

Un nuevo órgano del Mercosur: el Foro Consultivo Económico-Social

Horacio Moavro*

El Comité Económico y Social ha sido el fiel compañero de la aventura europea. Los interlocutores económicos y sociales que lo componen se encuentran entre los constructores de esta Europa. Gracias a su apoyo político, a su indispensable pericia en la creación de un espacio económico común, han jugado un papel insustituible.

Jacques DELORS

Presidente de la Comisión Europea

Marzo de 1994

** El autor participa en el Foro Consultivo Económico-Social del MERCOSUR y en la Sección Argentina como delegado alterno de la Confederación General del Trabajo. Las opiniones que se vierten son de su exclusiva responsabilidad.*

I. Introducción

Salvando la omisión del Tratado de Asunción, el Protocolo adicional de Ouro Preto, firmado en diciembre de 1994 e integrado a aquél, incorpora como órgano del MERCOSUR a representantes de los sectores económicos y sociales de los cuatro Estados partes, mediante la creación del Foro Consultivo Económico-Social (FCES).

Debe tenerse presente que según este Protocolo, los cuatro presidentes son «concientes de la importancia de los avances alcanzados y de la puesta en funcionamiento de la unión aduanera como etapa para la construcción del MERCADO COMUN».

Vale decir que el objetivo instrumental final de este proceso de integración sigue siendo el MERCADO COMUN.

Hacia allí se encamina el MERCOSUR.

En este camino, el FCES es el órgano de consulta por tiempo indefinido del órgano ejecutivo del MERCOSUR (artículos 10, 29 y 48 del Protocolo), y eventualmente de otros órganos, salvo caso de revisión (artículo 47).

En realidad, el FCES es el único órgano nuevo en la actual estructura del MERCOSUR, ya que la Comisión de Comercio había sido creada con anterioridad.

Sin embargo, dado el mínimo tratamiento del FCES en el Protocolo de Ouro Preto -sólo tres breves artículos- se tornaba necesario formular un diseño al respecto (Ervida Uriarte, 1995; Moavro, 1995).

II. Del diseño del FCES a su concreción

1. El Comité Económico y Social de la Unión Europea y el FCES del MERCOSUR

Resulta de interés comparar el Comité Económico y Social (CES) de la Unión Europea con la gestación del FCES del MERCOSUR.

En el caso del CES, gran parte del diseño ya estaba dado por el mismo Tratado que lo creó, el de Roma, constitutivo de la Comunidad Europea en marzo de 1957, con las modificaciones del Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastrich, en febrero de 1992.

En éstos se estableció:

- Su composición (arts. 193 y 195);
- el número de miembros (art. 194);
- el procedimiento para su designación (arts. 194 y 195);
- la duración del mandato de los miembros (art. 194);
- una norma imperativa para que el CES designara un Presidente y una Mesa art. 196);
- la duración del mandato de éstos (art. 196);
- la autonomía del CES para establecer el reglamento interno (art. 196);
- los procedimientos para la convocatoria del CES (art. 196);
- una norma imperativa para organizar secciones especializadas por materias (art. 197);
- la obligación de contar -entre otros- con una Sección de Agricultura y otra de Transportes (art. 197), e inclusive una de Energía Atómica (arts. 2 y 30 del Tratado de la EURATOM);

- la facultad de establecer subcomités del CES (art. 197);
- el carácter optativo o facultativo de la consulta o el carácter preceptivo según el caso (art. 198);
- el derecho de iniciativa del CES (art. 198);
- previsiones respecto a plazos y otros procedimientos referidos a los dictámenes del CES y de las secciones especializadas (art. 198).

En cambio, el Protocolo de Ouro Preto sólo establece en relación al FCES:

- Que es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales (art. 28);
- que estará integrado por igual número de cada uno de los cuatro países (art. 28);
- que tendrá función consultiva y emitirá Recomendaciones al Grupo Mercado Común (GMC) (art. 29);
- que someterá su Reglamento Interno al GMC para su homologación (art. 30).

Esto es todo, de modo que debían ser los propios actores sociales y económicos los que tendrían que diseñar el FCES para luego plasmarlo en su Reglamento Interno.

2. El FCES del MERCOSUR y los Foros Nacionales

No surge de ninguna norma del Protocolo de Ouro Preto que deban existir Secciones Nacionales del FCES del MERCOSUR.

Sin embargo, se consideró conveniente la creación de un espacio de diálogo y debate institucional de los actores sociales y económicos a nivel nacional de los cuatro países para concurrir periódicamente al Foro regional.

Los Foros nacionales pueden facilitar luego la contrastación de posiciones en el FCES en paralelo a la coordinación de los trabajadores entre sí en la Comisión Sindical del MERCOSUR de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur y de los empresarios al interior del Consejo Industrial del MERCOSUR entre otras organizaciones empresariales regionales.

Por otra parte, la asiduidad de trato que provocaría un funcionamiento dinámico de los Foros nacionales no es un dato menor, pues posibilita un relacionamiento humano donde las rispideces propias de la confrontación de ideas quedan limitadas a la defensa de los intereses sectoriales sin potenciarlos con agregados propios del encuentro de personalidades en conflicto por desconocimiento mutuo.

O sea que facilita la negociación y el consenso.

Con lo dicho va de suyo que si bien se asumía que una pauta de conveniencia genérica sería que las mismas organizaciones que conforman la Sección nacional del Foro estuvieran representadas en el FCES se sugería que existiera al respecto cierta flexibilidad.

Esto quiere decir que podría decidirse determinada composición del FCES del MERCOSUR y que al mismo tiempo, un Foro nacional integrara, además de los sectores comprendidos en el FCES, a otros sectores, por considerarlo así conveniente.

Esto se retomará más adelante.

3. Composición

3.1. Los sectores incluidos

La composición del FCES presentaba aspectos sencillos de resolver y otros complejos.

Siendo el FCES un órgano de representación de los sectores económicos y sociales, estaba fuera de duda que debían integrarlo los representantes de los empresarios y de los trabajadores.

Esto constituiría el núcleo «duro» del FCES.

En primer lugar, porque tanto en las etapas de confrontación como en las de cooperación, los principales portadores de los intereses económicos y sociales han sido las organizaciones empresariales y las sindicales, por lo menos en los países del MERCOSUR.

En segundo término, porque tanto los sectores empresarios como los sindicales tienen ya un aceptable nivel de relación entre sí por encima de las fronteras de cada uno de los cuatro países.

Por otra parte, la representatividad de dichas organizaciones tienen nombre e historia desde mucho antes del Tratado de Asunción, razón por la cual -salvo algún caso excepcional- difícilmente sería discutida su vocación de miembros del FCES.

