacer bien muchas cosas. Muchos no creen que haya una 2ª fase exportadora. Lagos considera que en cierto sentido sí. Existen exportaciones de materias primas, en nuestro país, pero también agro industriales y de productos frescos con valor agregado, como el caso de la exportaciones de ostiones de los pescadores de Tongoy. En servicios digitales y material informático podemos participar, pero no seremos grandes competidores.

Pero si logramos especializarnos en Servicios, podemos tener buenas expectativas en la región. Tenemos posibilidades de desarrollar un mercado de intermediación, con Argentina y Brasil, por ejemplo. Buena parte de nuestras exportaciones a Asia, pasan por Singapur, ellos llevan los productos a China, a otros países y garantizan su comercialización. Se tiene confianza en ellos. Ese rol podemos cumplirlo nosotros en América Latina, para los países que comercien con Argentina y Brasil.

C.- LOS TEMAS MEDIOAMBIENTAL Y LABORAL

Los países en desarrollo tienen legislaciones pobres, o bien las leyes que tienen, no se aplican del todo. En cambio, en los países desarrollados existe una numerosa y variada legislación, se gastan enormes sumas en esas leyes y en su aplicación. Hay quienes sostienen que como hay países con pisos muy bajos, y tienen que mejorarlos, los países grandes debieran bajar sus estándares. Pero eso no tiene sentido y no tuvo salida. Deben haber normas homogéneas y funcionar de la manera más cohesionada posible.

En Chile, entre 1996-1997 se incorporaron en las negociaciones las variables medioambientales y laborales, por ejemplo, en el Acuerdo con Canadá. Se acordó, en esas materias, que cada país se da su legislación laboral y también los mecanismos de solución de controversias, sus procedimientos, penas, etc. Precave de la competencia desleal (trabajo infantil, bajos salarios, falta de seguridad social, etc.).

En el Tratado firmado con Estados Unidos, estas disposiciones quedaron incorporadas en los Acuerdos. El tema laboral constituye un capítulo del TLC. Se está dando un tratamiento a la propiedad intelectual, a los temas medioambientales y a los temas laborales, que antes no se consideraban o se hacía en forma aparte con menores responsabilidades; eran los parientes pobres.

Respecto al ALCA, pareciera que los temas medioambientales y laborales tienen pocas posibilidades de proliferar. Cuando nos adelantamos, se gana en estos temas que ya llevan 15 años de discusión en el país. Estamos más adelantados que muchos países en desarrollo. Fuimos nosotros quienes quisimos incluir la problemática medio ambiente y laboral en el Convenio con Canadá, sin que hubiera ninguna presión de la otra parte. Ellos exigían controles en homogeneización de estándares y sanciones correspondientes. Nosotros impulsamos el cumplimiento de las propias leyes laborales.

Los asuntos laborales y medioambientales se ponen ahora en igualdad de condiciones, en un mismo nivel, los derechos del capital y de la fuerza de trabajo.

Ello exigirá esfuerzos para fiscalizar la legislación laboral y medioambiental y definir su significado, operacionalizarlo. Estados Unidos es más activo en eso, tanto por parte de los Sindicatos, de las ONGs, como de los Congresistas. Serán más aplicados para exigir que esas disposiciones se cumplan. Esto nos exigirá financiamiento y recursos para la fiscalización. Incorporar estos temas significará exigir salarios mínimos, previsión social, entre otras cosas.

Siempre es una opción no incluir estos temas. Algunos países como India, Brasil y México, no quieren incorporarlos, por el proteccionismo encubierto que ello significaría (no aceptar exportaciones bajo el pretexto de contaminación, destrucción de recursos, etc.).

Lo importante es el cumplimiento de nuestra normativa y tener credibilidad.

Con los acuerdos debemos anticiparnos a las sanciones, a las investigaciones que de todas maneras se harán. Tendremos necesidad de proteger la propiedad intelectual de los bienes y servicios, el medio ambiente y las normas laborales con cohesión interna que nos permita competir afuera.

Los comentarios y preguntas de los participantes fueron múltiples. Se destacan en este informe dos. La primera referente a la participación y al desempeño que han tenido los trabajadores en los acuerdos y la segunda sobre los mecanismos de resolución de conflictos.

Sobre la participación de los actores laborales Lagos responde que participaron los Gremios, la CPC y SOFOFA y también la CUT. Estuvieron en las negociaciones, no en las mesas, pero sí en el “cuarto adjunto”. En la CUT, hay indiferencia, intereses distintos, todo tipo de sensibilidades, pero no se opusieron a los TLC. En el mundo, los trabajadores tienen una visión sesgada de la globalización, opinan que se pierden empleos por la competencia externa.

En la CUT, unos más que otros, en su conjunto tuvieron una actitud positiva hacia los Acuerdos. Lo que sí tienen, es una fuerte crítica a la legislación, que encuentran inadecuada y que, además, no se cumple, no se respeta por parte de los empresarios. Pero están por la integración. No así en Estados Unidos. La AFL-CIO no estuvo de acuerdo, los considera una competencia desleal. En Chile los Acuerdos harán respetar las leyes laborales. Los sindicatos norteamericanos están preocupados por la explotación, pero más por el daño de los subsidios.

Respecto de los mecanismos de resolución de conflictos, éstos operan a nivel de los Gobiernos. Hay procedimientos establecidos. Las denuncias se hacen al Gobierno, éste pide que opere el mecanismo de consultas, con plazo de 30 días para respuestas. Si no satisfacen, se gatillan los mecanismos de juicio, con tres jueces y períodos predeterminados. El que está en falta, debe mejorar su conducta. Si no, se pueden encarecer sus exportaciones en la misma proporción.

En la solución de controversias se favorece el entendimiento entre las partes, tanto en la etapa de consultas como en la implementación de la resolución del panel arbitral. Se procede con elevados estándares de apertura y transparencia en las disputas; tanto las audiencias como la entrega de las presentaciones legales de las partes son públicas.

3. PRESENTACIÓN DE PABLO LAZO GRANDI*

Pablo Lazo, integrante también del equipo negociador del TLC con Estados Unidos, aporta un panorama general del estado en que se encuentran los diversos acuerdos comerciales internacionales, examinando los más importantes y emblemáticos de cada región y centrando su presentación en los aspectos sociolaborales de los mismos.

PANORAMA MUNDIAL

Las grandes iniciativas continentales de integración y de libre comercio, Unión Europea y Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), se enmarcan en un contexto internacional influenciado por el cambio del mundo bipolar y la caída de los socialismos reales.

En Europa, la antes Comunidad Económica Europea, se ha expandido hacia el Este, proceso que continúa y se profundiza hasta hoy, a partir de la consolidación europea con el Tratado de Maastricht en 1992. Recientemente la Unión Europea ha adoptado el acuerdo de acoger otros diez países. Este proceso ha tenido diferentes réplicas. En Asia el principal referente es la APEC (Asian Pacific Economic Initiative).

En América, con el antecedente del acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos de 1989, se suscribió en agosto de 1992 el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN, también conocido como NAFTA por sus siglas en inglés.

Hacia 1991 nace el MERCOSUR con el Tratado de Asunción, posteriormente complementado por el Protocolo de Ouro Preto en 1994.

En América Central se establece el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

Los países andinos que en 1969 habían conformado el Pacto Andino (hoy Comunidad Andina de Naciones (CAN)) aprueban los Protocolos de Trujillo en 1996 y de Sucre de 1997, con lo cual los cinco países que actualmente conforman dicho bloque, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, introdujeron reformas a su institucionalidad.

A partir del Tratado de Chaguaramas (1973) los países del Caribe crean la Comunidad y el Mercado Común del Caribe (CARICOM) replanteándose y relanzándose con fuerza en 1989 el

* Abogado, asesor de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Integró el Equipo Negociador del TLC. con EEUU.

El texto que se presenta aquí es, en parte, transcripción de su presentación al Seminario complementada, y generalmente reemplazada, por el informe escrito del expositor, "Tratados de Libre Comercio y Trabajo", actualizado al 10 de diciembre de 2003. Sin embargo, para hacer ágil la lectura, se obvian las comillas y referencias de rigor.

proceso de integración económica, que ha registrado significativos avances en los últimos años y que hoy agrupa a 15 países.

El tipo de integración desarrollado en la década de los noventas, representó un drástico cambio al establecerse un modelo de integración “hacia afuera”, abierto a la inversión extranjera como fuente de capital, de tecnología y de instancias de colocación de productos exportables. Como modalidad, se destaca que la asignación de recursos depende de las señales del mercado y de la competitividad, más que de la intervención del Estado, aún cuando se haga necesaria la fijación por parte del Estado y de instancias multilaterales de marcos regulatorios adecuados.

Los países del NAFTA y, sobre todo EEUU, constituyen el principal mercado de exportación de los países de América Latina (más del 60% del intercambio comercial de la región en su conjunto y alrededor del 20% en los países del Mercosur y Chile). Por su parte para EEUU, aún cuando este comercio representa mucho menos que el resto del mundo (15%), América Latina es la región hacia donde más aceleradamente crecen sus exportaciones.

La evidente y manifiesta asimetría en que se encuentran los países para enfrentar tales desafíos está a la base de cualquier análisis. Algunos tienen enormes fortalezas, sus economías son más sólidas, su competitividad es mayor, sus recursos humanos están mejor preparados, su nivel educacional es superior. Otros, en cambio, exhiben índices de pobreza muy altos y al interior de sus sociedades tienen desigualdades profundas que hacen temer por su estabilidad política, social y económica y se encuentran en medio de reformas estructurales macroeconómicas, períodos de ajuste o dificultades recesivas de alto impacto social.

Tampoco las empresas, ni mucho menos los trabajadores tienen iguales condiciones para afrontar estos desafíos y se aprecia una brecha enorme entre las fortalezas de unos y otros.

ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS (ALCA)

Sobre el ALCA, Lazo relata su génesis, el desarrollo general del proceso de acuerdos que se ha seguido, las principales materias que se discuten, los diversos grupos de trabajo que se han constituido, para llegar al estado actual de las negociaciones y los pasos que faltan para concluir este proceso, a más tardar, en enero de 2005.

Luego presenta, como aspecto de especial interés, la forma y los contenidos de la participación de la sociedad civil, tal como es abordada en dicho acuerdo. Los mecanismos contemplados para implementarla y los diversos Foros establecidos, tales como el Foro Empresarial y el Foro Social, que agrupa a organizaciones sindicales, medioambientales y de la sociedad civil. En este ámbito, expone la participación y los principales planteamientos de las organizaciones sociales y sindicales, frente a este proyecto.

La iniciativa del ALCA se inicia en Miami, en 1994, cuando los Jefes de Estado de los 34 países miembros activos de la Organización de Estados Americanos (con la excepción de Cuba) lanzaron oficialmente las tratativas para alcanzar este acuerdo².

Con la creación del Grupo de Solución de Controversias, se adoptó la regla del consenso como principio fundamental en la toma de decisiones del proceso del ALCA. Asimismo se adoptó el principio de que el resultado de las negociaciones constituirá un compromiso sólo cuando el conjunto global de derechos y obligaciones esté completamente aceptado o concordado.

En 1998, en San José de Costa Rica, obtuvo consenso respecto de los elementos esenciales para el lanzamiento de las negociaciones³ y se definieron los siguientes Grupos de Trabajo: Acceso a Mercados, Inversión, Servicios, Compras del Sector Público, Solución de Diferencias, Agricultura, Derechos de Propiedad Intelectual, Subsidios, Antidumping y Derechos Compensatorios y Políticas de Competencia.

Se creó asimismo el Grupo Consultivo sobre economías más pequeñas y un Comité de representantes gubernamentales sobre participación de la sociedad civil (con el objetivo, este último, de recibir y analizar los puntos de vista de los sectores empresariales laborales, ambientales y académicos).

POSTURAS DE ORGANIZACIONES SOCIALES Y SINDICALES EN EL CONTINENTE

Contradicción: libertad comercial v/s reglas y prácticas proteccionistas

Frente a las iniciativas tendientes a regular los procesos de integración y de liberalización comercial, representantes de organizaciones sociales y sindicales de países de América del Sur han expresado en diversos foros sus preocupaciones, en especial, las repercusiones de la reciente Ronda Multilateral de Doha. Éstas se centran en el modelo de liberalización comercial que al mismo tiempo que pregona el libre comercio, en temas como la agricultura, la libertad de movimiento de las personas y la propiedad intelectual establecen reglas estrictas, cuando no prácticas proteccionistas.

Reclamo por una institucionalidad regional

Segundo, no se advierte una liberalización comercial integral sino sólo en tecnologías y comunicaciones y no en agricultura y acero, a lo que se agrega el peso de la deuda externa. El

² Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa-Rica, Dominica, El Salvador, Ecuador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Guayana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

³ Objetivos y Principios, Secretaría y estructura de los Grupos Negociadores

ideal sería desarrollar negociaciones de escala global multilateral para evitar o reducir la hegemonía de actores dominantes.

Esto supone rediscutir la institucionalidad asumiéndose como región, dotándose de un adecuado Tribunal de Solución de Controversias y de una Secretaría Técnica de Integración para implementar la dimensión social de la integración en una construcción permanente.

Se advierte que la dimensión social tiene logros escasos e insuficientes y que éstos resultan de las relaciones de poder y de las políticas nacionales internas y que, en general, se advierten retrocesos en las legislaciones nacionales laborales.

Con todo se rescata el valor del tripartismo y del diálogo social. Ante la disyuntiva que plantea la inclusión de los temas laborales en los acuerdos comerciales hay un rechazo a la mera discusión de los temas laborales. Estos son parte de la agenda del desarrollo y, por tanto, la real disyuntiva se expresa en la dicotomía de comercio libre o comercio justo, pero se estima que el tema laboral debiera quedar incorporado como capítulo dentro de los tratados.

Papel de las normas internacionales

Una tercera línea de comentarios acentúa la importancia de las normas internacionales del trabajo cuando las normas internas se debilitan, lo cual se hace más fuerte a partir de Marrakesh.

El tema de la incorporación de normas laborales asociadas a las de comercio ha tenido una evolución. En el presente es más fácil al menos debatir el tema y se advierten cambios en algunas cancillerías. En efecto, evitar el tratamiento de los temas facilita las prácticas unilaterales y la imposición de procedimientos de parte de los países desarrollados por lo que más vale afrontar la discusión de los temas.

El origen del debate de las cláusulas sociales se sitúa en la preocupación existente en los países del Norte para impedir el denominado *dumping social*. Una constatación es que la promoción del respeto de las normas laborales no es suficiente si no se vincula con normas comerciales⁴.

Se reivindica la participación de OIT en los últimos años, que ha concretado varias iniciativas importantes, tales como el seguimiento de la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, de 1998, el desarrollo del concepto de *trabajo decente* y la Comisión para la Dimensión Social de la Mundialización de la Economía. Sin embargo, preocupa al movimiento sindical un cambio en la promoción de las normas internacionales priorizándose las relativas a normas fundamentales y minimizándose las restantes.

⁴ Lo cual ha sido comprobado en la experiencia del Observatorio Social de Brasil respecto de la empresa Nokia en una zona franca (Manaus) en que se pudo apreciar el cumplimiento de las normas laborales.

Énfasis en proyectos de desarrollo de cada país

En cuanto a iniciativas como el ALCA se considera que no son procesos inevitables, que proyectos similares ya han tenido rechazos desde 1890, pero que indudablemente existe una situación diferente para enfrentar tales negociaciones de un país a otro. En el caso de Brasil hay un proyecto de industrialización que impide suscribir el ALCA, y si un proceso de apertura se concretara podría aumentar el número de cesantes sin que se divise cómo podría una cláusula social ayudarlos en la cesantía o informalidad.

Por ende, el tema no está circunscrito a la incorporación de cláusulas sociales, sino en torno a la concepción de un proyecto de desarrollo y si el acuerdo comercial no sirve, tampoco sirven las cláusulas sociales. Se estima que, en cambio, es mejor discutir el modelo de las negociaciones comerciales en la búsqueda de acuerdos más equilibrados, asegurando derechos laborales con mecanismos adecuados de solución de controversias. En referencia a los temas laborales debe tenerse precaución respecto de quién investiga, si existen violaciones de normas laborales y si la organización sindical nacional admite y promueve tales investigaciones.

En todo caso, en reiteradas ocasiones ha habido insistentes reclamos de mayor participación de la sociedad civil en las negociaciones comerciales, valorándose propuestas para facilitar la creación de un Comité Consultivo de la Sociedad Civil en el proceso ALCA.

Y, finalmente, se subraya frente a procesos como el ALCA, que los países deben contar con la mayor preparación interna a la hora de desarrollar procesos de apertura. Se agrega que los debates no deben ser simplemente corporativos ya que si bien es cierto que los sectores que tienen como destino exportador los EEUU podrían tener mayores ganancias, estos intereses debieran equilibrarse con los proyectos de industrialización que un proyecto de apertura podría poner en riesgo. Por ende los gobiernos debieran ejercer su poder de decisión sin la carga de un peso ideológico exagerado.

NORMAS LABORALES Y COMERCIO

El debate en los organismos internacionales

Lazo, en el marco de nuevos estilos de gestión, se refiere a las posiciones que han intentado desvincular las normas laborales y el comercio internacional. Ante esta temática, se ha registrado una importante resistencia por parte del mundo empresarial a las sanciones comerciales por causas de índole social. Esta actitud contrasta con la posición de las principales organizaciones del sindicalismo internacional.

Introducir el rostro humano a la globalización ha sido para OIT una visión y una línea de trabajo de la mayor importancia. Desde el punto de vista sociolaboral, uno de los factores que permite un mejor desarrollo económico y social, es la efectividad de las normas laborales, que logren lo que el Director General de OIT, Juan Somavía, denominó en su memoria ante la 89ª Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra: la "governabilidad de la globalización".

