

EL IMPACTO DE LA INTEGRACION ECONÓMICA REGIONAL SOBRE EL MUNDO DEL TRABAJO: EL CASO DEL *MERCOSUR*

*Luis Stolovich**

EL CONCEPTO DE INTEGRACIÓN

La **integración económica regional** (o la regionalización económica) es una tendencia a imponerse en el mundo contemporáneo en vastas áreas. La integración entre países es una forma más avanzada del proceso de internacionalización económica. La regionalización (o en otros términos, la conformación de bloques económicos regionales) convive contradictoriamente con la **globalización**. La integración implica que dos o más espacios económicos se unifican y pasan a regularse por reglas semejantes. Es decir, se eliminan las barreras existentes a sus relaciones económicas comerciales, financieras, productivas, tecnológicas, etc. La integración desarrolla lazos más profundos y una cierta división del trabajo entre los espacios económicos unificados, provocando cambios estructurales en los mismos. Pero los espacios económicos no son más que el soporte material de un entramado de relaciones económicas y sociales en el que se vinculan contradictoriamente agentes y clases sociales. Su integración es, por ende, la vinculación y reestructuración —contradictoria, conflictiva y sobre nuevas bases— de esos entramados de relaciones.

La integración regional es un proceso regulado por los Estados y se efectúa entre espacios nacionales con similares sistemas socioeconómicos y modos de producción.¹ Tales espacios pueden ser asimétricos en el nivel de desarrollo de sus fuerzas productivas, por ejemplo, al eliminarse las barreras a sus vínculos económicos y establecerse reglas de juego comunes como la libre competencia por encima de fronteras. En este proceso, ciertos agentes insertos en tales espacios pueden beneficiarse, mientras que otros pueden perjudicarse, generándose fuerzas promotoras y fuerzas opositoras a la integración regional. Se ha afirmado que:

* Economista, investigador de CIEDUR y TIPS; asesor de los sindicatos uruguayos.

¹ M. Frambes-Buxeda, "Teorías sobre la integración aplicables a la unificación de los países latinoamericanos", *Política y Cultura*, núm. 2, UAM-Xochimilco, México (1993).

la integración es el resultado de una acción de poder de grupos o de clases que tienen necesidad de ampliar su espacio de influencia y que disponen de la capacidad de imponer sus estrategias.²

La integración puede ocurrir *de jure*, como un proceso político acordado por los Estados, pero también puede ser un proceso *de facto*, impulsado por las mismas fuerzas microeconómicas que impulsan la globalización, como es el caso de las empresas. El comercio fronterizo activo, las inversiones y los flujos migratorios resultantes de la vecindad geográfica y/o de la identidad cultural pueden llevar a una mayor integración regional, aun en ausencia de instituciones regionales *de jure*. Es el caso, por ejemplo, de los países asiáticos del Pacífico.³

NIVELES Y TIPOS DE INTEGRACIÓN

La integración, entonces, puede ocurrir a tres niveles relacionados, pero diferenciables:

1. A **nivel de los Estados**, que establecen reglas económicas comunes para los espacios nacionales que se unifican.
2. A **nivel de las firmas privadas**, que establecen lazos de cooperación e integración por encima de fronteras, con o sin acuerdos formales entre los Estados respectivos.
3. A **nivel sectorial** —de ramas o de complejos—, nivel intermedio en el que se plasman reestructuraciones productivas y divisiones del trabajo, a partir de la combinación de las acciones de los Estados y de las estrategias empresariales. Es por tanto un nivel en el que operan las consecuencias de las decisiones y acciones generadas en los niveles anteriormente mencionados.

La integración regional afecta todo el funcionamiento económico-social de los países asociados. Pero su impacto depende del *tipo* de integración de que se trate, puesto que no existe un único "modelo", sino diferentes variantes, con diversos grados e intensidades en el proceso de unificación entre los países. En la visión convencional⁴ se distinguen cinco grados o niveles:

² Bye y Destanne de Bernis (1977).

³ Charles Oman, "Globalização/Regionalização. O desafio para os países em desenvolvimento", *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, núm. 39, FUNCEX, Río de Janeiro, (1994).

⁴ Balassa, B. (1961).

1. **Zona de tarifas preferenciales:** los países acuerdan preferencias comerciales (arancelarias particularmente) para rubros determinados y para ciertos montos o cupos, que son liberalizados para el comercio recíproco.
2. **Zona de libre comercio:** se liberaliza el comercio entre los países miembros, mediante la eliminación de las barreras arancelarias y para- arancelarias, manteniendo cada uno sus propias políticas comerciales con el resto del mundo.
3. **Unión Aduanera:** se agrega, además, el establecimiento de un arancel externo común.
4. **Mercado Común:** se agrega, además, la libre circulación de trabajo y capital, políticas comerciales comunes y una coordinación de políticas macroeconómicas.
5. **Unión Económica:** se agrega, además, la existencia de una moneda común, un Banco Central comunitario y políticas financieras y monetarias comunes; exige la armonización —e incluso la unificación— de las políticas macroeconómicas y sectoriales.

En visiones no convencionales,⁵ se encaran otras dimensiones de los procesos de integración regional. **¿Qué se integra?** ¿El comercio, la producción, la tecnología, las finanzas? **¿Cómo se integra?** ¿Por la vía de la competencia, de la cooperación y/o de la complementación? Según las respuestas que se den a estas interrogantes podemos distinguir la **integración global**, que implica la incorporación de todos aquellos ámbitos al proceso unificador, o la **integración comercial**, que sólo elimina las barreras al comercio.⁶

Por otra parte, el carácter de la integración varía según el papel del Estado en el proceso integrador. Su participación puede variar entre los extremos de una **intervención subsidiaria** y de una **intervención estratégica**. El Estado interviene en forma subsidiaria al sector privado cuando establece políticas infraestructurales o políticas macroeconómicas para facilitar el desarrollo de las empresas privadas en general, sin establecer prioridades de desarrollo, dejando éstas a la iniciativa privada. Interviene en forma estratégica cuando establece prioridades en su intervención

⁵ Perroux (1968).