Otro es el escenario en cuanto la inserción en el FCES de organizaciones diversas, distintas a las productivas. Al respecto, es conveniente comenzar por capturar dos hechos básicos:

- a) que la representatividad de los sectores económicos y sociales no se agota en la dirigencia empresarial y sindical;
- b) que los otros sectores son tan numerosos y tienen tal grado de dispersión, que resulta difícil conocer qué grupo o asociación es el más representativo en cada sector dentro de cada país, y luego, cuál es su correspondencia con análogos de los otros países del MERCOSUR, donde tal vez tengan muy distinto grado de representatividad de los mismos intereses.

A título enunciativo, en varias reuniones y seminarios se han mencionado -sin profundizar- como hipotéticos representantes de ciertos sectores, a asociaciones de: consumidores; protección del medio ambiente; profesiones liberales (economistas, ingenieros, abogados, médicos, etc.); medios de comunicación social; derechos humanos; familia y minoridad; educación cívica no partidarias; estudiantes; cultura; Universidades y

Academias científicas; cooperativas; mujeres; juventud.

Ante estas realidades, se han sugerido distintas alternativas para el diseño del FCES:

1. Integrarlo sólo con representantes de empresarios y trabajadores.
2. Integrarlo con todas o algunas de asociaciones antes mencionadas, además de las representaciones empresariales y sindicales.
3. Agregar solamente a las asociaciones de consumidores.

La más representativa parece ser la alternativa 2, vale decir un FCES donde todas las organizaciones económicas y sociales estén representadas.

Sin embargo, se advirtió que podría llegar a ser tan numerosa y compleja que correría el riesgo de resultar inoperante, inútil para cumplir su función. Sería un Foro muy representativo y, al mismo tiempo, condenado a la parálisis desde su concepción.

A ciertos sectores sociales y económicos les parecía más realista limitarlo a la representación de asociaciones empresariales y de trabajadores organizados (alternativa 1).

Por lo menos hasta que el FCES adquiriera consistencia.

Más tarde podrían llegar a incorporarse otros sectores que por su importancia real en el espacio MERCOSUR y por estar unificada su representación, lo solicitaran.

Mientras tanto, si existiera consenso de las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores de los cuatro países, podrían formar parte del FCES desde el inicio las asociaciones de consumidores (alternativa 3), habida cuenta el precedente de su recepción en el Reglamento Interno del Grupo Mercado Común (MERCOSUR/CMC/Dec. N° 04/1991).

No existió consenso al respecto ya que sólo los representantes de Argentina y Brasil reconocían representatividad suficiente a sus respectivas asociaciones de consumidores.

En cambio, los representantes de Paraguay y Uruguay se inclinaban por organizaciones no gubernamentales distintas a las de consumidores.

Consecuentemente se convino que «las Secciones Nacionales determinarán, de plena concordancia con sus Reglamentos o prácticas internas, las Organizaciones representativas de los sectores económicos y sociales que participarán en el Plenario del Foro (numeral 1° del art. 6° del Reglamento Interno (RI) del FCES).

El RI del FCES le asigna un rol protagónico a las Secciones Nacionales ya que establece que «el FCES estará compuesto por las respectivas Secciones Nacionales de cada Estado Parte del MERCOSUR», como así también que «tendrán autonomía organizativa, pudiendo definir en forma independiente de acuerdo con sus propias peculiaridades internas, los sectores económicos y sociales que las compondrán, exigiéndose que las Organizaciones que representan a dichos sectores privados sean las más representativas y de ámbito nacional» (art. 3°, numeral 1°), observándose paridad en el número de delegados de las organizaciones de los trabajadores y empresarios.

En cuanto a la conveniencia de que hubiera representación de sectores gubernamentales, el tema fue considerado y desestimado.

3.2. El número de miembros

El número a determinar debía ser el que se determinara por el Reglamento Interno, lo más moderado posible, para garantizar al mismo tiempo, un funcionamiento eficaz y la necesaria representatividad.

Hay algunos datos de la realidad que condicionaba la cantidad de miembros:

- la igualdad numérica de representantes provenientes de cada Estado;
- la igualdad numérica que debía imperar en cuanto a la representación empresarial y sindical;
- la conveniencia de que el sector empresarial tuviera, por lo menos, representación de la industria, la actividad agropecuaria y el comercio, sin desatender el importante rol que deberían tener las PYMES;
- la existencia de tres centrales sindicales en Brasil.

En consecuencia, la Asamblea, o sea el conjunto de los miembros del FCES, podría tener un número que oscilaría entre los veinticuatro y los cuarenta y ocho.

La eventual inclusión de otros sectores en el futuro, no tendría que ser necesariamente igual en número a la representación de empleadores y trabajadores ni incrementar sustancialmente la cantidad de miembros.

El consenso se logró estableciendo el número de treinta y seis miembros, donde «cada Sección Nacional tendrá derecho a nueve delegados titulares y sus respectivos alternos en el Plenario del Foro, no estando obligada a designarlos en su totalidad» (art. 6º, RI).

3.3. Nombramientos y reemplazos

Tanto el nombramiento como los reemplazos de los miembros del FCES surge de las mismas organizaciones representadas y reciben el nombre de Delegados.

4. Funciones

El FCES tiene una función consultiva, de la cual derivan otras.

Claro está que en primer lugar debía determinarse si esta función consultiva era sólo facultativa o también preceptiva.

Una aproximación simplista al tema podría concluir que la consulta es sólo facultativa pues el Protocolo de Ouro Preto no obliga a ningún órgano del MERCOSUR a consultar al FCES en materias determinadas como sí lo hace el Tratado de la Unión Europea respecto al CES.

Este establece que el CES será preceptivamente consultado por el Consejo o por la Comisión en los casos previstos en el Tratado (art. 198), como lo son la política agrícola común (art. 43); la libre circulación de los trabajadores (art. 49); el derecho de establecimiento (art. 54); la supresión de restricciones relativas a la libre prestación de servicios (art. 63); la política común de transportes (arts. 74, 75.1 y 79.3); las directivas para el acercamiento de disposiciones legales cuya ejecución comporte en uno o más Estados miembros, la modificación de disposiciones legislativas (art. 100); la cooperación entre Estados miembros en el ámbito social, particularmente las materias relacionadas con empleo, derecho al trabajo y condiciones de trabajo, formación y perfeccionamiento profesionales, seguridad social, protección contra accidentes de trabajo y enfermedades laborales, higiene del trabajo, seguridad y salud, el derecho sindical y la negociación colectiva (arts. 188 y 188 A; el Fondo Social Europeo (arts. 126 y 127) y la política común de formación profesional (art. 128).

Ante la omisión del Protocolo de Ouro Preto de toda referencia al respecto, los miembros del FCES que elaboraron el Reglamento Interno intentaron plasmar una norma que estableciera la consulta preceptiva de parte del Grupo Mercado Común (GMC) en la elaboración de Resoluciones que afectaran directa y sustancialmente los intereses de los sectores económicos y sociales representados en el Foro.

El GMC se negó terminantemente a homologar una norma que estableciera la obligatoriedad de la consulta en ningún caso.

Consecuentemente, el RI se vio obligado a recoger sólo la consulta facultativa.