Agregó que ésta "no sólo tiene que ver con el gobierno, sino con la manera en que la sociedad en su conjunto administra sus asuntos, que incluye la forma en que los valores y las metas sociales influyen en el comportamiento de la población, lo cual se refleja en nuevas reglas y objetivos para los inversores, nuevas metas para las compañías y nuevos instrumentos para el diálogo social".

La OIT ha sido insistente en introducir una línea de democratización de los procesos de mutación global, a través de políticas de diálogo social a los más diferentes niveles. Atendido que son preferibles líneas de trabajo acordadas con altos grados de consenso y de incorporación de los actores sociales, tanto en el debate como en la participación de sus consecuencias.

Dentro de los organismos internacionales la postura empresarial ha sido más bien reacia a vincular comercio y normas laborales. La Confederación Nacional de Industria (CNI) de Brasil ha mencionado que son las naciones más ricas las que proponen en el ámbito de la OMC la aplicación de sanciones comerciales a los países que no respetan las normas mínimas en el campo laboral, con la alegación que se practica una suerte de competencia desleal o "dumping social".

Se sostiene que la aplicación de sanciones comerciales no es el camino para mejorar las condiciones de trabajo de las naciones más pobres. Por el contrario, esto agravaría más sus problemas sociales, ya que no hay pruebas que indiquen que las pérdidas de empleo en los países ricos se deban a las condiciones de trabajo de los países en desarrollo, por lo que concluye enfatizando que el desarrollo económico es el método adecuado para promover buenas prácticas laborales.

Por su parte, tanto la Confederación de Sindicatos Libres (CIOSL) como la Confederación Mundial del Trabajo (CMT) y la Confederación Europea de Sindicatos, consideran que la mejor manera de prevenir el *dumping social* es incluir cláusulas sociales en los acuerdos comerciales. Ello, como una forma de equilibrar la enérgica presión existente sobre las economías para reducir costos laborales, especialmente de productos de exportación, a objeto de obtener mayor competitividad.

En la región americana se destaca la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT), afiliada a la CIOSL⁵ que procura "impedir que la apertura comercial se convierta en una nueva amenaza para los derechos de los /as trabajadores/as".

Recientemente, la postura de este organismo⁶ fue reticente al proceso de integración que se presenta en el ALCA y, en particular, respecto de los derechos laborales. Estiman que el Proceso de Cumbres debería tener como condición para su membresía, el respeto de los derechos humanos y laborales. Que la finalidad no es unir los derechos comerciales y laborales sino ver cómo esos derechos se cumplen efectivamente. En consecuencia debiera establecerse una Carta Social que definiera los derechos humanos y laborales sustantivos, permitiendo la iniciativa a los trabajadores cuyos derechos no han sido respetados en su sistema judicial nacional. Concluyendo que una relación entre los privilegios comerciales y los derechos laborales constituyen sólo una segunda opción que en todo caso debería ser perfeccionada.

⁵ En el ámbito de la Conferencia Interamericana de Ministros actúa bajo la estructura de la OEA como Consejo de Asesoramiento Técnico en Asuntos Sindicales (COSATE).

⁶ Informe presentado por COSATE ante la Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo.

Los organismos de Bretton Woods han venido crecientemente orientando las políticas laborales, bajo la premisa que los niveles normativos influyen en la economía de los países. Debe destacarse especialmente el Informe del Banco Mundial⁷ de 1995, con un completo menú de acciones sobre política en estas materias, dentro de las cuales se menciona en forma especial el cumplimiento de las normas laborales básicas de OIT, en particular la aplicación efectiva de normas jurídicamente consagradas.

Consenso sobre normas laborales mínimas

En el ámbito sociolaboral se ha buscado generar consensos mínimos entre los países acerca de las normas laborales fundamentales que hoy la civilización está en condiciones de consagrar, tanto en el contexto internacional como, particularmente, en el continente americano.

En la década de los 80 hubo una presión muy fuerte en los países desarrollados para vincular las normas laborales con el comercio. De hecho, así fue establecido por EEUU en 1984 en forma unilateral en su normativa denominada Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)⁸. Conforme a estas normas, para ser elegibles o mantener la elegibilidad respecto de estos beneficios, los países beneficiarios de las preferencias arancelarias debían cumplir con determinados requisitos, entre los cuales se incluía garantizar a sus trabajadores el respeto de los derechos laborales internacionalmente reconocidos, para cuyo efecto se entendía por tales los siguientes:

- Derecho de asociación;
- Derecho de organización y de negociación colectiva;
- Prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzado u obligatorio;
- Edad mínima para el empleo de niños, y
- Condiciones mínimas de trabajo respecto de salarios mínimos, jornadas y salud y seguridad ocupacional.

El fundamento de esta normativa buscaba evitar el comercio basado en la práctica de la competencia desleal, fundada en un menor costo derivado del irrespeto de normas laborales que introdujera de este modo distorsiones ilegítimas al comercio internacional.

Se agrega la Declaración de Singapur, en el ámbito de la OMC, en 1996, así como los acuerdos adoptados en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague en 1995.

En la OIT, el tema fue objeto de un profundo debate dando paso a la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (1998) en la cual, por unanimidad, los países reiteraron en forma tripartita el respeto a un conjunto de normas y principios fundamentales:

⁷ Banco Mundial 1995 “*Trabajadores en el Mundo en Integración*” (Washington).

⁸ Disposiciones similares ya habían sido recogidas en una ley dictada en 1983 sobre comercio preferencial y beneficios impositivos respecto de los países del Caribe⁸ y lo propio aconteció con la Ley sobre Preferencias Comerciales en relación con los países Andinos en 1991.

- a) El de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, recogido fundamentalmente por los convenios N°87, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (1948) y N° 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949);
- b) La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, recogido esencialmente por los convenios N° 29 sobre el trabajo forzoso (1930) y N° 105 sobre la abolición del trabajo forzoso (1957);
- c) La abolición efectiva del trabajo infantil, recogido por el convenio N°138 sobre la edad mínima (1973), y
- d) La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación, recogido por los convenios N°100 sobre la igualdad de remuneración (1951) y N°111 sobre la discriminación (empleo y ocupación) (1958).

A estos convenios se agrega el convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (1999), que se aprobó con posterioridad a la Declaración de 1998, pero que se entiende forman parte de los convenios fundamentales del trabajo.

Estos principios y la práctica del diálogo social cobran cada día mayor importancia a la luz de lo que ocurre en numerosos países del continente americano, amenazados por la recesión económica. Se busca detectar las mejores experiencias, también llamadas “buenas prácticas”, concebidas como aquellas que responden a los objetivos de mejorar el desarrollo y performance económica de los países y que a la vez promuevan los principios o derechos básicos del trabajo ya enunciados.

INSTITUCIONALIDAD LABORAL EN LA INTEGRACIÓN Y LIBERALIZACIÓN COMERCIAL

Luego, el expositor aborda el tema de la institucionalidad laboral, recorriendo los principales Tratados que la incorporan en las diversas regiones:

- Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN),
- Declaración Sociolaboral del MERCOSUR del 10 de diciembre de 1998, y Grupo de Trabajo N° 10 denominado “Relaciones laborales, empleo y seguridad social”, junto a la implementación de un Observatorio de Mercado de Trabajo de carácter regional.
- Consejo Consultivo Empresarial Andino y el Consejo Consultivo Laboral Andino de la Comunidad Andina de Naciones (CAN),
- Proceso de armonización normativa en materia laboral en la Comunidad de países del Caribe (CARICOM).

TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE CHILE Y EEUU

El Tratado de Libre Comercio entre Chile y EEUU que entró a regir el 1° de enero del 2004, muestra una nueva expresión de la inclusión de los temas laborales en la agenda comercial.

Por qué los temas laborales

Los temas laborales se incorporan como capítulo del TLC y están sujetos a normas de solución de controversias similares y equivalentes a las que se prevén para el tratamiento de los temas comerciales. Este es un paso conceptual trascendente en los debates sobre la materia.

La fundamentación del Gobierno de Chile para su inclusión, se debe al requerimiento de sus organizaciones sindicales y de la sociedad civil, y a la positiva experiencia previa del Acuerdo de Cooperación Laboral entre Canadá y Chile, con motivo de cuya discusión ya se había generado un amplio consenso político sobre el tema.

La postura chilena se facilitó por realismo político. Se considera que la legislación comercial aprobada en EEUU dio cuenta, por muy estrecho margen, de una enorme resistencia a la apertura comercial por los impactos sobre el empleo que presumiblemente ésta puede traer a los trabajadores de EEUU, tema sobre el cual la central de trabajadores de dicho país ha insistido con un fuerte lobby en la opinión pública. Adicionalmente, y dado que ya ha habido legislación unilateral de EEUU que se ha aplicado en ciertos casos con sanciones sobre los aranceles de países que no cumplen normas laborales básicas, se consideró preferible convenir normas aceptadas por ambas partes que aquellas aplicadas unilateralmente. Y, por el lado del procedimiento, acordar tribunales imparciales (arbitrales) independientes de autoridades de EEUU, más permeables a su sensibilidad y cultura, con reglas que den garantías a ambas Partes.

Cumplimiento de la propia legislación

Se evita o disminuye la posibilidad que estas normas laborales se esgriman como un mecanismo que permita exigir normas más estrictas al país como una forma de consagrar esquemas proteccionistas desarrollados en algunos sectores de la sociedad de EEUU.

El principal resultado positivo en esta materia es que la única obligación reclamable ante un Panel Arbitral lo constituye el incumplimiento de la propia legislación laboral⁹ y que se refiere a:

- Libertad sindical
- Negociación colectiva
- Trabajo forzoso
- Trabajo infantil
- Condiciones de trabajo aceptables relativos a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional

El nivel del salario mínimo queda expresamente excluido de las obligaciones, las cuales sólo se refieren al cumplimiento de la normativa de salario mínimo vigente en cada país.

Dicho de otra forma, el tratado prevé como obligación que ninguna de las Partes dejará de cumplir con su propia normativa laboral como una forma de promover el comercio bilateral.

Cómo se encuentra Chile

El cumplimiento de estas normas laborales ya ha sido asumido por Chile, en forma previa, al ratificar los convenios fundamentales de la OIT y al suscribir la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento de OIT, junto con la unanimidad de los países del planeta. Como contrapartida no se exige homologación normativa y por ende cada Parte conserva su autonomía de legislación y fiscalización.

Existe expreso resguardo del principio de soberanía respecto de modificar la propia legislación, o respecto de la posibilidad de determinar las acciones fiscalizadoras, o de la administración sobre todos los temas laborales.

Existe igualmente resguardo de la autonomía del Poder Judicial en cuanto las disposiciones de acuerdo no permiten que las decisiones de los Tribunales, en materias pendientes o ya resueltas, sean objeto de revisión o reapertura de acuerdo a este tratado.

Las Partes reafirman sus compromisos adquiridos ante la OIT respecto de los derechos fundamentales en el trabajo, en el sentido que procurarán asegurar que sean reconocidos y protegidos por la legislación nacional y que no se debilitarán o reducirán tales protecciones para

⁹ “Una Parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación laboral, a través de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de una manera que afecte el comercio entre las Partes” Art. 18.2(1)(a)

desarrollar el comercio o la inversión. Estos compromisos pueden ser objeto de consultas, sin perjuicio del mecanismo de la aplicación de las normas generales de la OIT.

Se establece, acorde con las obligaciones sustantivas, mecanismos de garantías procesales para hacer valer los derechos laborales en cada país. Lo que está en plena concordancia con las normas constitucionales de Chile que resguardan el debido proceso y con los compromisos internacionales asumidos por el Gobierno de Chile en esta materia.

La institucionalidad es muy simple para no burocratizar ni encarecer el sistema, con Puntos de Contacto entre las Partes, a nivel de los Ministerios del Trabajo y un Consejo Ministerial para supervisar la implementación y revisión de los acuerdos alcanzados en la materia. Se establece la asesoría o consulta a grupos de trabajo, expertos u ONGs.

Cooperación laboral

Se establece un Mecanismo de Cooperación Laboral para promover el respeto de la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales y su Seguimiento de la OIT (1998) y muy especialmente para promover el cumplimiento del Convenio 182 de OIT relativo a la Prohibición y Acción Inmediata para la Eliminación de las Peores Formas del Trabajo Infantil. Tendrá reuniones periódicas y un programa de trabajo

Un anexo establece un acuerdo específico sobre cooperación laboral, omnicompreensivo y que incluye la totalidad de los temas de la agenda laboral actual, especialmente frente a la dimensión social de la liberalización comercial o de los procesos de mundialización de la economía y de integración.

Frente a disputas y controversias

En el capítulo laboral se establece un sistema de consultas tendiente a evitar disputas y buscar soluciones mutuamente satisfactorias para cualquier dificultad que pueda suscitarse entre las Partes con posibilidad de recurrir a expertos o a mecanismos de buenos oficios, mediación o conciliación. El mecanismo de consultas se establece de un modo expedito pero con plazos que permitan un razonable estudio de los casos presentados, los que deben ser debidamente documentados y fundados. Este mecanismo es previo a cualquier procedimiento de solución de disputas.

Está establecida en numerosas disposiciones la participación de la sociedad civil, resguardándose el principio de soberanía desde que la titularidad activa para realizar consultas queda radicada en las Partes a través de los puntos de contacto.

Se resguarda el principio de la especificidad laboral en tanto que se contempla un mecanismo de implementación de la resolución del panel arbitral específico en el capítulo de solución de controversias. Pero la lista de panelistas para un eventual Panel Arbitral será hecha por el Consejo de Asuntos Laborales con expertos en Derecho del Trabajo y su aplicación. Este principio está también rescatado con la obligatoriedad del trámite previo de consultas en sede laboral, antes de transitar en un caso hacia la fase de Solución de Controversias.

En cuanto a solución de controversias el mecanismo es el mismo aplicado en términos generales, contenido en el capítulo 22 "Solución de controversias", aplicable a todas las obligaciones del tratado. Sin embargo, se contemplan disposiciones especiales, particularmente en el Art. 22.16. De este modo, constituido el panel arbitral y efectuado un informe preliminar y un informe final que establecen que una Parte no ha cumplido su obligación contenida en el Art. 18.2(1)(a), las Partes pueden llegar a un acuerdo dentro de 45 días siguientes a la recepción del informe final.

Respecto a la contribución monetaria: si las Partes no llegan a acuerdo en el plazo antes indicado o si han llegado a acuerdo y la Parte reclamante estima que no se ha cumplido el acuerdo, la Parte reclamante puede pedir que se constituya nuevamente el Panel arbitral y que imponga una contribución monetaria a la otra Parte. El tope de la contribución asciende a 15 millones de dólares (EEUU) anuales, reajustados según inflación (Art. 22.16 (2) inciso final). Esta contribución debe pagarse en cuotas trimestrales iguales comenzando 60 días después de notificada la respectiva decisión. El panel entregará su decisión dentro de 90 días a su constitución .

En forma excepcional, se fijan para este tipo de controversias criterios de contribución, conforme a los cuales se puede fijar la contribución monetaria, que no rigen en materia comercial, dada la especial naturaleza de estas controversias. Los criterios son:

- a) Los efectos sobre el comercio bilateral generados por el incumplimiento;
- b) La persistencia y duración del incumplimiento;
- c) Razones del incumplimiento;
- d) Nivel del cumplimiento que razonablemente podría esperarse de la Parte reclamada, habida cuenta de la limitación de sus recursos;
- e) Los esfuerzos realizados por la Parte (reclamada) para comenzar a corregir el incumplimiento después de la recepción del informe final del grupo arbitral, incluso mediante la implementación de un plan de acción mutuamente acordado, y
- f) Cualquier otro factor pertinente.

Como consecuencia del no pago de la contribución monetaria, si ésta no se paga dentro de plazo, la Parte reclamante puede adoptar "otras acciones apropiadas para cobrar la contribución o para garantizar el cumplimiento de otro modo". Se incluyen en este caso "la suspensión de beneficios arancelarios en la medida necesaria para cobrar la contribución". Como limitación, "debe evitarse que se afecte indebidamente a partes o terceros no involucrados en la controversia", (Artículo 22.16.5.)

En cualquier momento la Parte demandada puede invocar que está dando cumplimiento a sus obligaciones y pedir que se convoque al Panel Arbitral para que revoque la suspensión de beneficios o deje sin efecto las contribuciones monetarias, cuestión que calificará el panel, (Artículo 22.17).

4. PRESENTACIÓN DE PATRICIO LEIVA*

Patricio Leiva, principal encargado de las relaciones económicas con Europa, inicia su exposición señalando que el Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea representa la nueva estrategia de inserción internacional de Chile, pero en forma concertada, asumida en 1990. Con anterioridad dicha inserción fue unilateral, Chile se abrió al mundo, pero el mundo no se abrió a Chile.

El Acuerdo de Asociación con la Unión Europea se suscribió el 18 de noviembre de 2002 en Bruselas, y los aspectos relacionados con la liberalización arancelaria, facilitaciones comerciales, compras públicas y políticas de competencia y solución de controversias entraron en vigencia a partir del 1° de enero de 2003. El 85% del total de las actuales exportaciones de Chile a la UE entran sin arancel y alrededor del 91% de las exportaciones europeas ingresa a Chile con arancel cero. El ámbito político, movimientos de capitales, inversiones y algunas materias de cooperación, estarán vigentes cuando el Acuerdo sea aprobado por los Parlamentos de cada uno de los países miembros de la UE.

Este acuerdo es el único convenio que Chile ha firmado con carácter de "asociación". A su vez la UE sólo ha firmado este tipo de acuerdo con futuros estados miembros.