⁶ Luis Porto, *El Mercosur y la industria* (Montevideo: CEALS, 1991).

fomentando el desarrollo de ciertos sectores o actividades consideradas estratégicas.⁷

De la combinación de estas alternativas surgen, en los extremos, los cuatro siguientes tipos de integración regional que a la vez representan modalidades de estrategia estatal para abordar la integración (véase el Cuadro 1).

Cuadro 1
TIPOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

1. Integración comercial con intervención subsidiaria
2. Integración comercial con intervención estratégica
3. Integración global con intervención subsidiaria
4. Integración global con intervención estratégica

Los impactos socio-laborales de la integración no sólo dependerán de qué tipo sea ésta, sino que, a su vez, estarán determinados por:

- **QUIÉNES SON LOS SOCIOS** que se integran y cuáles son sus relaciones previas en varias dimensiones: tamaño del país (geográfica, demográfica y económicamente), tamaño y potencial de las empresas, desarrollo industrial y tecnológico, nivel y características de la fuerza laboral, intervención del Estado y regulación de los mercados (de bienes, de trabajo, etc.), niveles de vida y distribución del ingreso, seguridad social, poder político y militar de los Estados, etc.:

Los países que se integran pueden, en las diferentes dimensiones, encontrarse en niveles próximos o comparables relativamente, o distanciarse por fuertes asimetrías. Por otra parte, sus recursos productivos y las actividades económicas existentes pueden ser complementarios o competitivos. La combinación de factores puede generar ventajas o desventajas competitivas para cada uno de los países —o de sus sectores o empresas. El tratamiento de las mismas en el proceso integrador, puede darse por vías de cooperación y complementación, de un modo negociado, o en el otro extremo, dejarse libradas a las fuerzas del mercado, según el tipo de integración. En uno u otro caso, los resultados serán diferentes en términos de división regional del trabajo y de beneficios/perjuicios para cada uno de los socios.

⁷ L. Porto, *El Mercosur y la industria...*

- **CUÁL ES EL CONTEXTO** macroeconómico, social y político, de los países que se integran, cuando inician el proceso integrador y en sus diferentes fases:

Las políticas vigentes pueden ser más o menos proteccionistas o libremercantistas, de intervencionismo o de prescindencia estatal, de mayor o menor regulación del mercado de trabajo y de las relaciones laborales, etc., y no existir siempre compatibilidades entre las que se aplican en un país o en otro. Estos contextos influirán decisivamente, a su vez, sobre el *tipo* de integración.

MERCADO DE TRABAJO

El **mercado de trabajo** está constituido por el conjunto de relaciones que ligan a los compradores y vendedores de esa mercancía tan particular que es la fuerza de trabajo; es el ámbito en el que se compra y se vende esa fuerza, determinándose su precio (el salario), sus condiciones de trabajo, etc. Pero el mercado laboral es más complejo, y además de los asalariados integra otro tipo de trabajadores (cuentapropistas, trabajadores familiares, etc.) que tienen en común el constituir una oferta de fuerza de trabajo disponible —en las condiciones existentes— para responder a la demanda capitalista de fuerza de trabajo. Por otra parte, si bien la mayoría de la fuerza de trabajo se vincula al mercado —y depende del mismo para obtener una actividad remunerada—, existen sectores laborales sin vínculos directos con el mercado (agricultores de subsistencia, amas de casa, etcétera).

El **mercado de trabajo** es uno de los componentes de una economía capitalista determinada; si bien cuenta con mecanismos propios de operación, se rige por ciertas leyes económicas generales. La dinámica de ese mercado, aun con sus especificidades, no puede ser entendida al margen de la dinámica de la economía en su conjunto —de la que forma parte—: por ejemplo, las características del proceso de acumulación de capital serán determinantes de la demanda, en cantidad y calidad, de fuerza de trabajo. Por otra parte, las características culturales y políticas de la sociedad pueden tener fuerte gravitación sobre la evolución del mercado laboral, obstruyendo, facilitando o matizando la acción de las fuerzas económicas.

Los mercados de trabajo, así como las economías de las que forman parte, pueden ser más o menos abiertas a las relaciones internacionales. La oferta y la demanda de fuerza de trabajo se desplazan por encima de fronteras geográficas. Las migraciones laborales internacionales, así como las inversiones externas de capital, afectan el funcionamiento de los

mercados internos de trabajo. Ciertos mercados pueden ser predominantemente “expulsores” de fuerza de trabajo, mientras otros pueden ser predominantemente “atractores”.

La relación entre compradores y vendedores en el mercado laboral es desigual. El trabajador asalariado, que sólo posee su capacidad de trabajo y la necesita usar como modo de sobrevivencia, está en inferioridad de condiciones frente al propietario de los medios para producir. La existencia permanente de una masa de trabajadores que no encuentran ocupación remunerada, presiona en el sentido de la baja o la contención de las aspiraciones económicas de los trabajadores asalariados. El mercado se transforma en un campo de lucha en el cual se determinan el precio de la fuerza de trabajo (el salario), las condiciones de trabajo, etc. La organización colectiva de los trabajadores puede superar la debilidad individual de cada uno de ellos y adquirir una fuerza que reduzca aquella desigualdad.

El mercado de trabajo pone en relación capital al trabajo. Sus nexos no son sólo de oferta y demanda y de pugna por el precio de la fuerza de trabajo—o desde otra óptica—de lucha por la distribución de los ingresos generados. Comprende también vínculos a nivel global de la sociedad y a nivel de cada empresa o unidad productiva.

RELACIONES LABORALES Y ACTORES COLECTIVOS

Las relaciones laborales comprenden los aspectos jurídicos e informales de ese conjunto de nexos que, a distintos niveles, ligan al capital y al trabajo. Incluyen cuestiones tales como: las modalidades de la contratación laboral, la existencia o no de estabilidad laboral, las modalidades de cese de la relación, la negociación colectiva, el tiempo de trabajo, la edad de admisión al trabajo, los descansos y licencias, los tratamientos específicos para distintos grupos de trabajadores (menores, mujeres, etc.), regulaciones relativas a situaciones especiales (accidentes, enfermedades, embarazo, etc.), los niveles salariales y otras remuneraciones (incentivos, aguinaldos, etc.) así como su modo de fijación y variación, las relaciones disciplinarias en la empresa, la libertad sindical, la huelga y otras medidas de lucha, etc.