Esta se expresa en el art. 2º, I, respecto a los cometidos del FCES: «pronunciarse, dentro del ámbito de su competencia, emitiendo Recomendaciones sea por iniciativa propia o sobre consultas que acompañando información suficiente, realicen el GMC y demás órganos del MERCOSUR. Dichas Recomendaciones pueden referirse tanto a cuestiones internas del MERCOSUR, como a la relación de éste con otros países, organismos internacionales y otros procesos de integración».

El propio FCES se ha impuesto otras funciones derivadas y objetivos ambiciosos:

- «cooperar activamente para promover el progreso económico y social del MERCOSUR, orientado a la creación de un mercado común y su cohesión económica y social;
- dar seguimiento, analizar y evaluar el impacto social y económico derivado de las políticas destinadas al proceso de integración, y las diversas etapas de su implementación, sea a nivel sectorial, nacional, regional o internacional.
- proponer normas y políticas económicas y sociales en materia de integración;
- realizar investigaciones, estudios, seminarios o eventos de naturaleza similar sobre cuestiones económicas y sociales de relevancia para el MERCOSUR;

- establecer relaciones y realizar consultas con instituciones nacionales o internacionales públicas o privadas, cuando sea conveniente o necesario para el cumplimiento de sus objetivos;
- contribuir a una mayor participación de la sociedad en el proceso de integración regional, promoviendo la real integración en el MERCOSUR y difundiendo su dimensión económico-social».

5. Estructura y Funcionamiento

En las discusiones entre los actores sociales y económicos que precedieron a la constitución formal del FCES se propusieron una Asamblea o Plenario, una Mesa, Comisiones Temáticas y Secretaría Administrativa del FCES. El Plenario sería el órgano superior del FCES; la Mesa, el Organismo ejecutivo con una reducida cantidad de miembros y las Comisiones Temáticas como instancia técnica-política con el objeto de abordar los trabajos que culminarían en dictámenes a ser considerados por la Mesa o el Plenario para convertirlos en Recomendaciones. Inclusive se sugirieron tres Comisiones temáticas permanentes: una sobre mercado de trabajo, otra de asuntos sociales, regionales y medio ambiente y una tercera de políticas productivas.

Asimismo, se proyectaron los procedimientos, competencias y periodicidad de las reuniones tanto del Plenario como de la Mesa, buscando compatibilizar representatividad y dinamismo, a fin de otorgar al FCES una presencia significativa en el proceso de integración más allá de la modestia de su concepción por el Protocolo de Ouro Preto.

El FCES quedó constituido el 31 de mayo de 1996.

Cabe recordar que las decisiones deben tomarse por consenso, al igual que en todos los otros órganos del MERCOSUR.

Como en las Secciones Nacionales rige el mismo criterio, basta que un sector de cualquiera de éstos vote negativamente una Recomendación o decisión relevante, para que éstas no sean aprobadas y por consiguiente carezcan de viabilidad.

Esto obliga a todas las partes involucradas a negociar permanentemente cuando surge alguna oposición.

En el debate y la negociación cuatripartita se perdieron la Mesa y la Secretaría Administrativa. Esta última no tiene mayor importancia porque en el camino, si el FCES adquiere relevancia se podrá restablecer.

En cambio, la pérdida de la Mesa propuesta por las centrales sindicales tiene relevancia. Sólo existirá una coordinación permanente a cargo de una Sección Nacional del FCES rotando cada seis meses.

Como el Plenario se reunirá solamente dos veces al año (y en forma extraordinaria cuando se den determinados requisitos) la centralidad del impulso al FCES no radicará en un quehacer comunitario sino en la mayor agilidad, contracción al trabajo e imaginación de cada Sección Nacional.

Al mismo tiempo se desactiva tempranamente todo intento de escapar -siquiera mínimamente- de los estrechos límites de los «intereses nacionales».

En cuanto a las Comisiones Temáticas, no se determinan en el Reglamento Interno, sino que se establece que el Plenario sea quien podrá instituir Comisiones Temáticas Especializadas, permanentes o temporales, Grupos de Trabajo y otros órganos para el estudio, análisis, elaboración de propuestas e informes que apoyen sus decisiones y que se consideren necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

Una norma interesante incorporada por el Reglamento Interno, es la que establece que los miembros del Plenario del Foro podrán constituir grupos sectoriales que representen a los empresarios, a los trabajadores y a los demás sectores económicos y sociales diversos, a fin de sesionar y tratar temas de su interés y conveniencia o los que le sean sometidos a su consideración por el Plenario del Foro.

En resumen, la estructura institucional del FCES es extremadamente simple: consiste en el Plenario, el cual podrá constituir órganos de asesoramiento.

Se reúne en forma ordinaria como mínimo una vez por semestre, y en forma extraordinaria por distintos procedimientos de convocatoria.

Las Recomendaciones, que son la forma de manifestarse del FCES sólo pueden ser adoptadas por el Plenario, pero careciendo éste de un organismo ejecutivo o una secretaría técnica, el dinamismo del FCES -o la falta de él- en la preparación de los estudios y fundamentación que deben preceder a toda Recomendación, pasó a ser responsabilidad exclusiva de las Secciones Nacionales.

Debe tenerse presente que «la Coordinación Administrativa del Plenario del Foro es ejercida por una Sección Nacional por un período de seis meses en sistema de rotación, manteniendo correspondencia con el período y Estado Parte que ejerza la Presidencia del Consejo del Mercado Común» (art. 9 del RI).

El 31 de octubre y el 1º de noviembre de 1996 se realizó la 2a. Reunión del Plenario del FCES en Río de Janeiro bajo la coordinación de la Sección Nacional Brasileña; la 3a. se realizará en Asunción con la coordinación de la Sección Nacional Paraguaya en la segunda quincena de abril de 1997.

Como se advierte, el Foro Regional no tiene autoridades sino que en cada oportunidad en que se realiza reunión del Plenario, la Sección Nacional sede designa a los representantes que ordenan los debates.

6. Homologación

El proceso de homologación del Reglamento Interno del FCES dejó algunas lamentables experiencias respecto a la falta de comprensión de parte de los funcionarios del Grupo Mercado Común respecto al rol que debe desempeñar el Foro en el MERCOSUR.

Conviene examinar prolijamente este punto.

Como se sabe, conforme al Protocolo de Ouro Preto, el FCES debía someter su Reglamento Interno al GMC para su homologación (art. 30 del POP).

El GMC formuló observaciones al Reglamento Interno del FCES en tres normas:

i. Una fue referida al carácter obligatorio de la consulta en ciertos casos.

El Reglamento aprobado por el FCES expresaba que «las consultas serán necesarias y pertinentes cuando el tema adquiriera relevancia para la vida económica y social de la región».

El GMC no aceptó esta norma.

Consecuentemente, el GMC no tiene obligación ni pauta alguna para sentirse o ser obligado a consultar al FCES.