Sus principales características son:

- Es un acuerdo de asociación. Es decir amplio, que incluye lo político y lo económico, pero además que incorpora los ámbitos sociales, científicos, tecnológicos, culturales. Por lo tanto, el comercio y la inversión, sin bien son pilares fundamentales, juegan un rol importante pero no exclusivo como sucede en el caso de los demás acuerdos comerciales.
- Es un acuerdo de carácter global. Es una globalización pactada: la voluntad de las partes define el grado de globalización, o sea, el grado de apertura y el grado de concertación, de políticas e instrumentos para llevar adelante determinados objetivos¹⁰.
- Es un acuerdo estable. Nace de las disposiciones que la Constitución y leyes de la República, que priman sobre las leyes nacionales si es que hay conflicto. Opera en dos planos:

* Director de Asuntos Económico con Europa, Dirección General de Asuntos Económicos con Europa, Ministerio de Relaciones Exteriores

¹⁰ El Presidente Lagos al inaugurarlo sostuvo: "Quisimos definir con Europa las reglas bajo las cuales vamos a competir. Si no hay reglas claras y compartidas, la globalización redundará en un mundo dividido entre globalizadores y globalizados. Chile y Europa comparten una visión común de sociedad global de entendimiento y, por esto, este Acuerdo no es solo de comercio. Es al mismo tiempo cooperación en todos los campos de interés común y es, por sobre todo una concertación política para caminar juntos mejor en el siglo XXI".

- a) Un plano supranacional, comunitario que tiene su propia institucionalidad y objetivos y organismos; Ejecutivo: la Comisión Europea; el Consejo de Ministros: órgano máximo de decisión y el Parlamento Europeo. Pero además, abarcan otros, como el Consejo Económico y Social que reúne a trabajadores y empleadores de la Unión Europea.
 - b) Un acuerdo con cada uno de sus estados miembros, vale decir, que además de las aprobaciones y ratificaciones de los órganos comunitarios requiere de la aprobación y ratificación de cada uno de los estados miembros en forma individual.
- Es un acuerdo evolutivo, vale decir, contiene el conjunto de las relaciones que pueden desarrollarse entre las dos partes. Sus disposiciones llegan a un total de 1.600.

Los valores comunes que se reconocen entre Chile y la Unión Europea son tres: 1) la Democracia, 2) el respeto a los Derechos Humanos y 3) el respeto al Estado de Derecho.

Sus principios rectores son: 1) Un desarrollo económico y social sustentables. No se trata sólo de promover el comercio y la inversión sino que, igualmente, el desarrollo social debe acompañar a este desarrollo económico y, además, debe ser un desarrollo sustentable, sobre la base de un medio ambiente protegido. 2) Distribución equitativa de los beneficios, asunto que queda explícito como eje del acuerdo.

La Asociación se basa en la reciprocidad entre pares (dejándose atrás la etapa de donaciones políticas o económicas), el interés común y la profundización y diversificación de las relaciones en los diferentes planos entre Chile y Europa.

Se construye sobre tres pilares: político, de cooperación y económico.

CONSTITUR UN BLOQUE POLÍTICO

En el ámbito político se busca profundizar el diálogo entre las partes. Promover, difundir y defender los valores democráticos, en especial los derechos humanos y la libertad de las personas. Si bien procurará coordinar posiciones en foros internacionales se mantiene la absoluta autonomía de decisión en estos temas de las partes.

Este diálogo político se va a realizar en 4 niveles: Jefes de Estado, Ministros de Relaciones Exteriores, Ministros de otras carteras, altos funcionarios. Se crea además la Comisión Parlamentaria de Asociación y se crea el Comité Consultivo Mixto de Empresarios y Trabajadores.

Los europeos están representados en este diálogo por el Comité Económico y Social que reúne a los trabajadores y empresarios europeos desde que se fundó el tratado en el año 1957. Chile, carece aún de esa instancia. En consecuencia, queda establecido en el Acuerdo que hay un Foro para los empresarios y los trabajadores; que del lado europeo está ya representado por miembros del Comité Económico y Social europeo y del lado chileno “por representantes de un órgano equivalente” o sea, queda a la espera de la institucionalidad de un diálogo entre empresarios y trabajadores nacionales que participen en este órgano conjunto.

El último Foro que se crea es el de la Sociedad Civil, donde se establece la participación de cualquiera de sus estamentos. Se destacan tres a título de ejemplo: sector académico, sector de los organismos no gubernamentales y, de nuevo, el sector de los agentes económicos y sociales. Aquí no es necesario, como en el caso del Comité Consultivo Conjunto, la participación de empresarios y trabajadores en la misma mesa. Puede haber un foro similar, paralelo, al foro con los empresarios y trabajadores, en tanto está abierto a cualquier grupo de la sociedad que quiera incorporarse en forma organizada a las actividades del acuerdo.

LA COOPERACIÓN

El ámbito de la cooperación tiene por objetivo contribuir a la aplicación de los objetivos y principios del Acuerdo. Se destacan seis áreas: económica y financiera; ciencia, tecnología y sociedad de la información; cultura, educación; reforma del Estado; la cooperación social; y luego, otras formas de cooperación.

En materia social los artículos 43 y 44 destacan la importancia del desarrollo social, la prioridad en la creación de empleo y en los derechos sociales fundamentales. Se precisa que se priorizan los Convenios correspondientes de OIT (libertad de asociación, el derecho a la negociación colectiva y a la no-discriminación, la abolición del trabajo forzado y el trabajo infantil y la igualdad de trato entre hombres y mujeres). Se postula que esta cooperación puede promover con los estados miembros y las correspondientes organizaciones internacionales relacionadas con el desarrollo social prioridades, -entre las que se destaca el desarrollo y modernización de las relaciones laborales-, las condiciones de trabajo, de la asistencia social y de la seguridad en el empleo.

Y, finalmente, se reitera la idea de la formación profesional y el desarrollo de los recursos humanos. En esta enumeración de actividades que se sugiere realizar, está la elaboración de proyectos destinados a crear empleos en microempresas y en las Pymes.

El artículo 45 del Acuerdo se refiere a una materia original en los tratados internacionales: la cooperación en materia de género, que busca garantizar y aumentar la participación equitativa de los hombres y mujeres en todos los sectores de la vía política, económica, social y cultural.

Dos artículos más del Acuerdo se refieren al área laboral: la inmigración ilegal, para lo cual incluso se postula en este caso acuerdos entre Chile y la Unión Europea, de manera de resolver el problema de los trabajadores ilegales que pudiera haber entre ambas partes, o bien, mientras no haya un acuerdo a nivel de la Comunidad a título bilateral entre Chile y él o los países de la Comunidad que estén dispuestos a llevar adelante este tipo de actividades.

EL BLOQUE ECONÓMICO-COMERCIAL

El ámbito económico y comercial, busca expandir y diversificar las relaciones comerciales. Tiene por finalidad liberalizar en forma progresiva y recíproca el acceso a los mercados para los bienes, servicios y compras gubernamentales; establece disciplinas comunes para el mejor desarrollo de los

intercambios comerciales; consolida un ambiente de confianzas para los inversionistas y establece un mecanismo de solución de controversias más expedito y directo que el que hoy rige en la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Las materias laborales y sociales están básicamente bajo el capítulo cooperación y ésta, en la institucionalidad chilena, depende del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Leiva, principal negociador directo del Acuerdo, sostiene que el planteamiento de la UE fue el siguiente: “a nosotros nos interesa que los derechos laborales y sociales se perfeccionen, se amplíen, se profundicen, que el medio ambiente se proteja y nosotros estamos dispuestos a que llevemos adelante acciones conjuntas si el Gobierno de Chile estima que podemos realizar acciones para asegurar tanto un mejor desarrollo social como un mejor desarrollo del medio ambiente”, pero sin vinculación con el comercio.

El diálogo social, plasmado en el Consejo Económico y Social en la tradición europea es fuerte. Su institucionalidad forma parte de la esencia del desarrollo social europeo y el consenso entre empresarios y trabajadores es un elemento fundamental que hizo la base de Europa.

En Chile la realidad es otra y se carece de esta instancia lo cual genera un vacío en el terreno socio-laboral del Acuerdo. Sostiene el encargado principal del Acuerdo: “Tenemos la mesa, tenemos las sillas, tenemos los interlocutores pero las sillas chilenas están vacías. Se necesita con urgencia saber quiénes se van a sentar en esa mesa y ésa es una obligación primaria de las instituciones del Estado y de los actores laborales chilenos. Estamos en condiciones de cumplir con todos los mecanismos que nos hemos autoimpuesto en el Acuerdo, menos en esto, y eso para Europa es muy importante, de manera que poder solucionar este vacío va a tener no sólo un efecto interno positivo, sino que también un efecto internacional, particularmente, en Europa.”

La presentación de Leiva concluye afirmando que el papel que la Dirección del Trabajo pueda cumplir en la promoción del fortalecimiento de los actores y del diálogo social es clave al respecto.

El debate que siguió a la exposición permitió profundizar en algunos aspectos.

En primer lugar, la pregunta general si Chile está preparado para incorporarse a este espacio. Se hizo ver también con preocupación la baja participación de la pequeña empresa en el Acuerdo dada su falta de organización y capacidad de estudios. De allí la necesidad de incentivar el diálogo social con ellos. Otro desafío planteado, frente a la supresión de los aranceles, fue la capacidad que tendrá el país de saber diversificar las exportaciones en tanto, se sostuvo, es eso lo que genera empleo.

Queda abierto como desafío para el empresariado nacional poder mejorar la calidad de sus exportaciones, de acuerdo a los patrones y estándares adecuados.

Frente a las demás interrogantes planteadas, se reafirma, de parte del expositor, que los mecanismos de diálogo para poder tratar cualquier tema y a cualquier nivel están abiertos y que existen los foros pertinentes. Tanto en el ámbito parlamentario, empresarial, de los trabajadores y de grupos de la sociedad civil. Vuelve a quedar claro que está pendiente el establecimiento de la

instancia equivalente al Consejo Económico y Social, existente por décadas en Europa y ausente en Chile.

5. PRESENTACIÓN DE RENÉ CORTÁZAR*

René Cortázar parte afirmando, como otros expositores, que los acuerdos de libre comercio son un paso más en el proceso de globalización de los países. No constituyen un cambio de cancha cualitativo, ni de la dirección en la cual el país ha estado caminando desde hace un largo tiempo; son una profundización de ese camino. Los acuerdos comerciales son parte y expresión de una gran transformación, de un cambio de época.

El análisis de las normas y las relaciones laborales, debe situarse en un escenario histórico determinado. De hecho, el derecho del trabajo surge en un momento preciso; en la realidad del siglo pasado. Y nace a propósito de un cierto tipo de economía, de un cierto tipo de tecnología y de un cierto tipo de organización de las empresas.

Es importante, entonces, preguntarse qué ha pasado con ese escenario, hasta qué punto está cambiando. Y si está cambiando, qué implica eso para el derecho al trabajo, para las relaciones laborales y para las tareas de la administración laboral.

Hay dos fenómenos muy profundos que están modificando radicalmente la forma de funcionar de la economía y de las relaciones laborales y que van a tener, y están teniendo, un impacto social e incluso político de proporciones.

GLOBALIZACIÓN Y CAMBIO TECNOLÓGICO

El cambio más fuerte es la profundización de la globalización, que no es sólo del comercio, sino que también abarca otros campos: las informaciones, las comunicaciones y la tecnología, y a una velocidad de la cual no había memoria.

Muchas empresas chilenas están vendiendo su producción en el exterior, muchas empresas están produciendo en el exterior. La inversión de empresas chilenas en América Latina implica varios miles de millones de dólares en los últimos años, cosa que era impensable hace un tiempo. A nadie se le ocurriría que el sistema de distribución eléctrica en Buenos Aires o los supermercados en Perú iban a ser chilenos. Y luego, hay empresas que no sólo producen e invierten para y en el exterior, sino que están empezando a incorporar recursos y talentos del exterior en su propia producción.

Llama la atención ver, por ejemplo, cómo líneas aéreas europeas llevan su contabilidad en India. Era una cosa impensable que la contabilidad del día a día de una empresa que esté en Suiza se pueda llevar en India.

* Ex Ministro del Trabajo

Director del Centro de Estudios Laborales Alberto Hurtado (CELAH)

El segundo fenómeno es la revolución tecnológica. La digitalización, que se refleja en la telefonía celular, la computación, la televisión y en todas las áreas, produce en la práctica un cambio de enorme trascendencia, que se potencia con la globalización. Y la integración al resto del mundo se potencia, a la vez, con el cambio tecnológico.

Hace 20 ó 30 años la gerencia de una empresa estaba en el piso cuarto y la contabilidad en el tercero y los libros se subían al cuarto piso. Pero hace unos 10 ó 15 años, se empezaron a enviar por fax. Y luego, hace unos 8 años, por Internet. Después de ese paso, no demoró mucho el gerente general en decirle al de finanzas que ya que se envía la contabilidad por Internet estando a un piso de distancia, qué no habría mayor diferencia en que se mande desde Bombay, en India, al mismo cuarto piso. Se demora lo mismo y en India hay unos contadores fantásticos que, además, no tienen sueldos europeos.

Esto nos muestra que con la informatización el trabajo comienza a reorganizarse en forma muy distinta.

Se afirma que estos dos ejes, revolución tecnológica y globalización, hacen la tercera revolución industrial.

Identifica luego las transformaciones claves que caracterizan la sucesión de las tres grandes revoluciones económicas. La primera, hace dos siglos, basada en la máquina a vapor, la segunda, basada en la electricidad y el petróleo y la tercera y contemporánea, la revolución del conocimiento y la información. Examina al respecto cómo varían en las tres épocas la fuente de la riqueza y la energía utilizada, el tipo de trabajador y las calificaciones requeridas, las normas imperantes, los tipos de mercados, los valores y las formas de gestión predominantes.

El siguiente esquema resume estos cambios:

ACTORES, NORMAS Y VALORES EN LOS MARCOS INDUSTRIALES

	1ª Rev. Industrial	2ª Rev. Industrial	3ª Rev. Industrial
Fuente Riqueza	Capacidad de Generar energía	Capital físico	Conocimiento, Información
Fuente energética	Turbina a vapor	Electricidad	Conocimiento
ACTORES	Conceptor, Ejecutor	Oficios	Equipos
Condición Laboral	Trabajador esporádico	Trabajador permanente Estabilidad	Movilidad Rotación Competitividad
Calificación	Artesanal	Especialización	Recalificación Permanente
NORMAS	Mínimas	Protectoras Heterónomas	Flexibilidad, Desregulación Autónomas
Mercado	Mercado Único	Competencia Interna	Competencia Interna e Internacional
VALORES	Sumisión forzada	Ética del Trabajo	Valor subjetivo del Trabajo
Gestión	Tiránica	Taylorista	Participativa

Cortázar pone especial énfasis en los cambios que experimentan las relaciones entre los actores, los cambios en las reglas del juego, que llevan, por ejemplo, a proteger más bien la competitividad de la empresa que la estabilidad de los puestos de trabajo. Y analiza los cambios en los valores y estilos de gestión, basados en el trabajo en equipo, el compromiso y la participación, más que en la disciplina y autoridad como correspondía a otras formas de producción.

El derecho del trabajo y el concepto de relaciones laborales, sostiene, es hijo de la segunda revolución industrial y de lo que sucedió a fines del siglo XIX y sus proyecciones en inicios del XX. Pero ocurre que en el camino surge esta tercera revolución que es de la misma magnitud de las otras y está generando cambios de la misma intensidad que provocaron ellas.

Entonces, si antes de la primera revolución industrial la fuente principal de riqueza estaba en la naturaleza, en los recursos naturales, después de ella y la turbina a vapor, el poder lo tuvieron quienes eran capaces de generar energía; el carbón pasó a ser una fuente de riqueza determinante. Después de la segunda revolución industrial el capital físico pasó a ser el elemento central; esa es la historia económica del siglo XX. En esta tercera revolución industrial la principal fuente de

generación de riqueza se va trasladando hacia “la sociedad del conocimiento” o “la sociedad de la información”.

La creación de riqueza está cada vez más en la capacidad de las personas de generar valor. Si se observan los países que pegaron el salto en los últimos 20 ó 30 años, en particular los países asiáticos, no tenían recursos naturales, no tenían fuente de energía, no tenían capital físico de importancia. Pero tenían personas con capacidad de creación de valor, algo impensable con las tecnologías del siglo XIX o XVIII. Entonces, estamos en un cambio de época en el que cambia incluso la fuente de creación de valor de las empresas. Y ésta empieza a acercarse fuertemente a las personas. En ese sentido resulta muy interesante el tiempo que nos toca vivir, cuando la fuente de creación de valor pasa de las cosas a las personas.

Es éste el escenario actual: el de la globalización y revolución tecnológica. Ello implica, una época de cambios para los actores: las empresas, los gobiernos, los sindicatos, el parlamento. Es también una época de cambio para adecuar las reglas del juego que regulen la vida económica y social y, además, es una época de cambio respecto al papel que van a jugar los valores en la sociedad.

CAMBIA EL ESCENARIO PARA LOS ACTORES

El cambio de escena para los actores ha sido radical y ocurre de la noche a la mañana. Ahora bien, hay que entender el sentido del cambio: no es que todos quienes trabajan empleen tecnologías digitales, ni en todas las empresas la creación de valor esté fundada en las personas, pero es ésa la dirección del cambio.