Las relaciones laborales pueden estar más o menos reguladas o desreguladas, ser más o menos rígidas o flexibles, favorecer relativamente más al trabajo o al capital (consagrando relaciones de fuerzas a nivel micro, sectorial o global). Y se reflejan en mayores o menores costos, desde el punto de vista empresarial, y en mejor o peor calidad de vida y trabajo, desde el punto de vista de los trabajadores.

Un factor clave para determinar las características de las relaciones

laborales es la modalidad que tienen los actores colectivos que representan al trabajo y al capital. En particular, es fundamental la existencia o no de una organización colectiva de los trabajadores, con fuerza y capacidad para influir en la defensa de sus intereses.

EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y SUS VÍAS DE DESARROLLO EN ESCENARIOS ALTERNATIVOS

La integración regional, en cuanto proceso unificador de espacios económico-sociales previamente diferenciados, impacta los mercados de trabajo y las relaciones laborales, así como a sus actores —entre ellos los sindicatos— por la vía de:

- a) La nueva división regional del trabajo que comienza a gestarse.
- b) La introducción de nuevas condiciones competitivas para las empresas que constituyen cada uno de los espacios que se integran, factores ambos estrechamente interrelacionados.

Los efectos de la integración regional en el ámbito laboral pueden ser enfrentados por cada país aisladamente o pueden ser objeto de una política común.⁸ El impacto de la integración económica regional variará según cuál sea el tipo de integración regional. A continuación consideraremos, sucesivamente, los escenarios de una integración comercial con intervención subsidiaria del Estado y otro de una integración comercial con intervención estratégica del Estado. Por razones de espacio excluirémos el escenario de una integración global que aún está lejos de la perspectiva de los países latinoamericanos.

EL ESCENARIO DE UNA INTEGRACIÓN COMERCIAL CON INTERVENCIÓN SUBSIDIARIA DEL ESTADO

Nueva división regional del trabajo

La nueva división del trabajo que se tiende a gestar con el proceso de integración regional, tiene dos (2) aspectos diferenciados, pero interrelacionados: a) la especialización en ciertas actividades económicas de cada uno de los países de la región integrada; b) la inserción de la región en la división internacional del trabajo. Las características y nexos de estos

⁸ RELASUR/OIT, "Integración económica y relaciones laborales", *Revista de Relasur*, Buenos Aires (1993).

dos aspectos, reflejarán la convivencia contradictoria entre globalización y regionalización.

Si prospera una baja protección extra-regional (por ejemplo un arancel externo único y bajo) se atenuarían las ventajas de la integración regional absorbidas por una "integración al mundo". Más que especializaciones y complementariedades en un marco regional, habría una más profunda —y desintegrada regionalmente— incorporación a la división mundial del trabajo. Por el contrario, si prospera la priorización de la región integrada —mediante una protección relativamente importante frente a la competencia de terceros países—, se reforzaría el mercado interno regional con nuevas especializaciones y complementariedades intra-regionales.

Si la **integración tiene un carácter comercial, con una intervención subsidiaria de los Estados**, fundamentada en el mero libre comercio por encima de fronteras, el proceso conducirá a un tipo de división del trabajo gestada espontáneamente en el libre juego de las fuerzas del mercado, incentivando una especialización productiva en base a las ventajas comparativas preexistentes en los sectores productivos y en sus empresas. Se consolidarán las ventajas previas, aportando un potencial de expansión a ciertas actividades —y empresas— con determinada localización, pero también se pondrán en juego las desventajas acumuladas que ya no gozarán de protección, determinando amenazas para la sobrevivencia de otras actividades/empresas/localizaciones.

En los casos en que existan previamente, entre los países asociados, importantes diferenciales competitivos en producciones claves como las industriales y agropecuarias, es probable que se desenvuelva un esquema del tipo centro-periferia en el proceso de gestación de la nueva división regional del trabajo. Las especializaciones serán inter-sectoriales o inter-industriales, antes que intra-industriales. Algunos países, o regiones dentro de un país, tenderán a concentrar las actividades industriales, o las industrias y servicios tecnológicamente intensivos, mientras que en otros países o regiones tenderán a concentrarse las actividades primarias o las menos exigentes tecnológicamente.

Otros factores pueden ser el origen de las nuevas especializaciones. Los mercados grandes tienen ventajas en el aprovechamiento de unas mayores economías de escala y por lo tanto en una eficiencia productiva mayor. Las firmas tienden a localizarse en el gran mercado, donde minimizan costos de transporte o maximizan la demanda. Existe una tendencia a concentrar la producción industrial en los centros industriales preexistentes. Las industrias con mayores economías de escala se ven afectadas por un impacto de aglomeración mayor que las industrias que

operan en estructuras de mercado más competitivas.⁹

En este escenario, el tipo de división del trabajo en gestación tendrá impactos sobre las migraciones laborales y del capital, la estructura de la oferta y la demanda de trabajo (por tipo de actividad, por localización geográfica y por tipo de empresa).

Migraciones laborales

Este proceso, por medio de la competencia, puede tener impactos sobre las ocupaciones y sobre su localización geográfica. Al desplazarse la localización de las actividades económicas, la demanda de trabajo se movilizará, por sobre fronteras y al interior de cada país. La demanda de un cierto tipo de calificación vinculada al trabajo de una industria X podrá desaparecer o reducirse en ciertas localizaciones y mantenerse o crecer en otras —pudiendo los demandantes ser otros agentes o ser los mismos que antes del comienzo del proceso. La movilidad de la demanda puede inducir, al menos parcialmente, a la de la oferta de fuerza de trabajo. Los que pierden empleos en aquella industria X en un cierto lugar J , pueden buscar nueva ocupación en otras actividades en el lugar J o en la misma industria X en el lugar K —donde la misma continúa desarrollándose.