Conviene detenerse en este punto pues revela desajustes de comunicación entre las partes e inclusive, una falta de reflexión suficiente.

El Grupo Mercado Común fundamentó su veto a este artículo en su presunta colisión con el Protocolo de Ouro Preto.

No es cierto. Además, para sostener el criterio del GMC -que no compartimos, le hubiera bastado con eliminar el término «necesarias» dejando subsistente el resto del artículo.

Pareciera que el GMC, en lugar de percibir el Foro como un órgano cooperativo, lo viera como un órgano competitivo, abrigando cierta desconfianza hacia el mismo desde su nacimiento.

En cuanto al FCES, la fórmula presentada al GMC sobre la obligación de la consulta, no fue feliz, dada su lasitud¹.

Por su parte, la Sección Argentina del FCES, a quien las otras tres Secciones le habían dado un mandato limitado para negociar con el GMC eventuales objeciones al Reglamento, se habría excedido en su ejercicio, según la opinión de otras Secciones Nacionales.

La Sección Argentina estaba autorizada a eliminar «necesarias» en caso de objeción por parte del GMC, pero no todo el artículo.

Es posible que de mantener con firmeza la pretensión del Foro, el GMC no hubiera homologado el Reglamento que, al fin de cuentas, era el objetivo principal de la negociación. Pero hay quienes sostienen que en último caso, al GMC le hubiera resultado insoportable el costo político de dicha actitud.

Cabe señalar que el derecho de iniciativa del FCES -como no podía ser de otro modo- no fue observado.

ii. El presupuesto

El Reglamento aprobado por el FCES atribuía al Plenario, entre otras competencias, la de «aprobar el

presupuesto anual del FCES, comunicándolo al GMC a los efectos que correspondan».

Esta última parte no fue consentida por el GMC pues entiende que los gobiernos no tienen que soportar gasto alguno del FCES, puesto que «éste es privado» (sic).

Nuevamente nos parece que el GMC padece confusión respecto al FCES.

Siendo los órganos del MERCOSUR seis, o sea el Consejo del Mercado Común, el GMC, la Comisión de Comercio del MERCOSUR, la Comisión Parlamentaria Conjunta, la Secretaría Administrativa del MERCOSUR y el FCES, no se advierte por qué los Estados partes solventan los gastos de los cinco primeros órganos y no los del último.

Resulta notable que en los diálogos sostenidos al efecto con los funcionarios gubernamentales afectados al MERCOSUR, éstos no adviertan que sus gastos como integrantes de órganos del MERCOSUR son solventados por los Estados partes y que el FCES no es un «órgano privado» sino del MERCOSUR al igual que los restantes.

iii. Boletín oficial.

El texto reformulado expresa que para ser publicadas las Recomendaciones del Foro en el Boletín Oficial del MERCOSUR, debe solicitarse al GMC.

La observación del GMC es parcialmente correcta, ya que debió mencionarse alternativamente al CMC (art. 39, POP).

III. Rol del FCES

1. El FCES y el Subgrupo de Trabajo N° 10

Una forma de aproximarse al rol del FCES es compararlo con el Subgrupo de Trabajo N° 10 (SGT 10) de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social.

La primera distinción que se impone es la ubicación institucional del SGT y del FCES.

Los SGT son órganos dependientes de la estructura del Grupo Mercado Común al igual que las Reuniones Especializadas, los Grupos Ad-Hoc y el Comité de Cooperación Técnica (Res. N° 20/95).

En cambio, el FCES es uno de los seis órganos de la estructura del MERCOSUR (art. 1 del Protocolo), vale decir que no depende del GMC.

Los SGT están constituidos por funcionarios gubernamentales (art. 19, Dec. N° 04/91) y sólo en la parte preparatoria los representantes del sector privado pueden solicitar participación, ya que la etapa de decidir Recomendaciones está reservada exclusivamente a los funcionarios de gobierno del SGT (arts. 21 y 26, Dec. N° 04/91).

Consecuentemente, sólo los coordinadores (gubernamentales) son quienes convocan e instan el avance de los trabajos de los SGT.

Así por ejemplo, bastó que los coordinadores no citaran a la Subcomisión de Carta de Derechos Fundamentales del MERCOSUR durante el Período de Transición, para que ésta no llegara a tratarse.

En cambio, el FCES está constituido por el sector privado, no requiere de autorización alguna y puede manifestar Recomendaciones sin participación del sector gubernamental.

Vale decir, que el FCES goza de mayor libertad de acción en la estructura institucional del MERCOSUR que los SGT.

En cuanto a las materias objeto de tratamiento, si bien existen zonas grises entre ambos organismos, cabe señalar que en principio el SGT 10 trata las pautas negociadoras consensuadas por sus coordinadores nacionales aunque con una agenda enriquecida por los representantes empresariales y sindicales.

En cambio el FCES se encamina al tratamiento de asuntos económicos y sociales que dicen relación con la consolidación y perfeccionamiento de la Unión Aduanera, como así también a la profundización del proceso de integración, o sea la marcha hacia el Mercado Común, el relacionamiento externo del MERCOSUR y la dimensión global de la integración, es decir temas que interesan y afectan a toda la sociedad.

2. Rol potencial y real del FCES

En la reunión cumbre del MERCOSUR, realizada el 25 de junio de 1996 en Potrero de los Funes, San Luis, Argentina, con la presencia de los presidentes de Chile y Bolivia, los cuatro presidentes, en comunicado conjunto «señalaron que el cumplimiento de los objetivos del 'Programa de acción del MERCOSUR hasta el año 2000' marcará un hito en el logro del desarrollo económico con justicia social». Además, «coincidieron en expresar su satisfacción por la reciente constitución del FCES del MERCOSUR, ámbito de expresión para los sectores del trabajo, de la producción y del consumo. Al respecto resaltaron el papel que les corresponde en el proceso de integración para impulsar la participación activa de la sociedad y fortalecer la democracia en el MERCOSUR».

Que los cuatro actores principales del MERCOSUR resalten el rol del FCES «para impulsar la participación activa de la sociedad y fortalecer la democracia» no es un dato menor, sobre todo cuando vienen a ratificar expresiones análogas vertidas anteriormente².

Ahora bien, para impulsar la activa participación de la sociedad, el FCES debería ser informado oportunamente y consultado.

Aunque tal vez sea prematuro abrir juicio al respecto, una evaluación provisional de los primeros meses de vida del FCES revela cierta reticencia de los funcionarios gubernamentales del MERCOSUR, para admitir el rol del mismo, tal como surge del Protocolo de Ouro Preto y las declaraciones de los Presidentes.

Además de las reacciones y conceptos del GMC con motivo del proceso de homologación del Reglamento Interno del Foro antes señaladas (II.6), se registran resistencias en el seno de las Secciones Nacionales del GMC de los dos socios de mayores dimensiones, para que las respectivas Secciones Nacionales del FCES participen en las reuniones habituales.