Una empresa textil, hace 30 años en Chile, producía para el mercado interno y estaba totalmente protegida de la competencia externa. Es la época en que se desarrolla el Código del Trabajo en Chile y en América Latina. Quién invertía en textiles, sabía que su único competidor era otra empresa textil nacional y algunas empresas pequeñas, sabía que en los próximos 30 años sus únicos competidores serían esas empresas y que todas ocupaban, además, la misma tecnología.

Esta situación es muy diferente a la que enfrenta hoy alguien que quiere instalar una fábrica textil en Santiago. Ese empresario sabe que basta que una empresa en India o en China baje un 20% los costos y se acaba la empresa. Y eso lo sabe desde el minuto en que invierte. A la vez, los trabajadores que se desempeñaban en la empresa textil de hace 30 años se proyectaban para toda la vida en la misma empresa y así lo entendía la mayoría de ellos. Hoy día, en cambio, un trabajador textil, sabe que la probabilidad de cambiar de empleo varias veces en su vida es muy alta.

El desafío de un dirigente sindical en la década de los sesenta era cómo proteger de mejor forma los intereses de sus afiliados en una empresa en la que van a permanecer por los próximos 30 años. Un dirigente sindical de una empresa textil hoy día, en cambio, no está seguro si él va a estar ahí los próximos 30 años. Y estas cuestiones inciden en las aspiraciones, los deseos, los derechos de sus afiliados.

Esto mismo que le ocurre a la empresa le ocurre a todo el resto de los actores. Le ocurre a los gobiernos. Un gobierno que hace 30 años fijaba impuestos a las empresas estaba frente a inversionistas nacionales con un par de inversionistas extranjeros en cobre y salitre, pero fundamentalmente nacionales. Entonces, se discutía cuál era el impuesto más adecuado para ese inversionista que de todas maneras se iba a quedar en el país. Hoy día cuando se discute un impuesto a las empresas, la primera pregunta es cómo están los impuestos de mis países competidores. Porque se sabe que tanto el inversionista extranjero como el nacional se pueden quedar aquí o irse al lado. Entonces su decisión respecto de la tributación es la de un actor que cambió su conducta, igual como lo hizo el empresario textil, y lo mismo puede extrapolarse a los demás actores.

CAMBIAN LAS REGLAS DEL JUEGO

El segundo eje de cambio está en las reglas del juego, cambio que Cortázar analiza y ejemplifica en relación a dos áreas: las normas laborales y la capacitación.

Un empresario de hace 30 años, sabía que la empresa, en una economía cerrada, no iba a enfrentar amenazas externas. Si lograba un tarifado del sector que homogeneizara las condiciones para las distintas empresas del sector, la amenaza era menor, ni siquiera iban a competir por diferentes costos. Entonces, ¿cuál era la demanda primera que había que levantar? Generar algún grado de estabilidad en el empleo. ¿Cómo hacerlo? A través de indemnizaciones, legales o contractuales, como mecanismo para encarecer el despido y asegurar que el trabajador se quedara en la empresa por muchos años más.

Entonces se protegía la inamovilidad, a través de indemnizaciones. Pero hoy, un dirigente sabe que si bajan los costos en India o en China, su empresa no va a sobrevivir y sabe además que habrá una rotación de mano de obra mucho mayor y que la tecnología cambiará muy rápido.

Seguramente también querría estabilidad e indemnizaciones, pero hoy sabe que lo que más hay que proteger es la movilidad, no la inamovilidad. Sabiendo que se cambiará varias veces de empleo en la vida laboral, se empieza a pedir protección para la movilidad. Y la respuesta no es indemnizaciones, sino seguro de desempleo y recalificación. No es que haya desaparecido el interés en la indemnización, pero cambió el énfasis y ahora se vuelca hacia la protección de la movilidad.

Así, no sólo cambió el escenario para los actores, cambiaron también las reglas del juego y cambió la pregunta sobre qué proteger y cómo proteger.

Esto lo podemos ver también en la capacitación y lo podríamos repetir idéntico en otras áreas de políticas laborales, donde las reglas del juego empiezan a adaptarse al nuevo escenario.

En la década de los 50 y 60, cuando el Estado necesitaba saber en qué era necesario capacitar, decía: el país va a crecer 4%, la demanda por textil en 5%, se va a requerir un aumento de contrataciones de textiles de 3% y, por lo tanto, falta entrenar a 12 mil trabajadores en el área

textil. Entonces se le instruía a INACAP para que hiciera los cursos de hilado, teñido, etc., para la mayor producción que se iba a necesitar.

Si hoy día se pregunta, cuánta gente se va a necesitar capacitar en el área textil, no tenemos la menor idea. No sabemos si se va a comprar la producción nacional o se va a importar, ni qué va a ocurrir con la composición del consumo. La verdad, es que no lo sospechamos.

Por ejemplo, en el programa de jóvenes no se puede tratar de adivinar en qué hay que capacitar, sino que debe desarrollarse un sistema para que la capacitación se sintonice con lo que son las necesidades en el mundo del trabajo. Los sistemas de prácticas laborales cumplen un papel al respecto. Cuando las instituciones de capacitación son capaces de garantizar que los alumnos que van a entrenar en tal o cual oficio, van a poder realizar sus prácticas en alguna empresa, entonces podrán estar disponibles los recursos, si no, no lo estarán.

¿Cuál es la apuesta que está detrás de esto? Que en general, las empresas no reciben alumnos en práctica en áreas en las cuales no piensan contratar y, por lo tanto, si hay empresas que están disponibles para recibir alumnos en práctica en tal o cual área uno puede sospechar que en esa ciudad, va a existir una demanda por ese tipo de oficio, por lo tanto, es un lugar en el cual vale la pena destinar los recursos.

Entonces, la forma como concebíamos hacer la capacitación hace veinte años atrás es distinta a la de hoy, no porque antes estuviéramos equivocados y ahora estamos en la verdad, sino porque estamos en otro escenario.

La verdad es que las reglas surgieron a propósito de un escenario y ese escenario cambió, por lo tanto, para lograr los mismos objetivos, las nuevas reglas son diferentes. Son las herramientas las que cambiaron drásticamente.

CAMBIO EN LOS VALORES

Pero también hay un papel nuevo y de importancia en los valores.

Si en esta etapa en que nos toca vivir, la creación de valor depende cada vez menos de las cosas y cada vez más de las personas, es evidente que los valores, las normas sociales de esas personas van a jugar un papel mucho más central.

En la segunda revolución industrial con una tecnología fordiana, la capacitación era de tipo taylorista, repetitiva, disciplinada. En la forma cómo se están organizando los procesos productivos hoy, lo que emergen son equipos de trabajo, personas trabajando en coordinación con otras personas, para construir determinados bienes y servicios. Lo que cada persona decida hacer o no, va a ser definitorio, y por eso el asunto de los valores de las personas pasa a ser central en las empresas como nunca antes lo fue en el pasado.

No hay una visión utópica en esto, que suponga que las personas se movilizan por los valores en sí mismos, lo que sucede es que en la construcción de normas sociales, estas instituciones pasan a ser mucho más importantes. Es evidente que buena parte de ellas se desarrollan por intereses propios de las partes, no por actos de absoluta generosidad. Cuando se crea una cultura de empresa en la cual se valora poner los intereses de la organización sobre lo individual, se valora un clima de humildad para estimular la creatividad, ¿por qué se hace? Porque es una necesidad. Y muchas empresas que hacen grandes esfuerzos en construir confianzas al interior de la organización, no lo hacen para crear un ambiente amable entre ellos, ni por un impulso humanista. Se dan cuenta que si no construyen un ambiente de confianzas se dificulta la competitividad. Entonces, están todos preocupados por el liderazgo, las comunicaciones y la participación en los resultados. Para poder competir. En ese sentido es el propio modelo el que lo exige como una necesidad.

Finlandia, de tradición forestal y agroindustrial, es un país que nadie hubiera pensando que iba a estar en la frontera de la tecnología. Esto sorprendió más aún cuando Nokia obtuvo el premio a la mejor empresa de Europa de la última década. Cuando le preguntan al presidente de Nokia cómo lograron ser líderes de esta tecnología, cuál era la clave de su éxito, dice: son los valores de la empresa. La honestidad, la capacidad de que las personas se hacen responsables de los objetivos de la organización, la confianza y la humildad, que es atreverse a innovar.

Este tercer vértice, junto con los actores y las reglas del juego cree que va a ir jugando un papel cada vez más central y va a ser un punto medular en esta época que emerge.

Las preguntas de los participantes permitieron profundizar algunos contenidos y complementar otros.

Cortázar se planteó sobre las distintas actitudes que pueden originarse frente a la globalización. De rechazo total, o bien, de rendición incondicional, mostrando la conveniencia de hacer una nueva síntesis, a partir de la propia identidad. Ante la actitud de ponerse a la vanguardia de los cambios, en forma irreflexiva, o de desconfianza total, es más productivo generar nuevas reglas y nuevas instituciones, o bien adaptarlas a las nuevas condicionantes.

Se refirió también a las nuevas tensiones que se producen frente a la estabilidad en el empleo y la necesaria competitividad, al igual que en la relación salarios/productividad, o participación en las utilidades.

Respecto a si las instituciones están degradando la naturaleza del contrato o diluyéndolo, sostiene que en un proceso de transformación como el actual se debe tener una mirada con dos ojos. Uno, enfocado hacia lo que siempre pasa en las revoluciones, que las antiguas instituciones empiezan a degradarse. Pero, al mismo tiempo, con otro ojo ver cuál es el tipo de instituciones que potencialmente comienzan a emerger.

La institución que genera mecanismos de participación en los resultados de las empresas, ¿está degradándose o expandiéndose? Hace veinte años, encontrar una empresa en que la utilidad se distribuyera en una parte razonable y con algún sentido a los trabajadores, eran casos de

excepción. Hoy día, uno toma las cien empresas más grandes de Chile, y constata que 30 ó 40 empresas ya tienen ese mecanismo establecido, donde los trabajadores tienen un porcentaje fijo de las utilidades como participación de resultado. Hay instituciones que empiezan a desaparecer y otras que empiezan a emerger, no porque la gente se puso mejor o peor, o los empresarios están más solidarios, sino que emergen por necesidad de una realidad histórica.

Si el diagnóstico es que la productividad depende cada vez más de acciones voluntarias de trabajadores, si necesito esa productividad para que la empresa sobreviva en un mercado en que estoy compitiendo, yo organizo la participación de utilidades no por valores, sino por intereses. Al empresario le conviene entregar mecanismos de participación, porque quiere que a la empresa le vaya mejor

En ese sentido, le parece clave ir descubriendo cuáles son las nuevas instituciones que empiezan a emerger y cuáles son las que tenderán a desaparecer, y toca el tema de la competitividad que tiene que ver con esto. Cortázar afirma al respecto: “Yo distinguiría competitividad, entendida con un sentido normativo. No estoy diciendo competencia perfecta, estoy hablando de competencia imperfecta, oligopólica, con información imperfecta, con toda la estructura de mercado”.

Toma como ejemplo, las AFP. Es obvio, plantea, que en la elección de los trabajadores entre una AFP y otra, no hay elementos de competencia perfecta, hay mucha imperfección en la información. No es un mercado competitivo, pero hay más competencia entre los administradores de la previsión hoy día que cuando funcionaban las cajas, es obvio. Hay industrias de competencia muy perfectas y otras muy imperfectas, pero la competitividad es el elemento que tiene que ver con la relación empleador-trabajador, porque una industria amenazada por la competencia hace que la suerte del empleador y trabajador dependan de lo que hace el competidor, eso es todo y es un gran cambio. Sus miedos y enfoques no están sólo en las relaciones entre ellos, sino en qué va a pasar con la competencia. Esa preocupación que antes abarcaba al 10% o al 15% de las empresas en Chile hoy día abarca al 80%. Es un gran giro, es el gran cambio en Chile y en todo el mundo.

Argumentó también respecto de las diferentes opciones de desarrollo que pueden seguirse en estos nuevos contextos, sea en términos de maximizar la distribución de recursos o bien de maximizar la capacitación, la formación, la reconversión.

Los nuevos estilos de gestión, que maximizan la participación, implica también la redefinición del rol y de la función del movimiento sindical frente a la globalización y la internacionalización del trabajo y de la empresa.

Finalmente, se refirió a la falsa oposición entre flexibilización/desprotección, rescatando el necesario papel que debe asumir la sociedad civil y el desarrollo de la autonomía basada en la acción colectiva. Al respecto, recuerda, en primer lugar, la declaración del Presidente Lagos: “si no hay flexibilidad laboral no estamos en el siglo XXI”, antes de anunciar que el Ministro del Trabajo iba a enviar el proyecto de ley, comentando que se trata de una postura muy clara.

En segundo lugar, afirma que se tiende a identificar el concepto de flexibilización o adaptación con el de desprotección. Así, la frase del presidente Lagos se podría leer “si no damos desprotección a los trabajadores no estamos en el siglo XXI”. Pero eso es falso. El problema de fondo es cómo lograr una adecuada protección en un escenario en el que habrá que adaptarse mucho más rápidamente frente a los cambios y cómo lograr que esa adaptabilidad no sea simplemente desprotección.

Hasta ahora las reglas del juego las fija el Estado a través de la legislación laboral, la función normativa está en manos del Estado. Pero, ¿por qué el Estado no adecua mejor las instituciones a la nueva realidad? Es tanta la heterogeneidad entre sectores y entre actividades y tanta la necesidad de cambios en las instituciones que, aparece un problema, se busca ajustar normas y, muchas veces, cuando esto se hizo, el problema ya desapareció y las empresas que estaban en el sector también.

Entonces ¿cómo generar un mecanismo que sin dar desprotección genere la capacidad de adaptación a una velocidad adecuada de las normas laborales y, al mismo tiempo, permita reconocer la heterogeneidad no sólo de empresas sino que también de la oferta de mano de obra?

La legislación laboral chilena y de América Latina se hizo pensando en una fuerza laboral homogénea, que era hombre/jefe de hogar. Cuando ingresan mujeres y estudiantes a la fuerza de trabajo el asunto se complica y surgen entre otras preguntas cómo: ¿qué tipo de contrato? Estos sucede porque la institucionalidad normativa ha estado relacionada a un tipo de industrialización, un tipo de estructura de fuerza de trabajo y un tipo de estructura familiar.

Hay tres alternativas respecto de la función normativa:

- a) Permanecer en la vía de dictar leyes a través del Estado y ponerle el mismo terno a todos y esperar que les quede bien.
- b) Irse al otro extremo, como la visión neoliberal, que sostiene que la legislación laboral y normas colectivas fueron buenas en una bonita época, pero que tal como desapareció la turbina a vapor desapareció la legislación laboral. Y hay que permitir que las personas se pongan de acuerdo libremente en sus condiciones de trabajo.
- c) La visión que estuvo en el proyecto de ley anterior, y que sostiene que la función normativa de crear reglas del juego puede radicar o en el Estado o en la sociedad civil. Y si la dejamos radicar en la sociedad civil, esto puede hacerse vía acción colectiva, para garantizar condiciones básicas de no debilidad para la parte que está siendo sometida a las nuevas reglas. Y, por lo tanto, quitémosle funciones normativas al Estado y démoselas a la sociedad civil, lo que es distinto decir dejemos todo a nivel individual que es la versión dos.

En esta tercera alternativa, se opta por la autonomía social, por la acción colectiva y por el papel normativo de la sociedad civil.

Esto tiene muchos problemas. Al principio la sociedad civil está débil y, por lo tanto, se piensa que no habrá un equilibrio adecuado. Pero esto es como el huevo y la gallina. Cortázar tiene la convicción más absoluta de que si se entregan esas funciones normativas a las organizaciones sociales y a la acción colectiva, en general aquí va a existir un resurgimiento de la acción colectiva por una razón muy simple. Si yo, empleador, sé que si no tengo una convención

colectiva, mi única alternativa es quedarme con el Código del Trabajo que no me cuadra. Y si, por otra parte, mi competidor tiene un convenio que le permite operar con un nivel de eficiencia mucho mayor que el mío, lo mejor es contar con una convención colectiva, que pasa a ser para ambos actores la posibilidad de una buena noticia. Eso genera la posibilidad de desarrollo de la acción colectiva a un nivel mucho más grande que el que hemos conocido. Mientras la acción colectiva sea siempre buena noticia para uno y mala noticia para otro, uno se topa con un límite de crecimiento, que ya dio lo que dio en un sistema descentralizado como el chileno.

Poner en la agenda de lo que se discute colectivamente un conjunto de temas de interés para ambas partes, va a producir el resurgimiento de la acción colectiva. Es la acción más significativa prosindical que se ha tocado en los últimos 15 años. Es potente, abre un espacio que le da un rol inédito a las organizaciones colectivas y cumple al mismo tiempo las dos funciones: una, permite la adaptación sectorial y dos, proporciona velocidad de ajuste que hoy no tenemos

Percibe que todos dicen estar por la sociedad civil, pero cada vez que se le quiere entregar poder, se dice que no están las condiciones para hacerlo y mantengámoslo mejor en el Estado. Todos quieren la sociedad civil cuando madure, pero ¿cómo va a madurar entonces? El día que tenga algo que hacer, que tenga tareas normativas y mayor autonomía va a madurar, pero mientras tenga un espacio de acción limitado seguirá débil y el Estado tendrá que hacer las funciones. Pero puede producirse un resurgimiento de una sociedad civil y a eso piensa que hay que apostar.

6. PRESENTACIÓN DE RAFAEL AGACINO*

Agacino en su exposición hace un análisis crítico del desarrollo de la economía en las últimas décadas, en condiciones de desregulación y apertura crecientes y en función especialmente de sus efectos sobre el empleo, la distribución del ingreso y la superación de la pobreza. Sus planteamientos se orientan hacia las condiciones que debe tener el crecimiento que se pretende alcanzar con los Tratados de Libre Comercio, para que contribuyan efectivamente a un desarrollo integral, equitativo y autosostenido.