Como parte de las reestructuras de la demanda y la oferta laboral, pueden generarse importantes desajustes. Los mismos, con mayor probabilidad, afectarán a las economías más débiles y/o a ciertas regiones dentro de un país, donde se localizaban las actividades menos competitivas en un contexto de libre comercio internacional y/o a las regiones más pequeñas. Los impactos más importantes pueden ser el crecimiento del desempleo y la generación de corrientes emigratorias que debiliten el tejido social y productivo de los países/regiones afectadas, provocando a su vez efectos de retroalimentación de las tendencias negativas. En las zonas que, por el contrario, tienden a aglomerarse:

... al aumentar la población, aumenta la oferta de mano de obra y la demanda potencial para las firmas, por lo tanto, nuevas firmas optarán por localizarse cerca del mercado mayor y este proceso opera en forma acumulativa.¹⁰

⁹ María Inés Terra y Marcel Vaillant, *Cambios en el patrón de especialización regional: viejas ventajas comparativas y nuevas economías de escala* (Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales-Departamento de Economía, 1994).

¹⁰ Terra y Vaillant, *Cambios en el patrón de especialización regional...*

La expansión del mercado

Por otro lado, la integración puede significar una ampliación de los actuales mercados internos nacionales. La integración económica regional no es simplemente la estricta sumatoria de las demandas solventes preexistentes en los países que se integran. No se trata de un juego de suma cero, donde lo que ganan algunos —empresas, ramas, países— lo pierden otros. Existen ventajas de carácter sistémico. La nueva división del trabajo con crecientes especializaciones, sustitución de actividades y empresas menos eficientes por otras más eficientes, el mejor aprovechamiento de las potencialidades hoy existentes, incluyendo el de las economías de escala, en su conjunto podrán determinar un aumento global de la productividad —así como aumentos sectoriales de la misma— que, por la vía del abaratamiento de los medios de producción y de los medios de consumo, amplíe efectivamente el mercado interno regional, aun cuando no se modificaran los niveles de demanda solvente preexistentes.

Por otra parte, las nuevas condiciones de producción y productividad, podrían —global y sectorialmente— incrementar la competitividad internacional de la región, permitiéndole una mejor inserción en los mercados, lo que se podría traducir en mayores niveles de ventas externas y consiguientemente de ingresos. Esto, de concretarse, también ampliaría la demanda solvente existente.

La ampliación del mercado y la dinamización de la actividad económica —seguramente de ritmo desigual según el tipo de actividad y de localización geográfica—, en ciertas condiciones puede tener un impacto favorable sobre la demanda de trabajo, estimulando a su vez las migraciones laborales hacia las localizaciones más dinámicas.

Dimensión temporal de los impactos

Pero los impactos tienen dimensiones temporales, siendo diferentes los problemas generados en el corto plazo y en el largo plazo. En el corto plazo, y más en general en las fases de transición, los efectos tienen un carácter más traumático, por los virajes rápidos y profundos que se generan en la situación social, sin que se vislumbren perspectivas claras respecto al futuro. En plazos cortos se manifiestan los impactos negativos de las reconversiones, cierres de empresas, etc. a que da lugar la transición hacia una nueva división regional del trabajo, sin que aún se reciban los eventuales beneficios de la dinamización económica —y quizás laboral—, que operan en plazos largos o medianos.

Es precisamente, en estas fases que sería fundamental la participación del Estado con políticas de seguridad social, de reciclaje de los trabajado-

res y de estímulo a la reconversión empresarial. Esto no ocurre normalmente en este tipo de integración comercialista con mera intervención subsidiaria del Estado. A largo plazo, los procesos de ajuste pueden llevar a una cierta recuperación del empleo, aunque no necesariamente es lo que ha de ocurrir para cada una de las localizaciones afectadas por la integración.

Reestructuras en la demanda de trabajo

Las asimetrías existentes, reforzadas por una integración de tipo comercial con intervención subsidiaria del Estado, no sólo pueden determinar un desplazamiento del capital industrial —y de los correspondientes empleos— desde el país *B* con peores condiciones competitivas en las actividades exigentes tecnológicamente, hacia el país *A* con mayores ventajas en dichas actividades. Podría ocurrir que, por diferencias de costos laborales (salarios, beneficios sociales, etc.), el desplazamiento fuera de signo contrario: que el capital industrial y de servicios se desplazara, al menos parcialmente, desde *A* hacia *B*, aumentando las demandas de empleos calificados en el país más débil y generando desequilibrios en el mercado de trabajo del país más fuerte. En algunas industrias, si existen las condiciones tecnológicas requeridas, el capital podría segmentar los procesos productivos de modo de desplazar hacia *B* sólo las actividades más intensivas en trabajo, y mantener en *A* las que requieren mayor capacidad tecnológica.

Otro de los impactos posibles de la integración regional es la reestructura de la oferta de trabajo, no sólo en términos de localización geográfica o de tipo de actividades, sino también en cuanto al tipo de empresa. El proceso de integración es, a la vez, un proceso de concentración y de centralización del capital a escala regional. La división regional del trabajo se plasma asimismo como división del trabajo al interior de grupos empresariales o de asociaciones de grupos empresariales. Obviamente, quienes están en mejor posición para encarar esta regionalización de sus actividades, son las empresas transnacionales o los grupos locales con una base empresarial ya previamente regionalizada, pero esto no significa de modo alguno que sean las únicas fuerzas en condiciones de aprovechar las ventajas de la integración. El movimiento empresarial sobre fronteras, promovido por la integración regional, modifica más o menos profundamente la estructura empresarial preexistente y, por ende, la estructura de la demanda —por tipo de empresa— en el mercado de trabajo.

En suma, la integración regional puede afectar tanto la oferta como la demanda de trabajo, determinando desplazamientos geográficos y ramales

del capital y del trabajo, así como variaciones en los niveles de oferta y demanda de trabajo en las diferentes localizaciones de la región que se integra.

El *dumping* social

Otra de las vías por medio de las cuales se despliegan los impactos laborales de la integración regional son las nuevas condiciones de la competencia. Éstas pueden conducir al uso, más o menos generalizado, del *dumping* social. Este es el intento de basar la competitividad internacional en un bajo costo laboral, que implica un empeoramiento de las condiciones de trabajo. La competencia intercapitalista en nuevas circunstancias puede intentar resolverse por la vía de un ajuste en la relación capital/trabajo, procurando descargar sobre el trabajo algunas de sus consecuencias más negativas.