Cabe señalar que en estas reuniones se procesan las informaciones sobre la marcha del proceso y sí participan los coordinadores de las respectivas secciones nacionales de la Comisión de Comercio y de la Comisión Parlamentaria Conjunta.

Por otra parte, el GMC se encuentra tratando el futuro Reglamento de Defensa del Consumidor aplicable en el ámbito del MERCOSUR sin que hasta ahora se haya insinuado que formulará consulta al Foro.

En realidad las Secciones Nacionales del GMC podrían haber consultado -aunque no están obligadas a ello- a las respectivas Secciones Nacionales del Foro.

Cabe recordar que tanto en Argentina como en Brasil los consumidores están representados, pero además, este es un tema en el cual todos los sectores pertenecientes al Foro, están directamente involucrados.

Subsidiariamente, el FCES ha encomendado a sus Secciones de Argentina y Brasil, la elaboración de un proyecto de Recomendación sobre el Reglamento de Defensa del Consumidor a fin de ser considerado oportunamente.

3. La Agenda consolidada

La 2a. Reunión del Plenario del FCES realizada en Río de Janeiro el 31 de octubre y el 1º de noviembre de 1996, debatió un listado de temas propuestos por los distintos sectores representados de los cuatro países.

El Plenario consensuó el tratamiento prioritario de los siguientes temas:

1. ALCA - Area de Libre Comercio de las Américas;
2. Promoción de empleo;
3. Políticas de promoción de inversiones y de complementación productiva orientada al desarrollo sustentable de la región;
4. Barreras no tarifarias y trabas burocráticas de comercio intraregional;
5. ALADI - Asociación Latinoamericana de Integración;
6. Código de Defensa al Consumidor.

La coordinación del tema 1 le fue atribuida a la Sección Nacional del FCES de Brasil; los temas 2 y 3 a la de Uruguay; el tema 4 a la de Paraguay; el tema 5 a la de Argentina y el tema 6 a la coordinación conjunta de las Secciones de Argentina y Brasil.

La coordinación implica la presentación de parte de cada Sección Nacional responsable de un tema, de un proyecto de Recomendación, acompañado de sus fundamentos para ser discutido y enriquecido por aportes de las restantes Secciones Nacionales y finalmente ser convertidas en Recomendación del FCES.

El procedimiento consensuado no es precisamente ágil, pero parece el mejor posible para un órgano tripartito y cuatrilateral que carece de una Mesa Ejecutiva o una Secretaría Técnica.

Los primeros resultados recién podrían producirse en el 3er. Plenario, a realizarse en Asunción en la segunda quincena de abril de 1997.

Mientras tanto, surgen de las comunicaciones entre las cuatro secciones nacionales un par de conclusiones provisionales:

Primera, la disparidad de desarrollo en tiempo y forma de los temas asignados según la Sección Nacional responsable de la coordinación.

Segunda, que temas como el de ALCA y ALADI no encontrarían demasiadas dificultades para ser consensuados en Plenario; que en cambio los de Promoción de empleo y Políticas de promoción de inversiones y complementación productiva serían abordadas con ópticas sectoriales regionales muy dispares, atravesando las presentaciones nacionales.

De cualquier modo, existe reticencia de un sector empresarial para admitir la creación de un Foro de los Trabajadores en el ALCA.

La agenda consolidada del FCES en su Plenario de Río comprende entre otros temas, además de los señalados precedentemente como prioritario, los siguientes:

- Código de defensa de la competencia;
- Zonas Francas;
- Mecanismos y controles de certificación de origen;
- Sistemas alternativos de solución de controversias;
- Libre circulación de servicios;
- Compras y contrataciones gubernamentales;
- Políticas financieras y crediticias destinadas a la producción de bienes y servicios;
- Políticas y disciplinas fiscal y monetaria;
- Políticas estructurales e infraestructura (industria, agricultura y servicios, transporte, comunicación y energía);

- Alianzas estratégicas;
- Apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas;
- Normas técnicas;
- Promoción de inversiones intraregional y de otros países;
- Ciencia y tecnología;
- Formación profesional y certificaciones profesionales;
- Normas nacionales y Convenios Internacionales de Trabajo;
- Seguridad y Salud en el trabajo;
- Migraciones;
- Seguridad social;
- Educación y cultura;
- Salud;
- Medio ambiente;
- Derechos Humanos;
- Carta de Derechos Fundamentales.

La consolidación de esta agenda, no implica un orden preestablecido de prioridades, sino que éste se establecerá en cada Plenario para tratar en el siguiente, ya sean los temas que requieran mayor urgencia o que se destaquen por su importancia.

4. Rol del FCES en relación a la competitividad y las condiciones de trabajo

En la experiencia latinoamericana hasta los 80, antes de establecerse una zona de libre comercio o una unión aduanera, las políticas económicas o sociales de un país con altos aranceles, tenían escasa o nula incidencia en otros: cuando la producción de uno de ellos era amenazada por la competencia externa, bastaba con elevar las barreras arancelarias o aumentar las restricciones no arancelarias para que las condiciones de vida y de trabajo dentro del país no se alteraran.

Los países operaban como una suerte de fortaleza en cuanto a las relaciones económicas y comerciales con el exterior.

La apertura comercial de los 90 o el establecimiento de una zona de libre comercio cambian el efecto fortaleza por el efecto derrame. Eliminadas o destruidas las barreras arancelarias y no arancelarias, al constituirse una

zona de libre comercio o una unión aduanera, una mayor o menor parte de los efectos de las políticas económicas y sociales de un país, se derraman a los restantes socios. Es mayor el derrame cuanto más grande sea el país; es menor cuanto más pequeño sea el Estado miembro.

De ningún modo se niegan los efectos beneficiosos para el MERCOSUR del impresionante incremento del comercio intrarregional que aumentó la actividad económica de algunos sectores, el mejor posicionamiento de la producción integrada en el mercado internacional y el carácter anticíclico que adquirió el comercio intra MERCOSUR para Argentina durante la depresión de 1995.

Sin embargo, no deben omitirse las implicancias sociales y las importantes modificaciones que se producen en las condiciones laborales de los trabajadores imperantes en la región, ya que se afectan los niveles de ocupación, desaparecen puestos de trabajo, se tiende a reducir costos amenazando o atacando el costo laboral mediante el cambio de las condiciones de trabajo y se altera el equilibrio de fuerzas entre los actores sociales.

La globalización de la economía, con su enorme crecimiento de los intercambios internacionales de bienes y servicios, tiende a poner la competitividad en un primer plano.

La competitividad, o sea la capacidad de competir de una empresa con otras -ya sean nacionales o extranjeras- está dada fundamentalmente por la calidad, el precio y el financiamiento.

Para tener un precio competitivo los costos deben ajustarse.