Pone una luz de alerta frente a los planteamientos genéricos que dan por descontados los efectos positivos y benéficos de los Tratados Comerciales. No basta la apertura a los mercados internacionales, ni los aumentos de la productividad, la calidad y la competitividad, para inducir un desarrollo integral, equitativo y autosustentable. La mantención de los equilibrios macroeconómicos, así como el control del gasto fiscal y de la inflación, bien pueden permitir al país enfrentar las situaciones de crisis propias de las últimas coyunturas, pero ello no basta para garantizar un desarrollo social en justicia y equidad.

CONTEXTO: AJUSTE Y CRECIMIENTO EN UNA ECONOMÍA PEQUEÑA ABIERTA

El expositor rebate el argumento que ha intentado demostrar que el crecimiento del producto y del empleo -resultado ambos “naturales” de la desregulación de los mercados y la apertura al comercio internacional- garantizarían automáticamente un mayor bienestar para la población. La asociación entre apertura y globalización, por una parte, y desarrollo y crecimiento, por otra, no son relaciones mecánicas o garantizadas.

Agacino desarrolla el argumento del optimismo fácil que sostiene que la innovación técnica estaría inducida por la apertura e internacionalización de la economía. En esa óptica, las mejoras distributivas, serían el resultado de la necesidad de integrar, por parte de las empresas, al "recurso humano" dado el desafío de la competitividad. Y en un plano mayor, la competitividad sistémica ampliaría los marcos de la concertación y la equidad al conjunto de la población nacional. Así, desde la base misma del sistema productivo, una senda de crecimiento sostenido sería absolutamente concomitante con la difusión del bienestar por medio de la equidad distributiva y la reducción de la pobreza. Uno de los núcleos centrales, sino el principal, de esta relación benigna entre crecimiento y bienestar, sería el “nuevo empleo” o “empleo productivo”.

* Economista, investigador y profesor de la Universidad Central de Chile. El texto que se presenta aquí es, en parte, transcripción de su presentación al Seminario complementada por el informe escrito del expositor, Reestructuración productiva, flexibilidad y empleo en condiciones de crecimiento prolongado, artículo aún inédito.

Al respecto examina la realidad del mercado del trabajo entre 1986 y el año 2002, a fin de precisar los reales efectos del crecimiento del producto y de la apertura de la economía sobre la fuerza de trabajo; el empleo, la distribución del ingreso y la superación de la pobreza.

EL PROBLEMA DE LOS COSTOS LABORALES EN UN CONTEXTO DE APERTURA

Sostiene que las condiciones requeridas para un ajuste con redistribución son mucho más exigentes que un mero y simple ajuste de costos. En efecto, aún cuando existan estas vías, debe tenerse en cuenta que la lógica de la competitividad sólo obliga a las firmas a forzar una disminución proporcional de los costos unitarios a las variaciones de los precios, pero no necesariamente a adoptar estrategias cuyo objetivo sea hacer compatible el ajuste con mejoras distributivas.

LA FLEXIBILIDAD LABORAL: UNA EXIGENCIA PARA EL MERCADO DE TRABAJO

En la disyuntiva de mantener la tasa de ganancia, adaptándose a las fluctuaciones de los mercados, las empresas tienden a reducir sus costos de producción, haciéndolos fluctuar en la misma proporción que los precios. Esta adaptación la hacen recurriendo, no tanto a la innovación tecnológica, sino más bien vía estrategias de la racionalización -en el corto plazo-, y recurriendo a la fragmentación y subcontratación -en el mediano y largo plazo. Este sesgo, impone requisitos de flexibilidad muy fuertes al mercado de trabajo.

El expositor detalla los principales mecanismos de flexibilidad laboral más frecuentemente practicados.

En primer lugar, la flexibilidad salarial o del precio de la fuerza de trabajo, cuya forma más directa es el cambio en la composición de los salarios. Para ello, la idea predominante es imponer salarios bases muy bajos y salarios variables (incentivos, bonos de producción, etc.) muy elevados. Así no sólo se “incentiva” a trabajar más sino también se flexibilizan los costos remuneracionales frente a las fluctuaciones de la demanda.

Otra alternativa es la flexibilidad en la cantidad o en la dimensión de las dotaciones. Las empresas tienden a forzar un cambio en la estructura de ocupación de modo tal que los trabajadores de las plantas fijas, con contratos indefinidos (contratos típicos), disminuyan en relación a los trabajadores de las plantas variables (contratos a plazo fijo o temporales). Esta flexibilidad de dotación, que normalmente se expresa en la subcontratación, tanto externa (maquiladoras, micro talleres, trabajo a domicilio), como interna (trabajadores contratados por cuenta de terceros que laboran en la misma empresa sin ser contratados por ella), les permite a los empresarios ajustar sus dotaciones a las fluctuaciones del mercado.

La otra estrategia es la flexibilidad funcional o del contenido y amplitud de las tareas. Se trata de la polifuncionalidad o polivalencia y consiste en exigir a la fuerza de trabajo contratada la capacidad y disposición a servir muchas funciones dentro de la empresa, rotar en diferentes puestos de trabajo según las necesidades de la firma, etc. Es un intento por flexibilizar el uso de la fuerza de trabajo para aprovecharla de acuerdo a las necesidades de cada momento; se trata de transformar al trabajador en un recurso maleable capaz de amoldarse a cualquier requerimiento.

A continuación, Agacino analiza el período 1986-2002, en función del crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), y de sus efectos sobre el crecimiento del empleo, los salarios y los índices de pobreza.

LA SENDA DEL EMPLEO EN CONDICIONES DE CRECIMIENTO PROLONGADO. LA DINÁMICA DE LA ECONOMÍA CHILENA, 1986-2002

Desde mediados de la década de los ochenta a la actualidad, la economía chilena ha transitado por un largo ciclo de expansión prácticamente ininterrumpido iniciado con posterioridad a la crisis de la deuda externa (1982-83)¹¹.

Analiza los 17 años, desde 1986 a 2002, agrupados en tres períodos de duración disímil. El primero, va de 1986 a 1990 y corresponde a la recuperación post crisis de la deuda externa y a los años de crecimiento de la última etapa de la dictadura; el segundo, de 1991 a 1997, comprende un subperíodo de crecimiento acelerado bajo las administraciones civiles post dictadura, y finalmente, el tercero, de 1998 a 2002, corresponde a un subperíodo de crecimiento desacelerado o ralentizado cruzado por el shock asiático de fines de los noventa.

Como conclusión, constata que efectivamente en el período se produce una importante dinámica de crecimiento económico, con un crecimiento del PIB, en el período, de 6.1% anual, elevándose a 7.6% si se excluyen los años post crisis asiática. Esta tendencia se presenta en todos los sectores aun cuando sean principalmente los no transables (especialmente Construcción, Comercio y Transporte) los más dinámicos con y sin crisis asiática. Sin embargo, hay diferencias intrasectoriales, con sectores que siguen una trayectoria de desaceleración sostenida durante el largo ciclo expansivo: Agricultura, Industria, Construcción y los Servicios Financieros, mientras otros, siguen la trayectoria general. La única excepción significativa es la Minería.

La evolución de la ocupación en este contexto muestra - en términos generales- la debilidad de la economía chilena para generar empleo en este ciclo largo de crecimiento. A nivel global y para todo el período 1987-2002, la tasa media anual de expansión del empleo alcanza a un poco más de un tercio de la del producto: 2,3% versus 6,1%, respectivamente. Este mismo análisis lo hace para cada subperíodo, llegando a la misma conclusión, y precisando que la dinámica es claramente descendente. En efecto, las tasas globales descienden de un 4,4% por año en el primer subperíodo (1986-1990) a un 2,5% en el segundo (1991-1997) - el momento de auge y más

¹¹ La única excepción es el año 1999 con una tasa negativa de -0,8.

prolongado del ciclo expansivo- para terminar con tasas prácticamente nulas en el subperíodo en que el crecimiento se desacelera o ralentiza (1998-2002).

PRODUCTIVIDAD, SALARIOS Y DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL INGRESO

Luego, examina la evolución de la productividad media física del trabajo, que expresa la cantidad de producto generado por unidad de trabajo ocupada, es decir, la mayor o menor eficiencia con la cual se gestiona el trabajo vivo en la producción. La principal conclusión de su estudio, es que se asiste a una tendencia al alza de la productividad media del trabajo, incluso en momentos en que el crecimiento se ralentiza, tal y como ocurre en el tercer subperíodo. Hasta los años de crecimiento acelerado, la productividad media se eleva a una tasa de 5,7% por año y al 3,8% en promedio si consideramos el ciclo completo de 17 años de crecimiento.

Ello no obstante, y esta es la segunda conclusión relevante, se constata el predominio de los efectos regresivos en la distribución funcional o primaria del ingreso. En efecto, ésta cae en la minería y electricidad, gas y agua, tanto en el subperíodo del boom como en el de ralentización del crecimiento, dando por saldo una tasa de empeoramiento de la participación de las remuneraciones de un 4,6% y 1,0% por año respectivamente. Por otra parte, a nivel agregado (país), la trayectoria de la participación de los salarios en el PIB muestra un sesgo regresivo en la fase de crecimiento acelerado (una caída de un 1,3% promedio por año), hecho que, sumado al estancamiento de la distribución en los otros dos subperíodos, resulta en una disminución del peso de las remuneraciones en el PIB para todo el ciclo expansivo 1986-2002. Lo grave de esta situación es que la tendencia regresiva en la distribución primaria del ingreso tiene como contrapartida un aumento de la tasa de explotación de la fuerza de trabajo, aun cuando la eficiencia (productividad) de ésta haya aumentado a una tasa menor. La flexibilidad salarial para tal efecto es, sin duda, crucial.

Este análisis se valida con el examen de la distribución personal del ingreso en el ciclo expansivo, proporcionado por los ingresos primarios de las personas y hogares, a partir de la Encuesta CASEN. De acuerdo a estos datos, la distribución del ingreso autónomo por quintil prácticamente no se ha modificado entre 1987 y el 2000. En efecto, la relación entre los quintiles de los hogares más ricos y los más pobres, si bien en el período de crecimiento acelerado tiende a disminuir, finalmente se mantiene en una razón de 1 a 15,3 veces.

Los datos anteriores, le permiten confirmar su afirmación de que el largo ciclo de crecimiento ha tenido, en el mejor de los casos, un nulo efecto sobre la equidad distributiva. La explicación radica en que en ausencia de políticas distributivas especiales y significativas, el solo crecimiento en condiciones de fragmentación productiva y flexibilidad del mercado de trabajo, hacen que el peso del ajuste de una economía pequeña abierta al comercio se concentre en los trabajadores, especialmente los más desprotegidos o precarios.

CRECIMIENTO, EMPLEO Y POBREZA: LOS LÍMITES DE UN CÍRCULO VIRTUOSO

En relación a este tema, que completa su análisis, el autor desmitifica el eslogan que reemplaza al del “crecimiento con equidad”, esto es, el del “crecimiento con eliminación de la pobreza”. Este giro, si bien se vio forzado por los resultados antes comentados, también fue estimulado, por la drástica reducción de la pobreza observada en el subperíodo 1991-97.

Para desvirtuar esa segunda asociación, Agacino analiza la trayectoria de la pobreza durante el ciclo largo de crecimiento de la economía chilena. Consta que efectivamente, en el subperíodo 1987-90, por cada punto porcentual de aumento del PIB, el número de pobres se redujo en 0,42 puntos, indicador que mejora notablemente en el período siguiente: -0,72 entre 1990-96, mostrando claramente el impacto benigno del crecimiento.

Lo interesante de esto es que esta reducción acelerada ocurre en un contexto de mayor apertura al comercio que ha disminuido las tasas de desocupación, pero en ausencia de cualquier plan de emergencia contra la pobreza. Agacino examina los límites del impacto del crecimiento, considerando la dinámica de la reducción de la pobreza. Al respecto constata que la disminución de la pobreza es claramente decreciente: antes de la fase de ralentización, la reducción fue de 634 mil en el bienio 1990-1992, y de 552 mil personas en el bienio 1992-94, y de sólo 492 mil personas en 1994-96.

Si se incluyen los años de menor crecimiento, las mediciones de la pobreza muestran, por una parte, una cierta inelasticidad de ésta frente al crecimiento y al empleo, y por otra, la emergencia de un “núcleo duro de pobres”, los indigentes, cuyo número absoluto incluso aumenta en el transcurso de los años de crecimiento ralentizado. En efecto, mientras el número de pobres disminuye en 128 mil entre 1996 y 1998 y en menos de 80 entre 1998 y 2000, el número de indigentes (extremos pobres) aumenta en 36 mil personas entre 1998 y el último año.

Lo anterior muestra los límites del círculo virtuoso: crecimiento -aumento del empleo - aumento de los ingresos -reducción de la pobreza y nuevo crecimiento. El largo ciclo expansivo de la economía chilena muestra como este círculo tiende a disolverse hacia fines de los noventa.

A las dificultades anteriores se agrega la vulnerabilidad que ofrece la ocupación obtenida, y la precariedad de los empleos. El ciclo de expansión acelerada de la economía se tradujo en disminuciones de la tasa de desocupación teniendo un efecto benigno sobre los sectores empobrecidos. De hecho, las cifras de las encuestas CASEN muestran con toda claridad que los hogares del quintil más pobre disminuyen su tasa de desempleo desde un 24,3% al 14,4% entre 1987 y 1992. Sin embargo, estas tendencias tienden a revertirse o estancarse hacia 1994 para luego elevarse significativamente en los años correspondientes al subperíodo de ralentización. Los segmentos más afectados fueron, precisamente, los más pobres cuya tasa de desocupación sube a 17,5% en 1994 para luego elevarse fuertemente en 1998. Incluso, los dos quintiles más pobres, en el año 2000 no sólo presentan tasas de desempleo más elevadas que el resto de los segmentos, sino también presentan una peor situación respecto del año inicial, 1987, en el que la economía se recuperaba de la crisis de la deuda.

Las elevadas tasas de desempleo de los más pobres, así como la facilidad con que éstas se reducen y aumentan en el corto plazo, ponen en evidencia los altísimos grados de precariedad de los empleos a los cuales acceden. En efecto, considerando las cifras CASEN se constata que en 1992 un 45,5 % de los ocupados recibían menos de dos salarios mínimos: es decir, casi la mitad de los ocupados pertenecía a hogares bajos o en la línea de pobreza, situación que tiende a repetirse en 1994 cuando un 46,2% de los ocupados (sin considerar los trabajadores por cuenta propia) se encontraban en esa situación.

Por otra parte, se constata que una alta proporción de los ocupados, laboran en empresas de menos de 50 trabajadores, como sucedía en 1996, año en que el 74.4% de los ocupados trabajaba por cuenta propia o en empresas de menos de 50 trabajadores. En las pequeñas empresa las condiciones de su organización son bastante adversas, lo que dificulta lograr una mejor distribución de los beneficios del crecimiento. Este análisis le lleva a concluir que un mercado del trabajo flexible y precario no garantiza la solución estructural de la pobreza.

CONCLUSIONES

Las principales conclusiones del trabajo de Agacino apuntan a que en una economía abierta, sujeta a la libre circulación de mercancías, la variabilidad de los precios y de la demanda en los mercados mundiales exigen una variabilidad de los costos para todas las firmas que operan en sectores transables, sustituidoras de importaciones o exportadoras.

En el contexto de modelos de inspiración neoliberal, la fuerte desregulación de los mercados de trabajo, ofrece incentivos para la aplicación de estrategias “perversas” desde el punto de vista distributivo y sobre la calidad de los empleos. Se refiere a los procesos de racionalización de corto plazo, a la “fragmentación productiva” o subcontratación, y a la “flexibilidad laboral” de salarios, dotaciones y el uso de la fuerza de trabajo. Estas estrategias de adaptación para la competitividad tienen como trasfondo el objetivo de proteger la rentabilidad del capital, la tasa de ganancia.

Por otra parte, en economías en crecimiento es plausible establecer que los aumentos de productividad son superiores a los aumentos salariales reales. Con ello se impide la equidad y se favorece al capital, que de este modo compensa los efectos de los ciclos del mercado mundial.

Sus prevenciones van más allá, planteando que en el mejor de los casos, si los salarios crecieran en la misma proporción que la productividad, todavía se pueden esperar efectos negativos sobre los trabajadores. La razón es que dichos aumentos podrían estar encubriendo empeoramientos de las condiciones de trabajo de segmentos de trabajadores pertenecientes a las empresas y talleres subordinados a los circuitos productivos dominantes. Se trataría, en este caso, de la coexistencia de un segmento “protegido” (con empleo típico) y otro grande y diverso sector “desprotegido” caracterizado por ocupar empleos precarios.

También, la propia precarización del empleo, en el mejor de los casos, termina afectando las posibilidades para hacer perdurables las reducciones de la pobreza generadas por la creación de

nuevas ocupaciones, o bien, en el peor de los casos, esas nuevas ocupaciones reproducen la pobreza.

7. PRESENTACIÓN DE ÁLVARO PADRÓN*

Álvaro Padrón, se ha especializado en los temas internacionales. En su exposición nos presenta fundamentalmente el proceso de constitución y desarrollo del MERCOSUR, en el que ha colaborado representando a las organizaciones sindicales y los trabajadores desde hace 12 años.

LAS PREMISAS

Como punto de partida inicial expone y desarrolla sus premisas conceptuales, las que se sintetizan a continuación.