La competencia opera en diversos planos y utilizando diferentes medios, pero existe un factor ineludible: el costo de producción. Quiénes tengan costos menores siempre tendrán una ventaja frente a quienes produzcan a costos más altos, más allá de otros factores que inciden en la lucha competitiva —como la calidad o la diferenciación de productos, por ejemplo.

Cuando se generan nuevas condiciones competitivas, como resultado del levantamiento de las barreras proteccionistas —que implica la integración—, las industrias y empresas más frágiles o menos competitivas, aun cuando puedan ensayar una variedad de estrategias con la finalidad de mejorar su posición competitiva, una que no pueden desatender es la reducción de costos. Aun antes de encarar cualquier transformación estructural, la presión competitiva y la necesidad de sobrevivir, las empuja a esfuerzos de racionalización de su ecuación económica. Y en tal sentido, la masa salarial se torna, normalmente, una variable de ajuste. La reducción de esa masa puede concretarse por diversas vías: eliminación de empleos, terciarización de ciertas actividades, rebaja salarial y de otros beneficios sociales que perciben los trabajadores. Para facilitar el logro de estos medios se procura la flexibilización de la relación laboral de modo de poder ajustar la plantilla laboral y la masa salarial a los vaivenes de la marcha de la empresa.

Pero esto que intenta ser una salida individual de cada empresa frente al nuevo contexto económico, requiere presionar por modificaciones en el marco regulatorio de las relaciones laborales, y se torna un argumento general de los empresarios —no sólo de los que están en posiciones competitivas débiles— para que el Estado modifique las normas de la

relación capital/trabajo de un modo que sea funcional al nuevo contexto competitivo. Por cierto, el *dumping* social puede producirse simplemente por la existencia de normas que carecen de efectividad y que, por ende, son sistemáticamente incumplidas.¹¹

Cuanto mayores sean las diferencias entre los países en los niveles salariales, condiciones de trabajo, rigidez en las relaciones laborales, etc., mayor será la presión empresarial en favor de tales modificaciones.

La integración regional de tipo comercial con una intervención subsidiaria del Estado, con las novedades que introduce, estimula la formulación de un proyecto empresarial de ajuste de la relación capital/trabajo de tipo primitivo —aunque se encubra frecuentemente con un barniz de modernidad—, basado en el *dumping* social, procurando hacer retroceder diversas conquistas obreras y ganar flexibilidad para manejar dicha relación, adaptándola a las necesidades competitivas de las empresas. La reducción del peso económico del Estado —vía impuestos sobre todo— y el abaratamiento de la seguridad social —con los correspondientes aportes empresariales— son aspectos complementarios de ese proyecto: ambos implican otras facetas del ajuste de la relación capital/trabajo.

Asimetrías como factores condicionadores del proceso

Dados dos países, *A* y *B*, en proceso de integración regional, los movimientos antes señalados pueden provocar que, por ejemplo, el empleo industrial o el de servicios más calificado crezca en *A* y decrezca en *B*. Pero el impacto de estos procesos para cada país dependerá, a su vez, de los tamaños relativos de sus economías. Si el país *A* es mucho mayor que el *B*, el impacto positivo sobre *A* no será muy significativo, pero el impacto negativo sobre *B* puede llegar a ser muy grande.

La dirección de los cambios en la gestación de una nueva división regional del trabajo, con sus efectos sobre el mercado de trabajo y las relaciones laborales, dependerá de si coinciden o no:

- a. El país de mayor desarrollo relativo (industrial, tecnológico, etc.), con el país de niveles de vida más altos (y por ende con mejores salarios y condiciones de trabajo).
- b. El país de menor desarrollo relativo, con el de nivel de vida más bajo.

Si no existe coincidencia —como sería el caso si el país *A* es más desarrollado industrialmente que el *B*, pero en *B* existen mejores niveles

¹¹ RELASUR/OIT, "Integración económica..."

de vida— es probable que con la integración regional de tipo comercial con intervención subsidiaria del Estado, *B* sufra pérdidas de empleos industriales —o más calificados tecnológicamente— y una fuerte presión por una “igualación hacia abajo” en los niveles salariales, de seguridad social, conquistas laborales de los trabajadores, etcétera.

Si existe coincidencia —y *A* supera a *B* tanto en niveles de desarrollo industrial y tecnológico, como en niveles de vida— es probable que con este tipo de integración se genere un desplazamiento de capitales —con su correspondiente demanda de fuerza de trabajo— desde *A* hacia *B*, procurando costos laborales más baratos, así como un movimiento migratorio de trabajadores desde *B* hacia *A*, procurando acceder a mejores niveles de vida. Las presiones *igualadoras* probablemente determinen una elevación de salarios y otros ingresos en *B*, así como un freno y aún un retroceso en sus niveles en *A*, dependiendo en parte de la fuerza y las estrategias sindicales en cada país.

Las características de estos procesos dependerán también de los grados de heterogeneidad/homogeneidad de los mercados de trabajo en sus diferentes atributos, así como de las barreras que persistan a la movilidad del trabajo y el capital. En una integración acentuadamente comercialista se levantan las barreras al comercio, pero pueden mantenerse obstáculos para la circulación del capital y el trabajo, así como regulaciones no armonizadas en lo relativo al mercado de trabajo y a las relaciones laborales. Además de barreras institucionales puede existir otro tipo de barreras: culturales, idiomáticas, etcétera

Los cambios *igualadores* provendrán de la presión del mercado —de la competencia— antes que de la acción coordinada de los Estados. No es probable, de cualquier modo, que la integración regional conduzca a una igualación en los niveles salariales o a una homogeneización de sus respectivos mercados de trabajo y de sus sistemas de relaciones laborales, homogeneidades e igualdades que seguramente ni siquiera existen dentro de las fronteras de cada país. Pero sí es probable que la integración conduzca a un proceso gradual y contradictorio de aproximación en los niveles promediales de cada país.