El costo del producto está dado por el costo de los servicios, de las comunicaciones internas e internacionales, de caminos y puertos, de insumos, de "costo-eficiencia" de gerenciamiento y administración, de publicidad; por el mayor o menor acierto en la elección de la tecnología a utilizar, de los procedimientos y de los sistemas de producción; por los impuestos; por el financiamiento ex-ante y ex-post; la rentabilidad del empresario si se fija antes del precio del producto -lo cual no es infrecuente en nuestro medio-, etc., etc.

También existe el costo laboral que se expresa por los salarios y las condiciones de trabajo.

Como el objetivo es abaratar los precios, ya sea para exportar o para no perder el mercado interno ante importaciones de precios competitivos, en lugar de centrarse el esfuerzo en los diez o veinte rubros que componen el costo del producto, se ejerce presión fundamentalmente sobre el costo laboral.

La competitividad en base a la reducción de los salarios y el permanente empeoramiento de las condiciones de trabajo es denominado "dumping social".

Los peligros del "dumping social", o lo que es lo mismo, la reducción del salario y de las condiciones de trabajo como factor estratégico de la competencia, atentan contra los mismos Estados involucrados, ya que pueden desatar fuerzas y contradicciones insalvables.

Pero esto no es todo. También se deben atender los marcos regulatorios por su significativa importancia, no sólo por las repercusiones específicamente sociales que ellos tienen, sino por las de tipo económico, dado que "en el mercado internacional compiten no sólo con empresas, sino que confrontan sistemas productivos, esquemas institucionales y organizaciones sociales, en los que la empresa constituye un elemento importante, pero integrado en una red de vinculaciones con el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, las relaciones gerenciales laborales, el aparato institucional público-privado, etc., etc." (Fajnzylber, 1988).

El enfoque tradicional de la competitividad se concentra en la evolución de las exportaciones de un país en un mercado determinado, entendida aquélla como una función única de los diferenciales entre sus precios de exportación y los precios de sus competidores en ese mercado. Según esta tesis, todo radica en la evolución de los precios, los costos y el tipo de cambio, y entonces se propende en términos de política económica a la devaluación real y a la disminución de los costos laborales unitarios -reduciendo los salarios o aumentando la productividad del trabajo- como mecanismos centrales del fomento de la competitividad. Sin embargo, esta visión es inadecuada en un contexto en el cual una fracción importante del comercio internacional responde a condiciones de competencia imperfecta y a una especialización intraindustrial apoyada en la diferenciación de productos (Dirie, 1992).

Este enfoque fue cuestionado por una serie de estudios empíricos, en especial algunos que trataban de explicar el pobre desempeño exportador de Gran Bretaña. Estos estudios verificaron la existencia de relaciones perversas entre la evolución del costo laboral, la de los precios de exportación y el desempeño exportador medido a través de la participación en los mercados (Rosales, 1990).

Existe otro enfoque de tipo estructural o sistémico de la competitividad, que sin descuidar el precio, el costo y el tipo de cambio, otorga mayor importancia a la gestión tecnológica y de la mano de obra y a las políticas de especialización productiva. En ese sentido, propender a los cambios de las regulaciones laborales que permitan la flexibilidad técnico-organizativa parece necesario y oportuno.

Frente a la gran presión que actualmente existe para dismantelar el aparato regulatorio laboral y bajar los costos laborales, atribuyéndoles a estos, en muchos casos, un protagonismo exagerado, hay que llamar la atención sobre el hecho de que ello podría propiciar el mantenimiento de situaciones de baja productividad, que no solamente privaría a los trabajadores de derechos básicos, sino que también produciría pobres resultados económicos, y desincentivaría la innovación tecnológica y productiva (Dirie, 1992).

Este proceso es el que conduciría a prácticas de "dumping social", es decir, el intento de basar la competitividad a partir de un bajo costo laboral, lo que llevaría al empeoramiento de las condiciones de trabajo. Cabe señalar, no obstante, que similares efectos se pueden esperar en un contexto de generalizada apertura y creciente internacionalización y globalización de la economía, aún sin existir acuerdos específicos de integración.

Lo que diferencia una situación de otra es que, con la vigencia de acuerdos de integración económica en sus variadas formas y especialmente en el MERCOSUR, existe reciprocidad entre las partes y por lo tanto la posibilidad de adecuaciones que tengan en cuenta los impactos sociales.

Aquí es donde el FCES tiene un importante rol a desempeñar a poco que el diálogo entre los sectores de empresarios y trabajadores avance en extensión y profundidad.

El actual modelo productivo, signado por la competitividad y la flexibilidad, requieren mejoras sustanciales en los niveles de calificación de la fuerza de trabajo.

En este contexto es difícil negar el carácter estratégico de la educación, la salud y de la distribución de la renta para el incremento de la productividad.

Sin embargo, en los hechos, el modelo productivo imperante involucra desempleo, precarización e informalización del trabajo, con tendencia a generar poco empleo aún con cierta tasa sostenida de crecimiento.

Por ello se afirma que difícilmente los automatismos de mercado puedan instaurar la relación virtuosa de crecimiento con equidad.

Consecuentemente, si se deseara alcanzar una integración social en condiciones de equidad en el MERCOSUR, se requeriría la voluntad política de los gobiernos con la activa participación de empresarios y trabajadores para implementar políticas y compromisos para lograr crecimiento y generación de empleo (Draibe, 1996).

Es cierto que la tarea de lograr al mismo tiempo la transformación productiva y la equidad con sustentabilidad ambiental es mucho más compleja que la de buscar uno de esos objetivos dejando los demás para un futuro incierto o simplemente olvidándolos.

Igualmente, las sociedades donde se producen asincronías profundas y extensas en el tratamiento de los tres objetivos, no sólo registran niveles más bajos de bienestar, sino que en el mediano y largo plazo, tales procesos conducen a tensiones sociales, a reacciones violentas y a la reversión de los eventuales avances que se hubieran logrado en relación a uno de ellos (CEPAL, 1992).

5. Composición y rol de las Secciones Nacionales del FCES

Cabe recordar que las Secciones Nacionales del FCES tienen autonomía para determinar su número, composición, estructura y funcionamiento, pero, como ocurre con las demás estructuras y sus correlatos, los órganos locales que interactúan con ellas, hay una gran flexibilidad, imitación y complementación que se van produciendo con el trato, la experiencia que se adquiere sobre la marcha y, lo que es un factor aún más importante, con el avance en la confianza mutua.

La Sección Nacional de Argentina se integró con la Unión Industrial, la Confederación General del Trabajo, la Sociedad Rural, la Cámara del Comercio y Acción del Consumidor.

La Sección Nacional de Brasil se conformó con la Central Unica de Trabajadores, la Confederación Nacional de Agricultura, la Confederación General de Trabajadores, la Confederación Nacional de Comercio, la Confederación Nacional de Industria, la Confederación de Transporte, la Fuerza Sindical y el Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor.

La Sección Nacional de Paraguay se integró con la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio, la Sociedad Nacional de Agricultura, el Centro de Importadores, la Central Unitaria de Trabajadores, la Central Nacional de Trabajadores y la Confederación Paraguaya de Trabajadores.