1.- Globalización, pero con equilibrios

En primer lugar, no comparte la visión de la globalización como un hecho inexorable, con su propia y única dirección. Considera que eso es una reducción simplista. El movimiento sindical, por su propia naturaleza es propicio a la internacionalización, a la universalización. La posición alternativa, nacionalista, es hoy impracticable, y es una actitud pasiva, defensiva y superficial.

Caracterizar la globalización nos permite precisar cuál es su enfoque. Cree en una globalización en positivo, donde existan equilibrios.

2.- Integración regional como bloque económico, social y político

Concibe la integración regional como una respuesta a esa forma de globalización unidireccional que no comparte, postulando, en cambio, un esquema multipolar, multilateral. Propicia la constitución de bloques no sólo económicos, sino sociales, políticos, que actúen como sujetos globales. Ello permite crear instrumentos de gobierno de esa realidad mundial, hoy día desequilibrada, lográndose incorporar a sectores y regiones marginados.

Su opción es por una globalización integral, con normas y con participación. La integración no es un fin en sí mismo, sino una etapa, para crear relaciones de fuerzas que permitan influir en los acuerdos.

Así, no es integración regional, todo lo que se presenta como tal.

* Ex representante sindical de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, en el MERCOSUR. Actualmente Director del Proyecto Social Laboral de la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay.

3.- Zona de libre comercio no es integración

Para él y sus referentes sindicales, una zona de libre comercio no es integración, es acuerdo comercial que, en principio, permitiría intercambios libres. Un proceso de integración comienza a ser tal cuando incorpora las dimensiones políticas, sociales, culturales y económicas. Pero se trata de una dimensión económica con un contenido más amplio que lo meramente comercial, con un contenido más duro, macroeconómico, que incluye también la dimensión productiva, además de la comercial. No es lo mismo la integración que un mero acuerdo comercial. En cambio, hoy día se la asimila a una unión económica, comercial, a un acuerdo aduanero, una unión monetaria.

Postula que una sucesión de pasos es lo que permite la integración en la cual al final se integran las personas, las poblaciones. Esto no se ha cumplido nunca en estos tratados. Son acuerdos libres sólo para la circulación del capital, con cierta libertad respecto de los bienes, bastante poca respecto de los servicios y nula en cuanto a la circulación de personas. Especialmente hoy en día cuando hay una discriminación tan fuerte contra las personas que intentan ingresar a otros países, y se los reprime, se los detiene en la aduana y se los hace volver a sus países.

Así no todo es integración. Según cuales sean las características que se le asignen al proceso de integración, así serán las estrategias que adopten los actores.

En esta perspectiva, el MERCOSUR fue concebido en sus inicios como un proceso de integración, aun cuando faltó el debate sobre el modelo de integración deseada, y careció de un proyecto definido. Se definieron sus etapas, mecanismos, etc., pero no la definición de un modelo¹².

4.- Con participación del sindicalismo

¹² Los países de MERCOSUR suscribieron la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR el 10 de diciembre de 1998, con un piso mínimo de derechos laborales que los países se comprometen a respetar.

Establecen para su seguimiento y control una Comisión Sociolaboral del MERCOSUR y su principal aporte lo constituye el tripartismo presente en el análisis de las memorias anuales, de nivel nacional y regional.

Presente igualmente en el Grupo de Trabajo N° 10 denominado “Relaciones laborales, empleo y seguridad social” y con lo cual se ha conseguido democratizar y transparentar en forma tecnicada el debate.

Cuentan además con un mecanismo de diálogo social regional a través del Foro Consultivo Económico y Social (FCES), donde se discuten diversos temas que interesan a sus integrantes. El FCES es un órgano de carácter consultivo donde están representados empleadores y trabajadores a través de sus respectivas organizaciones, y un tercer sector, donde están representados los consumidores, microempresas y organizaciones medioambientalistas.

Una de las instituciones importantes en este ámbito es la Reunión de Ministros del Trabajo, en que participan también los Ministros de Bolivia y Chile, y que tiene importancia para la coordinación de posturas internacionales e intercambio de prácticas innovadoras.

El Tratado de Asunción (1991) priorizó la escrituración de pactos comerciales y económicos, sin embargo, en su Preámbulo, señala como fines últimos del proceso de integración: “acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social”, “mejorar las condiciones de vida de sus habitantes” y “lograr una unión más estrecha entre sus pueblos”.

Entre sus premisas, enfatiza la importancia que asume la capacidad del movimiento sindical para influir en los acuerdos. Inicialmente, si bien este tema se trató de manera superficial en el sindicalismo del MERCOSUR. Hoy, en cambio, se reivindica un enfoque internacionalista mucho más complejo y profundo, que debe insertarse en las estrategias cotidianas del movimiento sindical. Si no es así, fracasa la política del movimiento sindical no sólo en lo internacional, sino también en cada nación. Un sindicalismo que no se integre en el plano internacional tiene poca perspectiva.

Se trata, además, del paso de un enfoque reivindicativo hacia otro propositivo. Esto implica conocer la realidad, hacer estudios, capacitación para proponer iniciativas que dialoguen con esa realidad y así poder transformarla.

LA EXPERIENCIA DEL CONO SUR

Sobre la experiencia de la Coordinadora del Cono Sur, que nuclea a las organizaciones sindicales de la región (8 Centrales en total, a las que se incorporó Chile desde 1986), señala que su objetivo era apoyar los procesos de democratización, fortalecer el movimiento sindical, dado que varios países del área se encontraban en dictadura, como Chile y Paraguay. En cambio, Argentina, Uruguay y Brasil ya habían logrado acceder a regímenes democráticos. La Coordinadora recibió el apoyo de la ORIT. En su actuar internacional, como desafío inédito, se definieron 3 líneas:

La primera fue actuar en conjunto, frente a estos procesos, cuestión bastante difícil, dadas las distintas centrales que conforman la Coordinadora, con ideas, historias e ideologías y prácticas distintas. La segunda, fue la decisión de participar. Generalmente el movimiento sindical toma distancia de lo que no comparte, de lo que ve negativo. Pero se consideró que era importante participar desde adentro, aunque no les gustara el proceso. La tercera, fue la de promover una Agenda Socio-laboral en el Mercosur, siendo la primera organización sindical que proponía algo similar.

A partir de lo anterior se crearon los organismos sociolaborales con una conformación tripartita. Se constituyó el Sub Grupo de Trabajo N° 11, que en la actualidad pasó a denominarse Grupo 10, para tratar los temas de relaciones laborales, empleo y seguridad social. Más adelante se buscó una nueva institucionalidad con el Protocolo de Ouro Preto, que colocó nuevos plazos para el proceso de integración y fundamentalmente una nueva estructura institucional. Se creó entonces el Foro Consultivo Económico y Social, institución similar al Comité Económico Social Europeo. Dicho Foro es un órgano del Mercosur, no un grupo técnico. Es uno de los 5 órganos que constituyen el núcleo duro de la institucionalidad del Mercosur. Tiene composición tripartita, a nivel de trabajadores, empresarios y sectores diversos de la sociedad civil, como tercer grupo. Puede abordar el conjunto de la problemática de la integración.

En la discusión, el movimiento sindical entendió que su rol no se agota en lo socio-laboral, sino que como sujeto social debe discutir asuntos más amplios, incluso previos a los impactos sociales de los tratados. Entre ellos: políticas energéticas, política industrial, agrícola, sector financiero. Ésta es una discusión muy importante, que le cambia el perfil y la estrategia a la idea del

movimiento sindical respecto a cómo ejercer su influencia. Es clave influir en el proceso y no quedar relegados a una sola dimensión, sea a nivel nacional o internacional; ser interlocutores sociales de una definición estratégica de un país o de una región. Es un asunto sustantivo y tiene que ver con la concertación social, con la calidad de la democracia.

Frente al papel del movimiento sindical, vuelve a destacar Padrón que la estrategia de éste tiene que ver con la definición del tipo de proceso que se quiere enfrentar. En este caso, la estrategia frente al MERCOSUR es considerarlo como un proceso de integración y no sólo como un acuerdo comercial. La estrategia sindical participativa, la agenda propuesta, los mecanismos propuestos, habrían sido distintos, si lo planteado hubiese sido sólo una zona de libre comercio.

EL MERCOSUR REAL

Sien embargo, Padrón distingue con claridad entre el MERCOSUR propuesto y el MERCOSUR real. Este último es de hecho el MERCOSUR de las empresas multinacionales, que fueron lejos las más capaces de aprovechar un espacio económico integrado. Es el que se estructura con más rapidez y que no necesita de acuerdos formales para conseguir, por ejemplo, la desgravación arancelaria. El MERCOSUR real, fue el que más rápidamente se estructuró a escala nacional. Para tener una idea, el 90% del comercio intra Mercosur, que creció 5 veces en 4 años, fue hecho a nivel intra empresarial, por lo que los europeos lo acusan de desvío de comercio.

En realidad hubo una articulación de las empresas, sobre todo de las transnacionales que aprovecharon la nueva dimensión regional para aumentar en eficacia, en eficiencia, en competitividad y en algunos casos para repartirse mercados, como en el sector automotriz.

Ese es el MERCOSUR real, respecto al cual en algún momento el movimiento sindical dijo: está bien hacer el debate en el Mercosur formal, consiguiendo espacios y debate, pero si no atendemos esta otra dimensión, estaremos haciendo el papel del idiota. Y, mientras tanto, la correlación de fuerzas en lo que más importa, en las relaciones capital trabajo, en los resultados de las negociaciones colectivas, en las mejoras de las reivindicaciones, quedarán en el camino. Y eso, justo en el momento en que se estaban dando las transformaciones empresariales, perdiendo claramente peso el empresariado nacional, en oposición al internacional.

Así, el movimiento sindical debió priorizar una acción sindical propia, independientemente de lo que ocurriera en el Mercosur institucional. Pues aún con la crisis que vivió el Mercosur en los últimos tres años, la realidad es que hay una parte del Mercosur que nunca volverá atrás, y esa es la apertura comercial en el bloque. Entre otras cosas porque son miles de millones lo que han invertido las empresas en crear una estructura a escala regional.

Por eso, para el movimiento sindical el peor escenario era quedarse como estaba, pues se creó un nuevo mercado de trabajo, una nueva realidad a escala regional, mucho más difícil de controlar. En tanto el Estado ya no define a escala nacional, porque las empresas tienen mucho más fuerza, con una identidad y propiedad que ya no es nacional. Y no hubo capacidad de articular una respuesta a esa escala.

Consecuentemente, la estrategia sindical frente a este tratado ha sido la de superar la mera integración comercial. Se trata de agregarle otras dimensiones a la integración y superar la etapa solamente comercial. Un criterio clave, fue la articulación sindical para dar respuesta a la nueva forma de organizarse de los empresarios: a escala sectorial. Así, el movimiento sindical pasó de una estructura integrada por las Centrales Nacionales, a promover y fomentar la articulación sindical por rama, a escala del MERCOSUR. Por ejemplo, la inversión más importante en el Cono Sur en los últimos 5 a 6 años, ha sido de las empresas europeas, particularmente españolas. Ello motivó la articulación con el sindicalismo español, donde se encuentran las casas matrices de las empresas que definen sus estilos de relaciones laborales y se comportan de una manera en España que luego acá alteran, generando el dumping social.

Se trata así, agrega Padrón, de tomar conciencia de este nuevo escenario del movimiento sindical internacional, que pone a prueba las herramientas y estilos de acción para defenderse, para establecer negociaciones colectivas supranacionales, entrando a una nueva etapa del sindicalismo. Ello cobra especial interés, toda vez que se carece de una legislación para regular los contratos colectivos supranacionales, existiendo, sin embargo, experiencias al respecto¹³ de sindicatos que fueron capaces de juntarse a nivel MERCOSUR y tener una posición frente a la patronal. La importancia de estas medidas, es que permitiría combatir el dumping social, el aprovechamiento de las empresas en lugares donde existen menores protecciones laborales como el caso de la maquila, por ejemplo.

NUEVAS CONDICIONES EN LA REGIÓN Y NUEVA ETAPA

Otra dimensión relevante del análisis de Padrón fue su referencia a las condiciones actuales en la región que, con la recuperación de la democracia, permiten pasar a una nueva etapa de integración. Los desafíos abiertos en este plano son, por ejemplo, la coordinación macroeconómica en el MERCOSUR, en la perspectiva de la creación de una moneda única, y del mismo tipo de cambio en los cuatro países. Se agrega otro asunto estratégico: la complementación de cadenas productivas. Ello, dado que el MERCOSUR comienza a negociar en cadenas productivas a través de Foros de Competitividad Mercosur Tripartitos. Esto significa, una nueva distribución del trabajo regional, una transformación de la matriz productiva actual, lo que traerá eventualmente el sacrificio de algunos sectores y la potenciación de otros. Todo lo anterior constituye un gran desafío para el movimiento sindical, pues habrá que discutir lo que pasará con los puestos de trabajo, la creación de nuevos instrumentos como los Fondos de Compensación, Fondos Estructurales regionales y sectoriales, etc.

A su vez, estas transformaciones y nuevos desafíos condicionan nuevos debates, nuevas preguntas. Entre ellos, cómo se consigue el desarrollo, cómo se invierte en ciencia y tecnología, cómo se complementan los aparatos productivos, qué tipo de relaciones laborales exige o se corresponde con este un nuevo modelo de desarrollo. Del mismo modo, cómo se enfrentan los problemas de la falta de créditos en nuestra región, de la baja inversión, la necesidad de nuevas

¹³ En la empresa Volkswagen, Baff y una empresa de Transportes Portuarios, que en la práctica se firmaron 3 convenios supranacionales.

instituciones (como el recientemente creado, Banco Nacional de Desarrollo Brasileño, que crea condiciones de créditos para importación y exportación a nivel de la región). Está presente también el problema de la integración física, en las líneas de transporte, energía y comunicaciones, donde se produce una fortísima presión de las internacionales. A ello se agrega la discusión en la OMC, respecto de los servicios y su liberación, y cómo se desarrolla una estrategia de integración física en la región, lo cual es crucial. Y, evidentemente, la situación socio laboral es muy importante, destacándose la integración socio-laboral, la libre circulación de los trabajadores, que está aprobada, aunque sea voluntarista, así como la problemática migratoria y la legislación respectiva.

Otra cuestión sustantiva, que cohesionó al bloque y que sigue vigente, es la negociación externa. Pues el MERCOSUR tendrá una sola voz, una negociación única con otros mercados, no sólo en la Unión Europea y en el marco del ALCA, sino ahora en la OMC y en otras negociaciones internacionales. Todo esto deberá incluir la cuestión de una nueva institucionalidad y, según Padrón, nos pone ante un gran desafío.

LAS NORMAS LABORALES Y EL COMERCIO

Padrón finalizó su exposición planteando cinco preguntas abiertas, relativas a la relación de las normas laborales y el comercio: 1) cómo se transforman las políticas o las relaciones internacionales en una política-Estado; 2) las relaciones del movimiento sindical con los gobiernos progresistas; 3) cuál es el marco de la autonomía del movimiento sindical, y 4) las relaciones movimiento sindical y Gobierno.

En el debate que siguió a su exposición se trataron cuatro principales líneas de discusión: lo sustantivo de un proceso de integración; en qué medida está asentado este proceso del MERCOSUR en la ciudadanía; la necesaria redefinición del sindicalismo frente a estos procesos; y el problema de la difícil integración de Chile al Mercosur.

CONDICIONES PARA UN PROCESO DE INTEGRACIÓN

Respecto de las condiciones de un proceso de integración, el expositor precisa que evidentemente el componente económico es indispensable. Es decir, no hay integración si no trae aparejado un acuerdo económico, comercial. Pero ello no es suficiente, no se agota allí la integración.

En esta perspectiva, para Padrón no basta el ALCA, sino que deberá estructurarse otra idea más amplia. Quizás la de impulsar un proceso de integración de América, aunque parezca utópico. Ello podría dar paso a sucesivos acuerdos regionales. La integración agrega políticas públicas, regulaciones, democracia. Por ello, el acuerdo debe ser político también. Al respecto aclara que no basta una supranacionalidad ejecutiva, sino que también se necesita una supranacionalidad política, acompañada de una supranacionalidad legislativa y de otra judicial. Si no, se caería en el “déficit democrático”, del que hablan los europeos, en un desequilibrio de poderes. A su vez, este proceso de integración requiere no sólo un acuerdo laboral, como en las zonas de libre comercio,

sino la discusión de un nuevo sistema de relaciones laborales a escala regional, con actores nuevos, con legislación de carácter supranacional.

EI MERCOSUR EN LA CIUDADANÍA

Respecto de su aceptación social, Padrón sostiene que en los dos últimos años se ha generado un alto nivel de convencimiento, proceso que fue ayudado por las propias situaciones históricas recientes. Rescata al respecto la necesidad de ser, en cierta medida, proteccionistas. Eso fue lo que hizo el mundo desarrollado.

Es necesario preguntarse qué modelo de país se quiere, qué tipo de sociedad se busca, si vamos a apostar por un aumento de la calidad y del valor agregado o si vamos hacia un esquema de precarización del trabajo. Preguntarse para qué deseamos una economía abierta, abierta en qué y para qué, en qué sectores y con quién, a cambio de qué, y para conseguir qué.

DESAFIOS PARA EL SINDICALISMO

En relación con la necesidad del sindicalismo de renovar sus proyectos y estilos de gestión, plantea que ésta es la mayor oportunidad histórica de practicar un sindicalismo internacional.

Señala, además, la necesidad de que el sindicalismo responda a la composición de empleo de hoy, partiendo por el asunto de género. Un sindicalismo se mide principalmente por su capacidad negociadora, más que por su afiliación. Del mismo modo, el dirigente sindical debe estar vinculado con su sector productivo, vinculado a su empresa, que es donde se crea la correlación entre el capital y el trabajo, ligado a sus condiciones de trabajo, a su productividad, a los resultados de su trabajo. Nuestro sindicalismo debe renovarse, es una discusión ineludible, o si no, desaparece.