EL ESCENARIO DE LA INTEGRACIÓN COMERCIAL CON INTERVENCIÓN ESTRATÉGICA DEL ESTADO

En el caso de una **integración comercial con intervención estratégica del Estado**, mantienen vigencia gran parte de las aseveraciones antes realizadas. La división regional del trabajo tenderá a ser inter-sectorial. Pero la intervención estatal podrá tener el efecto de crear ventajas competitivas sectoriales allí donde éstas no existían o eran débiles. En los

países menos desarrollados industrial y/o tecnológicamente, y más sensibles al cambio de las condiciones competitivas, la intervención estatal podría impedir la desaparición de ciertas actividades y/o contribuir al desarrollo de otras nuevas que puedan insertarse dinámicamente en la economía regional en construcción. La tendencia hacia un esquema centro-periferia podría frenarse en alguna medida, pudiendo el país menos desarrollado preservar o desenvolver ciertas actividades “modernas”. Esto dependerá, por cierto, de si las intervenciones estatales estratégicas en los diferentes países de la región son coordinadas y/o compatibles entre sí.

Si en vez de existir complementariedades, existe una franca competencia en sectores —o actividades— que en cada país son priorizados por la estrategia estatal, la confrontación competitiva puede, en principio, ser más favorable para el país más desarrollado y con un Estado más poderoso. En ese caso, la atenuación de las tendencias que provoca el libre juego del mercado no sería tan relevante.

En este tipo de integración también se generan desplazamientos geográficos del capital y el trabajo, movilidad de la demanda y la oferta de fuerza de trabajo, desequilibrios con efectos desempleadores, así como presiones “igualadoras” sobre los costos laborales (salarios, seguridad social, etc.), pero los efectos sociales y laborales son menos traumáticos que cuando existe total presidencia del Estado sobre la construcción de ventajas competitivas. Por otra parte, las políticas estructurales y sociales del Estado tienden a jugar un papel *ex-post*: subsanar, al menos parcialmente, los efectos perjudiciales de las transformaciones provocadas por la integración regional.

Por otra parte, los impactos positivos sobre el desarrollo económico y sobre el mercado de trabajo pueden verse potenciados a partir de la acción orientadora que el Estado introduce en la dinámica de los mercados.

DESAFÍOS PARA EL SINDICALISMO

Cualquiera sea el tipo de integración regional que se desenvuelva, la misma impacta a los sindicatos. La nueva división regional del trabajo que se gesta —ya sea espontáneamente por el juego del libre mercado, ya sea negociadamente y por la vía de la cooperación—, modifica las ocupaciones demandadas y su localización geográfica, con lo cual afecta la estructura tradicional de la base social de los sindicatos. En diversos casos debilita esa base social, en la medida que contribuye a la pérdida de empleos y a la reducción de ingresos, en actividades que constituían bastiones de la organización sindical. En otros casos puede generar nuevas bases para el desarrollo sindical.

Las transformaciones sociales generan nuevas necesidades de los trabajadores, como la recalificación por ejemplo, que amplían el espectro reivindicativo de los sindicatos, a la vez que les exigen de mayor conocimiento técnico y de nuevas fuentes de información para su actividad. Las nuevas modalidades de competencia, planteadas en una escala supranacional, generan problemas de identidad a los trabajadores y a los sindicatos. Las amenazas a los propios empleos pueden provenir de los trabajadores de otros países de la región —indirectamente vía competencia de mercancías o directamente vía migración—, y según cuál sea la postura ideológica y la percepción del fenómeno, los sindicatos enfrentarán dichas amenazas con concepciones muy distintas, pero que implican nuevos problemas para ellos. Por otra parte, la integración regional abre oportunidades que los sindicatos pueden aprovechar o no. Toda su acción se debe desenvolver en un nuevo y más complejo entramado de relaciones sociales, con mayores exigencias que en el pasado.

No es de descartar incluso que, dado cierto nivel de desarrollo de la integración regional, ésta habilite —por ejemplo— la configuración de un nuevo nivel de negociación colectiva: el regional, con las complejidades que implica.

Son diversos, pues, los problemas y desafíos que la integración regional plantea a los sindicatos. Existen al menos tres (3) grupos de cuestiones cuyo abordaje puede generar diferentes respuestas sindicales:

- a. Si encaran las iniciativas de integración regional a la defensiva, en una postura de resistencia o en una de mera preservación de los intereses actuales de sus representados, o si, lo cual no sería contradictorio con lo anterior, se ubican además a la ofensiva, intentando influir sobre la modelación del proceso integrador, con posiciones propositivas e integrando los correspondientes mecanismos institucionales, o incluso proponiendo la creación de éstos.
- b. Si con una óptica nacionalista se alinean a la competencia intercapitalista sobre fronteras, encarando una relación de competencia con los trabajadores de los otros países integrados, o si con una perspectiva internacionalista priorizan la solidaridad de clase por sobre fronteras, o si combinan en diferentes grados una u otra posición.
- c. Si los sindicatos se dotan de nuevas estrategias y de nuevas formas organizacionales con capacidad para enfrentar esos emergentes desafíos o si los abordan simplemente con los instrumentos tradicionales del sindicalismo.

Las diferentes respuestas alternativas a estas cuestiones admiten diversas combinaciones entre sí y tienen a su vez diverso impacto sobre realidad sindical, sobre la situación de los trabajadores y sobre las propias tendencias del proceso de integración regional.

EL CASO DEL MERCOSUR

A continuación, de un modo sintético,¹² aplicaremos el anterior esquema teórico a la realidad del *Mercado Común del Sur (Mercosur)*, en el que se asocian Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El *Mercosur* será, en el corto y mediano plazo, una *Unión Aduanera* incompleta —o con restricciones que se irán levantando progresivamente—, según un enfoque convencional. Desde otra perspectiva, será una integración de carácter comercial con intervención subsidiaria del Estado. Esta integración regional se produce en el marco de políticas económicas internas que —con distintos énfasis en cada país— tienden a reestructurar los capitalismo locales sobre la base de la búsqueda de la estabilización macroeconómica, la apertura comercial, la desregulación de los mercados, la privatización de empresas públicas y la reducción del rol económico del Estado. La reestructura capitalista y la regionalización son enfocadas, en la perspectiva de los gobiernos actuales, como las condiciones para un nuevo modo de insertar a estos países en la economía mundial —en las tendencias contemporáneas a la globalización, en un nuevo esquema de división internacional del trabajo.