La Sección Nacional de Uruguay está compuesta por el PIT-CNT (Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores) y por el Consejo Superior Empresarial.

5.1. La Sección Nacional Argentina

Las entidades fundadoras de la Sección Argentina del FCES, que constituyen la Mesa Directiva, aprobaron, hasta el presente, como Entidades Parte del Plenario, a la Confederación General Económica, la Cámara de Importadores de la República Argentina, la Unión Argentina de Entidades de Servicios, la Unión Argentina de Proveedores del Estado, la Cámara Argentina de la Construcción, la Unión Argentina de la Construcción, la Universidad de Belgrano, el Instituto Tecnológico de Buenos Aires y la Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

Existen otras solicitudes de ingreso en consideración de parte del Plenario.

Las relaciones institucionales intra MERCOSUR hasta ahora se han dirigido a las secciones nacionales de Comisión Parlamentaria Conjunta y del Grupo Mercado Común.

En ambos casos, existe conciencia que deben profundizarse.

Con el resto de la sociedad civil las relaciones no han ido hasta ahora, más allá de los intereses sectoriales representados en el Foro, lo cual no es poco si se tiene presente el déficit democrático que ha presentado el MERCOSUR hasta ahora como conjunto regional.

Al respecto cabe destacar la abundante y calificada producción de la Comisión Parlamentaria Conjunta, aunque con escasa recepción de parte del Grupo Mercado Común, salvo en los casos que resulta imprescindible la intervención de los Poderes Legislativos para procurar la entrada en vigor de normas emanadas de órganos del MERCOSUR, cuando así lo requieren los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes. Hasta tal punto es así, que la Comisión Parlamentaria Conjunta debió elevar al Consejo Mercado Común, por la Declaración N° 1/96, su preocupación por la falta de respuesta e información en relación con Recomendaciones que formulara.

La Sección Nacional del Foro ha realizado una tarea muy fecunda en la elaboración no sólo de los trabajos encomendados por el FCES en la última reunión de Río de Janeiro, o sea, "Negociaciones MERCOSUR - ALADI " y "Reglamento de Defensa del Consumidor", sino también realizando aportes a otras Secciones Nacionales en los temas de su responsabilidad principal.

Así es como a la Sección Nacional de Paraguay se le envió un aporte en el tema de "Barreras No Tarifarias y Trabas Burocráticas en el comercio intra MERCOSUR" y a Uruguay otro sobre "Promoción del Empleo".

Sobre este último, nos parece interesante transcribir el documento argentino, porque de su lectura pueden extraerse algunas conclusiones provisionales sobre los límites del consenso en el FCES, tanto nacional como regional.

Debe destacarse previamente que se produjeron varios papeles de trabajo, inclusive algunos de mayor profundidad y extensión que el resultante después de varias semanas de arduos debates.

5.2. Recomendaciones sobre Promoción de Empleo de la Sección Argentina del FCES

"I. Actualmente se discute con gran intensidad en varios foros internacionales sobre las características que deben tener las políticas de empleo nacionales, en el contexto de la creciente integración de la economía mundial.

Los órganos del MERCOSUR deben incorporarse a este debate, acordando sobre el abanico de políticas públicas y privadas a las cuales conceptualmente se las considera apropiadas para promover el empleo productivo y libremente elegido.

En este sentido, los países del MERCOSUR deberían tomar nota de la resolución sobre Políticas de Empleo en una Economía Mundializada adoptada en la 83ª Reunión de la OIT (Ginebra 1996).

En el ámbito regional en relación a las Políticas de Empleo, se considera adecuado adoptar, entre otros, criterios sobre los cuales se están logrando consensos en el continente americano:

- * Adopción de medidas activas para fomentar el empleo productivo, especialmente el entrenamiento y la inversión en recursos humanos.
- * Ayuda al desempleado teniendo especialmente en cuenta la importancia de la formación para la reinserción laboral.
- * Promover los sistemas de información relativa a la demanda y oferta de trabajo, así como sistemas de entrenamiento y los servicios de colocación.
- * La salud y la seguridad social deberán ser consistentes con las políticas de promoción del empleo y debe alentarse la cooperación de los actores sociales. En cuanto a la protección de la salud y seguridad en el trabajo, podrán ser establecidas a través de políticas laborales públicas, así como de negociaciones colectivas.
- * La autonomía y la negociación entre los actores sociales, deberán jugar un mayor rol para favorecer los procesos de cooperación y de adaptación de las normas laborales a la evolución de las condiciones económicas y sociales.
- * La coordinación de actividades relativas a corrientes migratorias, por medio de un diálogo efectivo entre los países emisores y receptores de migraciones.

II. Entre las medidas de promoción de empleo recomendadas, las políticas que vinculan la educación con el trabajo, para responder el desafío del aumento de la productividad y de la incorporación de las nuevas tecnologías, tienen un lugar privilegiado.

El Foro coincide también -en sus términos generales- con los planteamientos que realiza el CINTERFOR/OIT en esta temática.

En este marco, también cabe enfatizar la necesidad de universalizar la enseñanza primaria y básica para superar el analfabetismo que aún subsiste en el MERCOSUR y que requiere acciones, no sólo del punto de vista social, sino también económico.

III. Entendemos que los siguientes puntos, entre otros, deben estar en las Agendas del Sector Público y de los Actores Sociales del MERCOSUR.

- 1) Las sociedades de los países del MERCOSUR tienen necesidad de establecer una estrategia socio-económica a largo plazo referida a las nuevas tecnologías, entendida como un conjunto de políticas interrelacionadas en favor del aprovechamiento de sus potencialidades económicas. Hay que crear un consenso sobre la importancia de la Productividad, para promover un proceso de aprendizaje acerca de

la aplicación de las mejores prácticas y la difusión de nuevas tecnologías. En este sentido hay que facilitar la cooperación entre los empresarios y trabajadores, en la empresa, a través de sus representantes.

2) Dado que la diseminación de la productividad resultante de las mejores prácticas es un medio importante para lograr el crecimiento sostenido y equilibrado de la economía, recomendamos que se haga una evaluación cuidadosa del modo en que la adaptación institucional y las prácticas del mercado laboral favorecen el propósito de estimular adaptaciones similares en países con una estructura institucional diferente. Para dicha evaluación se requiere desarrollar una amplia base informativa y de intercambio de experiencias.

3) El cambio tecnológico se dificulta sin el acompañamiento, e incluso la anticipación, de cambios en los sistemas educativos y de capacitación, para poder satisfacer la demanda de una mano de obra mejor entrenada y más educada. Es necesario desarrollar el dictado de cursos más flexibles, tanto dentro de las empresas como en el sistema de educación superior. La educación secundaria y terciaria debe ser complementada por cursos de especialización para adultos a lo largo de la vida de trabajo, a veces en la industria, a veces en las instituciones educativas, y a veces en cursos combinados. Los docentes requerirán con frecuencia un re-entrenamiento. Se deberán desarrollar métodos educativos y pedagógicos que fomenten la iniciativa, la creatividad y la responsabilidad en los jóvenes, y así prepararlos mejor para las nuevas condiciones de trabajo que enfrentarán. Dichos esfuerzos implican grandes costos. Los métodos de financiación, en especial los incentivos fiscales a las empresas, deben ser considerados.