Padrón insiste en la necesidad de una nueva articulación del movimiento sindical, de seguir profundizando los engranajes intersindicales. Éstos serán sólidos, en la medida en que se expresen a nivel de rama. Reconoce que cuando se discute un acuerdo a nivel de rama, es mucho más difícil que hacerlo a nivel de central. En la rama la negociación es más concreta. Además, a nivel internacional, un acuerdo colectivo supranacional implica una armonización de determinadas cosas, ceder en algunas, repartir poder, ir cediendo soberanía, pues son varios los que discuten y deciden.

En relación a la posición de Chile respecto al MERCOSUR, reconoce que hay varios casos de separación, como México que rompió con el acuerdo de la ALADI. Ve también que en Centro América, se rompieron los procesos de integración, con una dispersión enorme. En América del Sur visualiza una situación similar, con la Comunidad Andina, por un lado, el MERCOSUR por otro con un proyecto de integración y...Chile. Chile está por fuera. Le reconoce a sus autoridades un excelente discurso en política internacional, pero que contrasta con lo que se hace en la práctica. Prevé también dificultades, en el caso chileno, frente a las presiones sobre el medio ambiente y las cláusulas sociales, que en la práctica las considera una hipocresía por parte de los países desarrollados, que intentan imponer sus propias condiciones a países que no tienen su desarrollo.

Finalmente, devuelve la pregunta a los asistentes, y pregunta - en nuestra realidad nacional- sobre el grado de implicación de la ciudadanía en estas temáticas. Las respuestas insisten en una ausencia de participación de la sociedad civil, en que no se plantea qué modelo de desarrollo se desea, ni qué queremos con los tratados.

8. PRESENTACIÓN DE DIEGO OLIVARES*

Diego Olivares, también de vasta trayectoria sindical, y que ha participado en forma directa en varios de los acuerdos, presenta la visión del actor sindical respecto de los mismos.

PLANTEAMIENTO GENERAL

Como introducción, hace una crítica del tipo de globalización imperante, que considera: concentradora del poder, no democrática y no participativa. Ello se agrava si se considera la envergadura de la concentración económica en el mundo, en posición con los niveles de pobreza reinante. Éste es el contexto, según Olivares, en el que Chile ha suscrito más de 14 acuerdos comerciales y una serie de otros convenios y acuerdos que rebajan aranceles, o que de alguna manera producen alguna rebaja tributaria o de otro tipo.

El expositor, en el desarrollo de su presentación explica inicialmente la participación que le ha cabido a la CUT en estos acuerdos. Alerta respecto de que el debate interno en la Multisindical no ha sido de mucha altura o profundidad. Algunos sectores, inicialmente, han tenido una actitud de mucho escepticismo. Otro sector, mira los acuerdos con una visión muy ideológica del problema. Si bien, estima que finalmente ha habido una comprensión mayoritaria respecto a lo importante que es involucrarse en el proceso, desde adentro, dado que es la única manera de lograr cambios.

La CUT ha participado en distintas instancias vinculadas a la ejecución del Tratado de Libre Comercio con EEUU, a través de un debate interno en el Consejo Nacional y de la discusión con los negociadores propiamente tales. Dado que el que negocia los Acuerdos Internacionales es el Estado y sus negociadores designados de la Dirección Económica de la Cancillería, la CUT no ha presentado una postura definida por ella misma, sino que su participación se fue dando durante el proceso de negociaciones.

Respecto a las instituciones y organizaciones consultadas, Olivares señala sus discusiones y relaciones con la Central Sindical Norteamericana (AFL-CIO), también con muchos senadores y diputados, incluido el Ministro de Comercio de los Estados Unidos. Consultaron también a la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT).

Olivares precisa que si bien ellos apoyan los acuerdos internacionales, no los consideran los mejores instrumentos del crecimiento y desarrollo. Ellos más bien, aspiran a un proceso de integración que es política, social y económica, como podría ser, en nuestra región por ejemplo, el MERCOSUR.

*Ex VicePresidente de la Central Unitaria de Trabajadores y Encargado de Asuntos Internacionales

DIALOGO CON LA AFL-CIO

En los intercambios y discusiones con la Central Sindical Norteamericana, AFL-CIO, señaló que concordaron algunos puntos principales de acuerdo. En particular, la necesidad de que estos acuerdos se dirijan a beneficiar a todos los trabajadores y a los consumidores en general. La necesidad de considerar la situación de desigualdad entre los países y al interior de los mismos. La defensa de los derechos de asociación y de negociación colectiva, como las mejores garantías para hacer respetar los intereses de los trabajadores. Igualmente se concordó en la necesidad de que cada Gobierno respete sus propias normativas laborales y que garanticen los sistemas de relaciones laborales a nivel nacional y los derechos fundamentales de los trabajadores. A lo que se agrega la cautela de las políticas de empleo y las condiciones laborales y de seguridad social.

Olivares reconoció que fue difícil poder construir una opinión conjunta con la AFL-CIO, particularmente, frente a la cuestión de los subsidios agrícolas, las patentes farmacéuticas o la propiedad intelectual, intereses muy defendidos por los sindicatos estadounidenses.

El expositor planteó la decisión de la CUT de fortalecer el MERCOSUR, a pesar de las dificultades económicas, dado que para el sindicalismo no es lo mismo negociar con países separados, que hacerlo en un bloque en el cual se comparten posturas y condiciones similares.

Igualmente, expuso cuáles eran las condiciones que debían considerarse para establecer un acuerdo económico con los EEUU. Entre ellas, tener en cuenta la débil realidad competitiva de la economía del sector productivo chileno. Cualquier inclusión en el comercio mundial y, en particular con los EEUU, debería hacerse sobre la base de un capítulo especial que integrara la dimensión social, para proteger los derechos laborales con una verdadera seguridad social y protegiendo el medio ambiente.

Entre los principales resultados obtenidos, Olivares destacó el hecho que se abriera el capítulo laboral en el Tratado. Considera un triunfo que se haya colocado el capítulo laboral como un capítulo vinculante del Acuerdo. Ello asume una particular importancia, dado que los EEUU. no tenía ningún acuerdo comercial en el cual el tema de los derechos laborales estuviese incluido en forma vinculante.¹⁴ Con ello se integran los derechos fundamentales en el trabajo, los convenios fundamentales de la OIT, es decir, la libertad sindical, la negociación colectiva, la prohibición de trabajo infantil, etc. Igualmente, valoran que a partir de este Tratado con EE UU se haya decidido desarrollar una política de seguimiento y cumplimiento de la norma. Otro resultado obtenido fueron, a su juicio, las garantías procesales y de información pública. Señala además, el establecimiento del Consejo de Asuntos Laborales, creado por los Ministerios del Trabajo respectivos, que incluye sesiones con participación de los actores de la sociedad civil, no sólo del mundo del trabajo, sino de todos los otros actores sociales. Enfatiza también, el mecanismo de cooperación laboral para mejorar la formación de quienes dan seguimiento al Tratado, así como

¹⁴ No hay normas vinculantes en el Nafta propiamente tal, si bien hay algunos aspectos vinculantes en el Acuerdo Laboral paralelo.

las Consultas Cooperativas, para responder a las dudas respecto a la aplicación o no de una norma.

Resalta en su exposición, el acuerdo sobre los derechos y normas que directamente cautelan los derechos laborales en el Acuerdo. Entre ellos: el derecho de asociación o libertad sindical; el derecho de organizarse y negociar colectivamente; la abolición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio; la eliminación de cualquier forma de trabajo infantil; las condiciones aceptables de trabajo; el respeto al salario mínimo, las horas de trabajo, la seguridad y la salud ocupacional.

LOGROS, FORTALEZAS Y AMENAZAS

Finalmente, Olivares, como conclusión, puntualiza los principales logros, amenazas, y oportunidades de estos Tratados.

La incorporación de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores es un logro, así como los mecanismos de cooperación en los temas laborales y medioambientales que se han establecido. Otro logro importante destacado es la rebaja arancelaria, producto de la importancia de los sectores productivos chilenos que están en condiciones de exportar.

Asuntos de preocupación son el mantenimiento de los mecanismos de control de flujo de capitales en períodos de crisis y turbulencias.

Como amenazas se ven las eventuales pérdidas de empleo si no se reconvierten algunos sectores. De allí que el esfuerzo debe ponerse en la elaboración de políticas públicas en las que estén involucrados trabajadores, empresarios y también el Gobierno, particularmente en el sector agrícola; el cual, debido al subsidio norteamericano, puede pasar por una situación compleja. En este campo de las amenazas, consigna también el no respeto de los derechos laborales.

Como oportunidades, señala la creación de nuevos empleos, si se instalan empresas productivas, el seguimiento del cumplimiento de las normas internacionales y la posibilidad de mejorar las condiciones de seguridad en el trabajo. A ello agrega los eventuales mayores niveles de organización sindical que puedan lograrse, así como un cambio positivo en las relaciones laborales y en el diálogo social.

Las preguntas de los participantes en este Seminario dieron la oportunidad de abordar otras temáticas. Entre éstas, modernización sindical y el empleo.

Respecto a la modernización del sindicalismo, reconoce que se está frente a la necesidad de un cambio de cultura, de un cambio de actitud, cuestión que liga al próximo Congreso de la CUT que se realizaría poco más adelante.

En relación con el empleo y la precarización, considera que efectivamente el empleo se precariza en el país, desde el punto de vista de la seguridad social, de la salud, aunque no sea en términos

salariales. Ello señala la necesidad de una mayor y mejor organización. Se pregunta incluso, si en Chile es posible seguir pensando en que la Federación y la Confederación son las grandes articuladoras de la lucha sectorial. Ello, debido a la importancia que están asumiendo nuevos sectores, como el de servicios - de comercio y bancarios, por ejemplo- lo que hace ver la importancia de los grandes Secretariados Internacionales Profesionales, especialmente importantes en el contexto de la internacionalización de los mercados y de las empresas. Se agrega a esto el problema de los sectores cesantes, no representados sindicalmente, así como el de los trabajadores temporeros. Todo lo cual apunta hacia nuevas formas de organización y de negociación.

Concluye insistiendo en la necesidad de un proyecto sindical, que vaya más allá de las personas y de los partidos.

CONCLUSIONES Y DESAFÍOS PARA LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO

El Seminario concluyó con un Foro Panel en el cual participaron las autoridades de la Dirección del Trabajo¹⁵. El objetivo central del foro fue discutir los desafíos que surgen de los acuerdos suscritos por Chile para la administración del trabajo y para este Servicio en particular. Pero más allá del objetivo central, el debate se orientó, además, hacia la situación del mundo del trabajo y sus actores en el proceso de globalización, tal como la perciben desde sus distintas funciones los encargados de los diferentes Departamentos de este Servicio y su Dirección.

Antes de entregar a los lectores la síntesis de esta discusión interna, se extraen y presentan a continuación las conclusiones generales del conjunto de las intervenciones de los expositores externos, que fueron, como se ha visto, de una amplia pluralidad, con diferentes enfoques, coincidentes en algunos aspectos y discrepantes en muchos otros. Teniendo en cuenta la imposibilidad de entregar toda la riqueza del conjunto de la información recogida, se entrega sintéticamente el siguiente resumen.

A) CONCLUSIONES A PARTIR DE LAS EXPOSICIONES

1. La globalización de la economía y de los mercados es un fenómeno internacional presente, un "dato de la causa". En este contexto Chile se ha insertado con anticipación, en relación con otros países de la región, y con particular rapidez y voluntad política. Esta inserción responde a una política de Estado activamente buscada y exitosamente lograda.

2. La proliferación de Tratados y Acuerdos logrados en los últimos años, entre los que destacan por su magnitud el TLC con Estados Unidos y el Acuerdo con la Comunidad Europea, representa la institucionalización de los logros de esa política de inserción en los mercados globales y no es un fenómeno de naturaleza distinta.

3. Muchos expositores plantean que, a partir de 1990, el proceso de apertura de Chile hacia el exterior promovido con fuerzas desde inicios de los años ochenta, cambia de orientación.

Hasta entonces el país se abría de modo irrestricto al resto de las economías, incondicionalmente, en tanto que el resto del mundo, en particular las grandes potencias, no se abrían a nuestra economía. Califican esa inserción como unilateral y destacan los altos costos económicos, sociales y laborales que tuvo esta política.

¹⁵ La Directora del Trabajo, María Ester Feres, el Subdirector, Marcelo Albornoz, quien ha estado directamente involucrado en la negociación de los aspectos laborales de los acuerdos, la Jefa del Departamento de Estudios, Malva Espinosa, el Jefe del Departamento Jurídico, Rafael Pereira y el Jefe del Departamento de Relaciones Laborales, Joaquín Cabrera. El Foro fue moderado por José Castro, Jefe del Servicio de Asistencia Técnica del Departamento de Relaciones Laborales.

A partir de la reinstauración de la democracia, la política de inserción global se intensifica, pero el eje cambia. Se define una política económica e internacional "gobernable", buscando establecer reglas claras en ese intercambio desigual, a través de largos e intensos procesos de negociaciones que cristalizan en los acuerdos suscritos. Chile sigue abierto al mundo, pero ahora el mundo se abre también a Chile, en un marco normativo pactado, que permitiría equilibrar el peso de las economías y países más fuertes.

4. Muchos expositores, en particular los economistas, destacan también el tamaño de Chile como determinante en esta búsqueda: un país pequeño, con una pequeña economía, con un mercado interno pequeño y alejado, además, geográficamente. Sus posibilidades autónomas de crecimiento, en una economía internacionalizada, son prácticamente nulas. Por ello, o Chile se integra o sucumbe.

5. La imagen internacional del país es positiva, y es mucho mejor que la que se tiene internamente, lo cual ha contribuido en forma definitiva al logro de estos acuerdos. Es un país que ha mostrado un vigoroso crecimiento, una exitosa gestión macroeconómica, una transición ordenada y estabilidad institucional en democracia.

6. El proceso de globalización discurre paralelo con la tercera revolución industrial marcada por el desarrollo de la tecnología informática; en particular, en el terreno de las comunicaciones. En este desarrollo, la principal fuente de generación de riqueza depende cada vez menos de las cosas y cada vez más de las personas y se va trasladando de los materiales y las fuentes de energía, hacia el manejo de conocimientos y de la información.

Para algunos expositores este marco cambia el escenario para los actores laborales y hace cambiar también las reglas del juego. Ello a tal punto, que cambia incluso la pregunta sobre qué proteger y cómo proteger en el terreno laboral. Así por ejemplo, en relación con el derecho al empleo, se plantea la movilidad laboral y no la inamovilidad.

Los valores pasan a jugar un papel central. En esta nueva etapa las empresas declaran que las personas son el eje central de su funcionamiento; sus valores y aporte son claves para la competitividad y constituyen una necesidad empresarial. Por ello resulta clave ir descubriendo, en este enfoque, cuáles son las nuevas instituciones que emergen y cuáles son las que tenderán a desaparecer. Al respecto se sostiene que los cambios, junto con grandes incertidumbres abren, sobre todo, grandes oportunidades.

7. La globalización se produce en una evidente y manifiesta asimetría en términos de riqueza, tamaño de mercado, tipo de recursos, nivel educacional y competitividad entre países. Mientras algunas naciones tienen enormes fortalezas, otras, en cambio, exhiben índices de pobreza muy altos y hay desigualdades profundas en sus sociedades, lo que hace temer por su estabilidad política, social y económica.

8. Otros expositores plantean que no basta la apertura a los mercados internacionales, ni los aumentos de la productividad, la calidad y la competitividad para inducir un desarrollo integral, equitativo y autosustentable; con justicia y equidad.

Existen muchas deficiencias, a pesar de estos avances. Así por ejemplo, en una economía abierta, con libre circulación de mercancías, la variabilidad de los precios y de la demanda en los mercados mundiales exigen variabilidad de los costos para las empresas de sectores transables, sustituidores de importaciones o exportadores.

Ello se traduce en que la desregulación de los mercados de trabajo, incentiva estrategias perversas desde el punto de vista distributivo y la calidad de los empleos. Así ocurre en los procesos de racionalización de corto plazo, la fragmentación productiva y subcontratación y la flexibilidad de salarios, de dotaciones laborales y de uso de la fuerza de trabajo. Se establece una coexistencia de un segmento más protegido, (empleo típico), y otro sector desprotegido, grande y diverso caracterizado por ocupar empleos precarios.

De esta forma, muchas veces, la precarización del empleo afecta las posibilidades para hacer perdurables las reducciones de la pobreza generadas por la creación de nuevas ocupaciones, o bien, esas nuevas ocupaciones reproducen la pobreza.

Además, en economías en crecimiento los aumentos de productividad son superiores a los aumentos salariales reales, lo que impide la equidad en tanto el capital compensa los efectos de los ciclos del mercado mundial con estrategias de adaptación para competir protegiendo su rentabilidad.

9. Los acuerdos comerciales pueden ser de distinta índole y así se aprecia en los suscritos por Chile.

Los dos de mayor alcance firmados recientemente, el TLC con EEUU y el Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea tienen características propias. Antes de analizar los aspectos económicos y laborales, los expositores - que fueron sus negociadores directos- caracterizaron ambos acuerdos:

El TLC es básicamente un tratado comercial en el cual se han incorporado como parte integrante del mismo los aspectos laborales y medioambientales. En tanto el acuerdo con la Unión Europea tiene el carácter de una asociación política de cooperación, que además del contenido económico y comercial, incorpora los ámbitos sociales, científicos, tecnológicos y culturales.