Los países que se integran en el *Mercosur* se caracterizan por profundas asimetrías, que los diferencian en tamaño (geográfico, demográfico y económico), en la importancia relativa para cada país del comercio exterior y del intercambio regional, en los niveles de desarrollo productivo y tecnológico, en el desarrollo social, etc. Brasil, por sí solo, representa entre el **75-80 por ciento** de la mayor parte de las variables económicas y sociales de la región. Estas asimetrías condicionan las características de la unidad económica que está gestándose. Por un lado, el *Mercosur* real en cuanto mercado, sólo incluirá a una parte de la población de la región —a la que dispone de un mínimo de poder adquisitivo— y a una franja territorial más desarrollada económicamente, excluyendo de hecho a otras.

Por otra parte, la nueva división regional del trabajo que se puede ir

¹² Una versión más detallada del caso del Mercosur se presenta en "Impactos de la integración económica regional sobre el mundo del trabajo. El caso del Mercosur", (Montevideo: CIEDUR, 1994).

gestando tendrá, por razones de tamaño, distinta significación para los países asociados, impactando fuertemente a los países pequeños y en menor medida a Brasil. Dado el predominio de enfoques de libertad de mercado, las nuevas especializaciones dentro del mercado regional probablemente se tiendan a estructurar en torno a un esquema centro-periferia, ocupando Brasil —y en relación a algunos sectores también Argentina— el papel de centros *desarrollados*. Las especializaciones inter-industriales serán probablemente más significativas que las especializaciones intra-industriales. La nueva división regional del trabajo puede no ser incompatible con cierto grado de *desintegración*, en el sentido de más fuertes vínculos comerciales y productivos con el resto del mundo que con la región misma, debido al elevado grado de apertura comercial que presentará la región integrada —salvo para ciertos rubros exceptuados.

La nueva división regional del trabajo que se desarrollará impactará los mercados nacionales de trabajo, ya sea mediante una intensificación de los movimientos migratorios laborales —preexistentes al *Mercosur*—, como mediante un desplazamiento geográfico de la oferta y la demanda de fuerza de trabajo (por tipo de actividad y por tipo de empresa). Los impactos serán muy disímiles en unos y otros países, quizás inversamente proporcionales al tamaño de los respectivos mercados. La particularidad del *Mercosur* es que el país más desarrollado —y promedialmente más competitivo (Brasil)— es el que tiene niveles de vida más bajos (y por ende costos laborales más bajos), mientras que uno de los países con costos laborales más altos tiene un menor desarrollo y una menor capacidad competitiva promedial (Uruguay), lo que torna a éste más vulnerable en su mercado de trabajo en nivel de empleo y de ingresos.

Las diferencias competitivas entre las empresas de unos y otros países, que expresan las asimetrías de las respectivas estructuras socio-económico-culturales-laborales, en un contexto de integración comercial con intervención subsidiaria del Estado, pueden promover proyectos, estrategias y acciones que, desde la perspectiva empresarial, tiendan a remover aquellas relaciones y situaciones que les dificultan su inserción en el mercado regional —o les cuestionan su sobrevivencia misma. Las asimetrías existentes en las relaciones laborales y en las características de los mercados de trabajo de los distintos países del *Mercosur*, que se expresan en distintos niveles de costos laborales, son un factor decisivo para que los empresarios —sobre todo de aquellos con mayor desarrollo social— procuren resolver la competencia intercapitalista por la vía de un ajuste de la relación capital-trabajo (descargando sobre el trabajo algunas de sus consecuencias más negativas). La flexibilidad y la desregulación laboral, el *dumping* social y la “igualación hacia abajo” aparecen como los compo-

mentes de un proyecto empresarial para enfrentar la integración regional y la simultánea "apertura al mundo".

Frente al proyecto empresarial en marcha, se va configurando un proyecto sindical que intenta superar la perspectiva nacionalista —de competencia entre los trabajadores de los distintos países— y alcanzar objetivos y acciones comunes, pese a la heterogeneidad (organizacional, ideológica, de comportamientos, etc.) de los movimientos sindicales del Cono Sur. Estos movimientos han tenido, en general, una actitud de "apoyo crítico" a la integración regional y avanzaron en el proceso de su propia coordinación —a distintos niveles, siendo el más significativo la creación de la *Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur*— y en la decisión de participar e incidir en los mecanismos institucionales del *Mercosur*. El establecimiento de una *Carta Social de los Derechos Fundamentales* que apunte a "igualar hacia arriba" se transformó en uno de los objetivos estructuradores del "proyecto sindical" para el *Mercosur*.

Cuadro 2
ALGUNOS DATOS BÁSICOS DE LA POBLACIÓN Y
DE LA FUERZA LABORAL EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Población (mill.)	33.1	154.0	4.5	3.1
Estructura por edades				
0 a 19	39.5%	49.6%	46.6%	32.7%
20 a 44	33.6%	29.4%	39.8%	33.3%
45 a 64	17.9%	16.9%	10.0%	21.1%
+ 65	9.0%	4.1%	3.6%	12.9%
Urbana	87.0%	77.0%	49.0%	89.0%
Rural (1992)	13.0%	23.0%	51.0%	11.0%
Tasa media de actividad	39.9%	42.4%	34.5%	39.2%
P.E.A. (millones)	12.6	67.8	1.9	1.4
Desempleo urbano (tasas anuales medias como % de la PEA)	9.5%	5.6%	6.0%	9.0%
Mujeres en la fuerza de trabajo (1990-92)	28.0%	36.0%	41.0%	41.0%
Estructura de la PEA:				
• Asalariados	69.6%	66.0%	52.9%	72.8%
• Otras categ.	30.4%	34.0%	47.1%	27.2%

Fuente: PNUDH (1994) y otras.