4) En las empresas u otras organizaciones productivas, la instrumentación efectiva del cambio tecnológico requiere un fuerte compromiso de los actores sociales.

En este sentido amplio, esto significa en muchos casos un desplazamiento de los esquemas organizativos del tipo "Taylor", con su fragmentación de tareas y niveles de personal de supervisión, hacia la capacitación múltiple y la delegación de la responsabilidad.

Un cambio de esta naturaleza requerirá el re-entrenamiento tanto del personal de dirección como de los trabajadores.

También implica la tendencia hacia la integración "horizontal" de las funciones departamentales dentro de la empresa, y el intercambio de información a través de la empresa.

5) Se requieren innovaciones sociales para que las mejoras tecnológicamente inducidas en la productividad se traduzcan en mayor cantidad de empleos en la economía. Un objetivo de las políticas públicas debe ser la creación de una "sociedad activa", en la cual todos sus miembros estén preparados para realizar, y donde ellos mismos y los demás pueden percibir que están realizando, un aporte útil a la vida económica y social del conjunto.

Las nuevas tecnologías podrían contribuir a la realización de este objetivo.

6) La creación de oportunidades de trabajo en una escala tal que pueda combatir la desocupación, requiere reunir los fondos necesarios para la inversión adicional en áreas tales como infraestructura y desarrollo de recursos humanos.

Hay que suplementar los medios tradicionales de ahorro con enfoques nuevos. Se deberá prestar especial

atención a la creación de un clima de inversiones en el cual las decisiones para aumentar el capital físico sean acompañadas por decisiones para aumentar el capital intangible.

7) La innovación tecnológica y el cambio social deberán verse como un proceso integrado y su tratamiento deberá ser acorde.

La difusión y el manejo de la innovación deberá ser una parte integral de cualquier política tecnológica. Las políticas relativas al cambio tecnológico deben comprender algo más que la Investigación y el Desarrollo, dando preponderancia al mercado laboral, el sistema educativo, las empresas y los demás aspectos sociales.

8) Los países del MERCOSUR necesitan una mayor asistencia de los países altamente industrializados en materia de cooperación tecnológica y transferencia de conocimientos, para que se pueda aumentar el capital humano y la infraestructura social, y así participar en un equilibrado desarrollo económico mundial.

9) Hay que tener en cuenta que las nuevas tecnologías también ofrecen la posibilidad de desarrollar oportunidades económicas más descentralizadas, al reducir los costos de información y comunicación. Este hecho debería ser tenido en cuenta en el diseño de política de desarrollo regional.

IV. Pequeñas y Medianas Empresas

Es evidente que a las PyMES les resulta muy difícil y costoso integrarse positivamente en la economía globalizada, tener acceso al capital tecnológico mundial y disponer de las técnicas de gestión y los servicios profesionales más sofisticados.

Por otra parte, esta falta de adecuación que requiere una importante reconversión, se dificulta por falta de adecuado financiamiento a costos razonables y, sin embargo, es un tipo de empresa muy dinámico en cuanto a la creación de empleo.

Las políticas de apoyo a las PyMES deben tener en cuenta estas nuevas exigencias y ser reforzadas en consecuencia. Los Estados Partes del MERCOSUR y los interlocutores sociales deberían respaldar el dinamismo de las PyMES.

Se deben diseñar políticas que alienten la creación de "racimos" de actividades competitivas ("clusters") que permitan desarrollar y aprovechar las diversidades regionales del MERCOSUR.

La proliferación de "racimos" competitivos que combinan ventajas de orden industrial, tecnológico y territorial pueden constituir un vector fundamental para la creación de empleo.

Esta iniciativa requiere una implicación activa del conjunto de los operadores interesados que puede verse facilitada considerablemente por las acciones estructurales, desarrollada a escala de los Estados Miembros.

En este ámbito hay que privilegiar un enfoque horizontal, transectorial e interdisciplinario.

V. Inspección del Trabajo

El cumplimiento de las normas laborales y su contracara, la lucha contra el fraude laboral, son requisitos irrenunciables de todo Estado de Derecho que demanda la corresponsabilidad de los empleadores, los sindicatos y los gobiernos para la generación y defensa del empleo.

Los gobiernos deberán comprometerse a fortalecer las Inspecciones del Trabajo dotándolas de los recursos humanos técnicos y materiales necesarios para asumir los nuevos cometidos en las áreas de empleo, formación profesional, relaciones laborales y contralor del cumplimiento de las normas laborales.

Estos son los puntos en que los miembros del Foro han alcanzado un grado de consenso tal que han decidido plasmar en este documento, sin perjuicio de las diferencias que naturalmente puedan subsistir en otros aspectos vinculados".

Ahora es conveniente volver sobre las afirmaciones de Jacques Delors con las que se inicia el presente trabajo.

Para que el Foro Consultivo Económico-Social del MERCOSUR juegue un papel relevante en "la creación de un espacio económico común" en un ámbito de equidad social, se requiere por lo menos: una "indispensable pericia" de los miembros del FCES, y que éste sea francamente reconocido y valorado por los órganos decisorios del MERCOSUR, tal como Delors reconocía al CES.

Referencias Bibliográficas

CEPAL, "Equidad y Transformación Productiva: un enfoque integrado", Santiago de Chile, 1992.

Dirie, Cristina, "Competitividad, impactos laborales y participación de los actores sociales en el MERCOSUR", en Integración Latinoamericana, CFI, Buenos Aires, junio 1992.

Draibe, Sonia, "MERCOSUR: la temática social de la Integración desde la perspectiva institucional", CEFIR, Montevideo, 1996.

Ermida Uriarte, Oscar, "Los C.E.S.: antecedentes para el Foro Consultivo Económico-Social, OIT, Montevideo, 1995.

Fajnzylber, Fernando, "Competitividad internacional, evolución y lecciones", Rev. de la CEPAL, N° 36, Santiago de Chile, 1988.

Moavro, Horacio, "Diseño del Foro Consultivo Económico-Social del MERCOSUR", OIT, Montevideo, 1995.

Rosales, Osvaldo, "Competitividad, productividad e inserción externa de América Latina", Comercio Exterior,

México, agosto 1990.

1 El autor había propuesto a la Comisión de Reglamento: «el FCES deberá ser consultado por el GMC en la elaboración de Resoluciones que afecten directamente intereses económicos y sociales relevantes de los sectores representados».

2 VII Reunión del Consejo del Mercado Común, «Comunicado de los Presidentes» en «Integración Latinoamericana», N° 206, Buenos Aires, INTAL, diciembre de 1994.