En el TLC con EEUU los aspectos laborales, se incorporan como un capítulo del tratado y están sujetos a normas de solución de controversias similares y equivalentes a las que se prevén para el tratamiento de los temas comerciales, lo cual se considera un paso conceptual trascendente en los debates sobre la materia. Los aspectos laborales dejan de ser parientes pobres.

Se restringe la posibilidad de que las normas laborales se esgriman como mecanismo que permita exigir normas más estrictas al país. La única obligación reclamable ante un Panel Arbitral es el incumplimiento de la propia legislación laboral de cada país respecto de los siguientes aspectos: libertad sindical; negociación colectiva; trabajo forzoso; trabajo

infantil; condiciones de trabajo aceptables relativas a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional.

El TLC con EEUU incorpora una política activa de cooperación laboral entre ambos países, que ya está comenzando a desarrollarse.

Por otra parte, el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea es el único convenio que Chile ha firmado con carácter de "asociación". Por lo tanto, los pilares económicos fundamentales -el comercio y la inversión- juegan un rol importante, pero no exclusivo. Se trata de un acuerdo estable y evolutivo.

Junto con promover el comercio y la inversión, el desarrollo social debe acompañar este desarrollo económico y, además, debe ser un desarrollo sustentable, sobre la base de un medio ambiente protegido.

En el ámbito político se declara promover, difundir y defender los valores democráticos, en especial los derechos humanos y la libertad de las personas, pero con autonomía de las partes en los foros internacionales.

Los europeos están representados en el diálogo por el Comité Económico y Social que reúne a los trabajadores y empresarios europeos desde que se fundó el tratado (1957). Chile, carece de esa instancia, y se estipula en el Acuerdo que se espera de representantes chilenos un órgano equivalente.

Se promueve también la creación de diversos órganos de la sociedad civil en cualquiera de sus estamentos, por ejemplo, sector académico y organismos no gubernamentales.

En materia de cooperación se destacan cinco áreas: económico y financiera, ciencia, tecnología y sociedad de la información, cultura, educación, reforma del Estado y la cooperación social. Entre las prioridades se señala el desarrollo y modernización de las relaciones laborales, las condiciones de trabajo, la asistencia social y la seguridad en el empleo.

12. La suscripción de estos acuerdos es altamente polémica. Junto a entusiastas defensores hay grandes críticos.

Entre estos últimos, los representantes de organizaciones sociales y sindicales de países de América del Sur, han sostenido que al mismo tiempo que se pregona el libre comercio, en temas como la agricultura, la libertad de movimiento de las personas y la propiedad intelectual, se establecen reglas estrictas y hasta prácticas proteccionistas.

No se aprecia una liberalización comercial integral sino sólo en tecnologías y comunicaciones y, en cambio, no en agricultura y acero. Se indica, además, que en las experiencias existentes, la dimensión social tiene logros escasos e insuficientes y, en general, se advierten retrocesos en las legislaciones nacionales laborales.

13. Por otra parte, algunos expositores discutieron la concepción unilateral del proceso de la globalización, percibida como mera internacionalización de mercados y que enfatiza el aspecto comercial de la misma, y plantearon en oposición a ésta, la idea de un proceso de integración.

Los dirigentes sindicales del MERCOSUR conciben este proceso con un enfoque multipolar y multilateral que implica incorporar dimensiones políticas, sociales y culturales. En los diversos tratados y acuerdos, la dimensión comercial es imprescindible, el plus de la integración está en agregar políticas públicas, regulaciones, y más democracia.

La integración así concebida requiere no sólo un acuerdo laboral, como en el libre comercio, sino la discusión de un nuevo sistema de relaciones laborales a escala regional, con actores nuevos, con instituciones de carácter supranacional. El problema no se limita a la incorporación de cláusulas sociales sino a concebir y participar en el diseño de un proyecto de desarrollo, teniendo claro que si el acuerdo comercial no sirve, tampoco sirven las cláusulas sociales.

Una orientación similar se plantea en el caso chileno, a nivel de aspiración. Así, se establece que si bien la CUT apoya los acuerdos internacionales, no los consideran los mejores instrumentos del crecimiento y desarrollo. Ellos aspiran al proceso de integración política, social y económica. De allí su decisión de fortalecer el MERCOSUR.

14. Los empresarios tienden a argumentar que la aplicación de sanciones comerciales no es el camino para mejorar las condiciones de trabajo de las naciones más pobres, sino que esto agravaría más sus problemas sociales y que no hay pruebas que indiquen que las pérdidas de empleo en los países ricos se deban a las condiciones de trabajo de los países en desarrollo. Por ello, concluyen enfatizando que el desarrollo económico es el método adecuado para promover buenas prácticas laborales.

15. En cambio, la Confederación de Sindicatos Libres (CIOSL), la Confederación Mundial del Trabajo (CMT) y la Confederación Europea de Sindicatos consideran que la mejor manera de prevenir el dumping social es incluyendo cláusulas sociales en los acuerdos comerciales, para tratar de equilibrar la presión sobre las economías por reducir costos laborales, especialmente de productos de exportación, a objeto de obtener mayor competitividad.

16. Como perspectivas y desafíos, la mayoría de los participantes destacan:

- Es beneficiosa la exigencia de mayor transparencia en la toma de decisiones, en los procedimientos y normativas sobre el comercio, de aduanas, en el cuidado fitosanitario, etc.
- Se consideran los tratados como herramientas potentes para incentivar y obligar al cumplimiento de las leyes laborales del país, lo cual debe aprovecharse así.
- Se rescata el valor del tripartismo y del diálogo social, y la oportunidad y necesidad de participación del movimiento sindical y de la sociedad civil en la implementación de los acuerdos.

- Se aprecian impactos diferenciales sobre la generación de empleo y en las condiciones de trabajo. Los sectores ubicados en lugares de vanguardia, con trabajadores altamente especializados, se verán fortalecidos en estos procesos. En cambio, otros, los de la pequeña y especialmente de la micro empresa y sus respectivos trabajadores, situados en áreas atrasadas de la economía, se encontrarán más expuestos a sufrir consecuencias negativas que cabe prevenir.

B) FORO PANEL: DESAFÍOS PARA LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO

A continuación entregamos una breve síntesis de los planteamientos de las autoridades de la Dirección del Trabajo.

MARÍA ESTER FERES, DIRECTORA DEL TRABAJO

- 1) En el foro final, la Directora del Trabajo plantea como primer desafío la necesidad de difundir la información recibida en el Seminario a toda la institución y, sobre todo, ser capaces de procesarla al interior del Servicio.
- 2) Como reflexión general, afirma que el cambio tecnológico y la globalización, más allá de las dimensiones productivas, involucra un proceso evolutivo más profundo: de desarrollo de la capacidad humana en ciencia y tecnología, que llama a ser aprovechado en todas sus potencialidades, resultando absurdo oponerse a la globalización.
- 3) Hace ver cómo comienza a percibirse desde la Dirección del Trabajo, que Chile efectivamente se está convirtiendo en una plataforma de servicios para otros países apoyado en las tecnologías de la información. Cuando esto ocurre, se plantea: ¿Cómo se logran establecer las cadenas y los procesos?, ¿Cómo y a quién se fiscaliza?
- 4) Sostiene que el área económica y comercial, no puede funcionar sin controles ni regulación. Los controles estatales pueden funcionar en una primera etapa y por un cierto tiempo, pero se aspira a contar con normas internacionales igualitarias.

Se trata de poder contar con un tribunal comercial internacional, que establezca y valide una plataforma básica de derecho, como ya sucede con los Derechos Humanos fundamentales. Esto significa ir mucho más allá de los ámbitos financiero y económico, incorporando las dimensiones medioambientales y laborales. El proceso se inicia con el comercio y los capitales, con lo que está inmediatamente en juego, pero se proyecta más allá, en forma integral.

- 5) Afirma que la competencia va a superar con creces lo que está pactado entre países. Hay señales que se va asentado la dimensión de ciudadano en el consumidor. Ese mismo consumidor es también un trabajador. Y así, empiezan a haber múltiples expresiones por los derechos fundamentales, en las diversas calidades en que actúan los individuos en la sociedad.

6) Por lo tanto, hay que apostar a los conceptos fundamentales con los cuales se está trabajando. Es necesario poner el tema de los derechos como gran tópico, así como el trabajo decente, y avanzar en la organización de la sociedad civil y en particular, con las organizaciones sociales del mundo del trabajo, los sindicatos. Es necesario comprometer a los actores de las relaciones laborales con lo que la institución está haciendo y poder demostrar que quien opera en forma leal y es productivo, es competitivo.

MARCELO ALBORNOZ, SUBDIRECTOR DEL TRABAJO

1) El Subdirector del Trabajo hace hincapié en que los tratados y acuerdos de libre comercio son parte de un proceso muy dinámico, un proceso en desarrollo, cuyos efectos, tanto en los países desarrollados como en los países más pobres, aún no conocemos con exactitud.

Por lo tanto, la reflexión intelectual exige ir allá de las fronteras de la Dirección del Trabajo y de los desafíos institucionales que se deban enfrentar.

2) Destaca que la integración comercial significa para Chile no sólo crecimiento económico, fomento productivo e inserción mundial sino además, un reconocimiento y un desafío en el proceso de fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Una oportunidad de afianzar la estabilidad política luego de la recuperación de la democracia, lo cual tiene dos consecuencias para el Estado y el pueblo de Chile.

a) Primero, el desafío de modernización del Estado. Se han hecho importantes avances, pero hay que hacer mucho más. Por ejemplo, en la aplicación de las últimas leyes sobre nuevo trato con la participación de los actores sociales.

b) Implica también el desafío de las libertades públicas, de la participación social, del desarrollo de la ciudadanía, del respeto de los derechos laborales.

Una auténtica y madura integración en el escenario comercial internacional, debe ir aparejada con la decisión de los actores políticos, de garantizar y profundizar la democracia, como la mejor receta que efectivamente es capaz de dar frutos.

3) El Libre Comercio debe ir acompañado de progreso social. Esta es una exigencia externa (dumping social), pero sobre todo es la exigencia que el país se ha puesto: concebir el éxito económico unido al éxito social. Ello significa:

a) Progreso en las condiciones de vida de la población y, naturalmente, el respeto de los derechos de los trabajadores.

b) Significa al mismo tiempo participación de la sociedad civil.

En el ejercicio de las libertades públicas, la profundización de la democracia como forma de gobierno y de relaciones de una sociedad, la participación de la sociedad civil, son claves no solamente en los procesos de discusión y de negociación, sino también en los procesos de implementación de los Tratados de Libre Comercio.

En esta perspectiva, los actores sociales y las organizaciones sindicales no solamente deben ser “validadores” de estos acuerdos, sino también “contralores” de lo que se ha prometido; que los TLC deben traducirse efectivamente en resultados de progreso social.

4) En concreto, se trata de:

a) Garantizar la creación de empleo. pero no de cualquier tipo de empleo, sino del empleo decente. no se trata de quedar limitados a la garantía de los derechos mínimos.

b) Nuestra apuesta debe ser la de elevar consistentemente las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores. para ello el estado debe asegurar la posibilidad, las capacidades y los instrumentos para que las condiciones de vida de la población mejoren permanentemente en el tiempo.

c) Profundizar los derechos fundamentales. éstos han cobrado en nuestro país, como producto de la reforma laboral, una relevancia muy especial en el proceso de desarrollo laboral.

5) Respecto del Capítulo laboral del Tratado Chile-EE.UU., el Subdirector destaca:

a) Que se reconoce la soberanía de los Estados y el respeto a la dictación de sus propias leyes. De hecho la reforma laboral aprobada fue trascendental para suscribir el TLC. Las partes deben cumplir con su propia legislación.

b) El segundo aspecto es cómo se cumple el Tratado en materia laboral. A ello se refiere “el curso de acción o inacción sostenida o recurrente”. Lo que se trata de impedir son decisiones deliberadas, hasta dolosas, de no realizar nada en materia de cumplimiento. Es decir, evitar las acciones efectivas orientadas a vulnerar decididamente las normas laborales. Otro aspecto de la inacción, es igualmente muy importante y trascendente para nosotros, porque se trata del delito por omisión, de penalizar aquello que pudimos o que debimos haber hecho y que no lo hemos realizado.

c) En tercer lugar, se trata de que la institucionalidad laboral de nuestro país debe adelantarse y no solamente responder por lo que es requerida. Poder visualizar aquellos fenómenos, sectores o situaciones, que pudieran ser materia de discusión o quebrantamiento del TLC a futuro.

d) Esto no se refiere a cualquiera acción o inacción, tampoco se trata de un solo acto. Se trata de una acción sostenida o recurrente, es decir, permanente, en términos de no poner atención a aquellos fenómenos que son susceptibles de obstaculizar los tratados. Y no es cualquier infracción sostenida en el tiempo, sino solamente de aquellas acciones

relacionadas con las normas que se circunscriben al Tratado. Y en la medida en que esta acción o inacción sostenida o recurrente pudiera afectar el libre comercio de las partes.

6) Respecto de la cooperación plantea que hay que mirarla como una posibilidad de mayor progreso institucional.

En ese sentido se logró a comienzos de año, una cooperación del Departamento del Trabajo de EE.UU. para el Ministerio del Trabajo de nuestro país, y fundamentalmente para la Dirección del Trabajo, en materia de derecho a inspección, de fiscalización, de instrumentos de fiscalización en higiene y seguridad, de asistencia técnica y en un tema de especial relevancia: la discriminación laboral.

7) Finalmente, el Subdirector plantea que la inserción internacional requiere una Dirección del Trabajo abierta, atenta y alerta, con una mirada aguda de los procesos de cambios.

El Servicio, en este contexto de integración internacional, requiere afianzar estructuras, instrumentos, formas de gestión que permitan responder a estos desafíos y consolidar, materializar y actualizar las estructuras que se han ido construyendo.

Al término de su intervención enfatiza que el compromiso es garantizar el cumplimiento de la ley pero no solamente eso, sino también generar mejores condiciones de trabajo, modernizar las relaciones laborales y obtener un mayor progreso social.

MALVA ESPINOSA, JEFA DEL DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS

1) La Jefa del Departamento de Estudios resalta que en las presentaciones, algunos charlistas se colocaron en la vía de las oportunidades y otros en la vía de las amenazas.

Sostiene que en estos procesos hay amenazas y oportunidades. Y las oportunidades no son naturales ni están dadas; las oportunidades hay que construirlas y trabajarlas. Y agrega que el control de las amenazas, es un papel fundamental del Estado.

2) Así, se vuelve a poner vigente un tema que de pronto aparece en el debate político y después se retrae, y es cuál es el papel del Estado en el funcionamiento de este modelo de libre mercado y en este momento de globalización.

La pregunta es cómo un Estado sin necesidad de mantener una relación de control y de comandar las cosas, puede orientar inversiones que sean mejores para el país o puede orientar políticas de desarrollo comercial empresarial que tengan un plus para la sociedad en su conjunto. Si opera simplemente la fuerza del mercado, los resultados serán que mientras más baratas sean nuestra exportaciones, mejor va a ser la competitividad internacional, pero si esto se hace sobre la base de bajos estándares laborales se corre el riesgo de dumping social y esta competitividad no será sostenible en el tiempo. El Estado debe construir políticas que tiendan a una mejora constante de

las condiciones de trabajo, a un respeto creciente de la ley y a la construcción de bases para el dialogo social y empoderamiento de los actores.

3) La Dirección del Trabajo está en un lugar privilegiado para construir desde el Estado esta política e instalarla. Es el Gobierno de Chile el que tiene que convocar a un consejo económico social. Frente a las oportunidades de cooperación internacional, la institución tiene que ser capaz de aprovecharlas para su desarrollo.

RAFAEL PEREIRA, JEFE DEL DEPARTAMENTO JURÍDICO

1) Sobre las oportunidades y las amenazas, sostiene que el asunto es cómo democratizar oportunidades y como democratizar amenazas.

Una deficiencia clara en el país es justamente la falta de preocupación de los distintos actores para plantearse como promover la participación de la sociedad civil. Lo cual tiene que ver con la profundización de la democracia y con sujetos de derechos individuales y colectivos que sean capaces de ir generando tomas de decisiones en el país que permitan compartir los beneficios y costos que traigan aparejados los acuerdos.

Ello pasa por la necesidad de ir generando redes y alianzas y de ir profundizando un diálogo social que permita ir construyendo una sociedad civil. Lo que, a su vez, nos exige favorecer a autonomía de los actores.

JOAQUÍN CABRERA, JEFE DEL DEPARTAMENTO DE RELACIONES LABORALES

1) La globalización existe, es un dato de la causa. El punto es ver cómo incluirse o excluirse de ese proceso. ¿Es una vía unidireccional de relaciones económicas y comerciales o se le agrega algo más?

2) La Dirección del Trabajo tiene el rol acreditador de las relaciones laborales. Hoy día, en los procesos de integración habrá que optimizar progresivamente la capacidad de hacer cumplir los derechos declarados en nuestras legislaciones. En ese sentido, estamos en el nudo crítico, como un actor social que ha tomado en su momento las medidas del caso.

3) Percibe en los dirigentes sindicales que participaron como expositores del Seminario una coincidencia en señalar que en buena parte de los procesos de los acuerdos no tuvieron incidencia las ideas del actor laboral organizado. Ello, como contrapartida de la fuerte presencia e incidencia del actor empresarial.

Por ello, la Dirección del Trabajo está llamada a profundizar la promoción del actor colectivo, para que pueda copar espacios con la calidad de sus respuestas y poder así establecer un verdadero diálogo social, que una sociedad democrática como la nuestra requiere.



GOBIERNO DE CHILE
DIRECCION DEL TRABAJO
Departamento de Estudio