Más allá de que la defensa de las fuentes de trabajo, amenazadas por la competencia regional, es un factor que en muchos lugares, en las actividades/localizaciones más sensibles, está uniendo a empresarios y trabajadores, en procesos de transformación local (reconversiones, intro-

Cuadro 3
MARCOS REGULATORIOS COMPARADOS
DE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR
(según un análisis empresarial argentino)

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Contratación	1	0	1	-1
Despido (Estabilidad, indemnización, preaviso)	-1	0	1	-1
Tiempo de trabajo	0	-1	0	0
Negociación colectiva	-1	-1	0	-1
Sindicalización	-1	-1	10	
Huelgas	-1	-1	0	0
Accidentes y enferm.	-1	1	10	
Protección de minorías (niños, mujeres, etc.)	0	0	0	0

NOTA: 1= Legislación flexible, 0= Situación intermedia, -1= Legislación inflexible.

Fuente: FIEL (1992).

Cuadro 4
SINDICATOS DE LA REGIÓN DEL MERCOSUR

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Organización Sindical	Por rama de actividad	Por categoría profesional (por rama/ empresa)	Por empresa	Por rama de actividad
Centrales Sindicales	CGT, CTA, MTA	CUT, CGT, FS	CUT, CNT, CPT	PIT-CNT
Núm. Trabajadores Representados	CGT 2.6 mill. CGT FS	CUT 4.5 mill.* CNT 9mil	CUT 26mil** CPT 23mil	PIT-CNT 175mil
Tasa de Sindicalización	+30%	25%*	5%	25%

* Según IBGE. Pesquisa sindical y DIESSE. Anuário dos trabalhadores 1993, en 1989 había 14,9 millones de trabajadores asalariados asociados a sindicatos -más del 53% rurales-, lo que llevaría la tasa de sindicalización al 33%.

** Según CIDSEP, en 1991 había 75.136 trabajadores sindicalizados.

ducción de calidad total, etc.). ¿Será uno, el de la unificación, un proceso de cúpulas y otro, el de la competencia real entre trabajadores, un proceso de las bases? ¿O más bien será un proceso con divisiones más complejas e intrincadas?

El mundo del trabajo en todas sus esferas (mercado de trabajo, relaciones laborales, agentes económico-sociales, etc.) es uno de los aspectos más afectados, y afectables, por la integración regional, que en sí misma en el caso del *Mercosur* tiene una orientación predominantemente comercialista. Pero a la vez el proceso económico de la integración está condicionado por el mundo del trabajo, que afecta un factor central de un proceso económico de libre mercado: **la competitividad**. En compleja interacción competitividad y mundo del trabajo se irán modificando pero, dadas las características predominantes en el *Mercosur*, la competitividad parece ser el factor más fuerte e influyente. ¿Hasta qué punto la acción de los agentes sociales, y concretamente de los sindicales, podrá modificar la fuerza de la lógica económica hoy predominante?

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Beccaria, Luis. "Distribución del ingreso en la Argentina: explorando lo sucedido desde mediados de los setenta." *Desarrollo Económico*. Núm. 123, Buenos Aires, 1991.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos. *O colapso de una alianza de classes*. San Pablo: Editora Brasiliense, 1978.
- Camargo, J. y F. Giambiagi. *Distribuição da renda no Brasil*. Río de Janeiro, 1991.
- CIEDUR. *El Mercosur y los trabajadores*. Montevideo: CIEDUR/FESUR, 1994.
- Couto Soares, María Clara. *Projeto Mercosul: condicionantes e desafios*. Brasil, 1993.
- De Oliveira, Lucia y Emma Massera. *Estrategias de organización empresarial y nuevos perfiles de competitividad que se esbozan. Estudio de un caso*. Depto. de Sociología-Fac. de Ciencias Sociales, Montevideo, 1994.
- FIEL. *Estudio comparativo de los sistemas laborales del Mercosur*. Buenos Aires, 1992.
- Frambes-Buxeda, M. "Teorías sobre la integración aplicables a la unificación de los países latinoamericanos." *Política y Cultura*. Núm. 2, UAM-Xochimilco, México, 1993.
- Guía del Tercer Mundo*. Buenos Aires: Editora Tercer Mundo, 1988.
- Giordano, Osvaldo y Alejandra Torres. "Reflexiones en torno a la reforma de la legislación laboral." *Estudios*. Núm. 68, IEERAL, Córdoba, 1994.

- Heikel, María Victoria y Carolina Rojas. "Otra vez migrantes. Una relectura de las condiciones socio-económicas de la migración reciente desde y hacia Paraguay." *Revista Paraguaya de Sociología*. Núm. 88, Asunción, 1993.
- Laplane, Mariano. *Respuestas de la industria brasileña al desafío de la apertura, de la inestabilidad y de la recesión*. Montevideo: CUI, 1993.
- Marshall, Adriana. *Inmigración, demanda de fuerza de trabajo y estructura ocupacional en el área metropolitana argentina*. Buenos Aires: FLACSO, 1976.
- Nochteff, Hugo. "Reestructuración industrial en la Argentina: Regresión estructural e insuficiencia de los enfoques predominantes." *Desarrollo Económico*. Núm. 123. Buenos Aires, 1991.
- Oman, Charles. "Globalização/Regionalização. O desafio para los países en desenvolvimento." *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. núm. 39, FUNCEX, Río de Janeiro, 1994.
- Paolino, Carlos; Ladislao Rubio y Guillermo Scarlato. "Agricultura y agroindustria en Argentina, Brasil y Uruguay de cara al Mercosur." *Cuadernos de Marcha* núm. 62, Montevideo, 1991.
- PNUDH. *Informe anual 1994*.
- Porto, Luis. *El Mercosur y la industria*. Montevideo: CEALS, 1991.
- RELASUR/OIT. "Integración económica y relaciones laborales." *Revista de Relasur*. Buenos Aires, 1993.
- Stolovich, Luis. *El poder económico en el Mercosur*. Montevideo: CUI, 1994.
- _____. *La cuestión salarial en el Uruguay*. Montevideo: CIEDUR/DATES, 1990.
- Terra, María Inés y Marcel Vaillant. *Cambios en el patrón de especialización regional: viejas ventajas comparativas y nuevas economías de escala*. Facultad de Ciencias Sociales-Departamento de Economía, Montevideo, 1994.