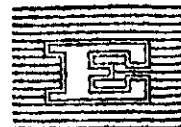


NACIONES UNIDAS



CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LIMITADO  
CEPAL/MEX/72/22  
Mayo de 1972

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

OBSERVACIONES SOBRE LA LIBRE MOVILIDAD DE LA MANO DE OBRA  
EN EL MERCADO COMUN CENTROAMERICANO



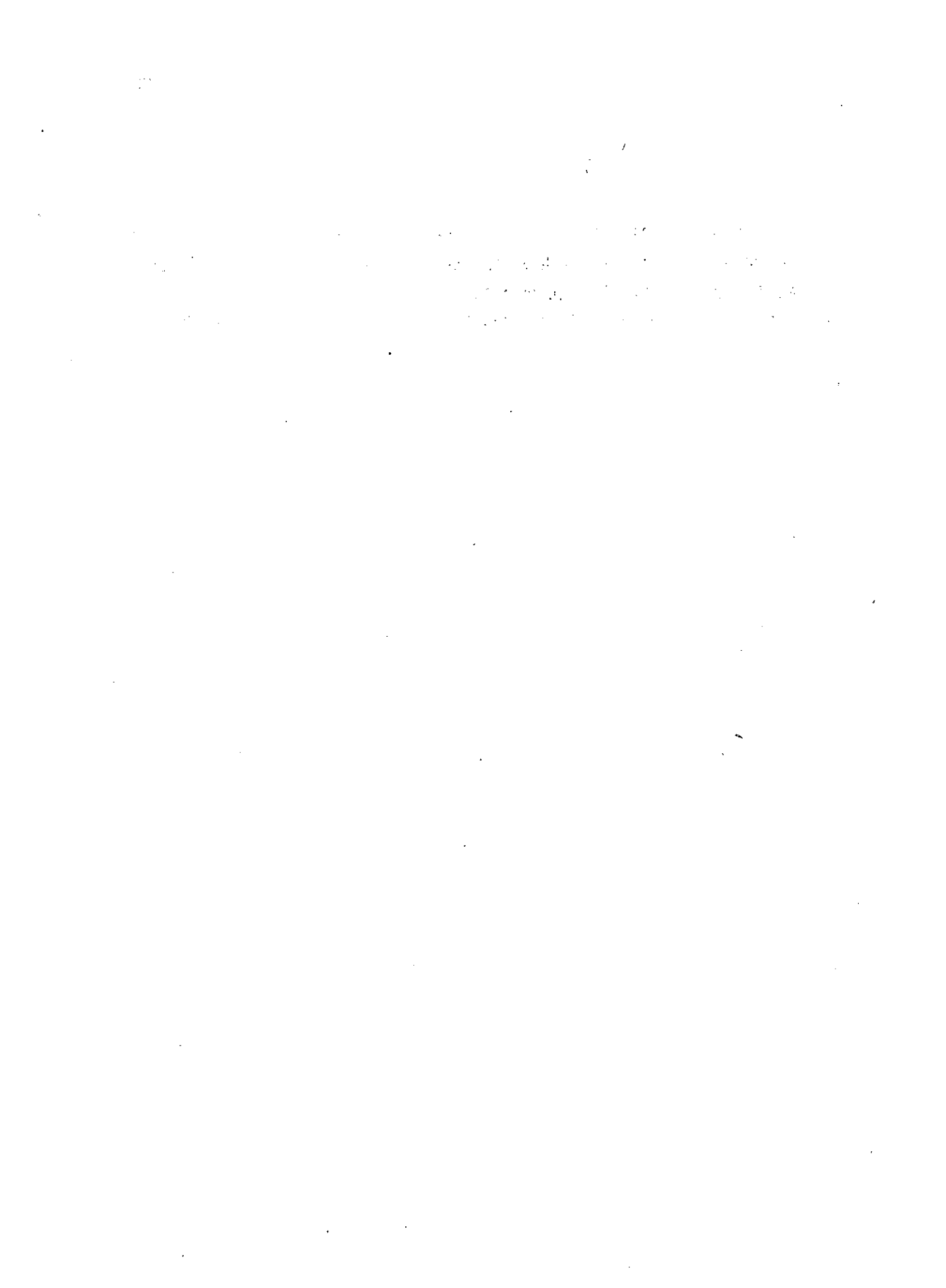
## INDICE

	<u>Página</u>
Nota	1
1. Introducción	3
2. Antecedentes	5
3. Migraciones internacionales y esquemas de integración	7
4. El marco de referencia centroamericano	9
a) Situación y perspectivas en los mercados de empleo	10
b) La importancia del sector agrícola	11
c) La desorganización espacial	12
d) Las migraciones internas	13
e) Los intercambios fronterizos	13
f) Núcleos migrantes en otros países de la región	14
g) El sector público y la movilidad	14
h) La restructuración del mercado común	15
5. Beneficios y costos de la movilidad	16
6. Modalidades de operación	18
a) De carácter jurídico	18
b) De carácter institucional	19
c) Proyectos	19
7. Resumen y conclusiones	21



## NOTA

Este documento fue elaborado en la Subsede de la CEPAL en México como una colaboración para el estudio Las perspectivas del desarrollo económico y social de Centroamérica en la década de 1970, que está llevando a cabo, a solicitud de los gobiernos de la región, la Misión SIECA/UNCTAD/PNUD.



## 1. Introducción

El Programa de Integración Económica de los países centroamericanos fue concebido como una estrategia de crecimiento acelerado, fundada en la decisión voluntaria de ampliar el espacio económico con miras a una especialización de actividades de acuerdo con los recursos disponibles y potenciales de la región. El Programa supone que mediante la integración habrán de generarse niveles de desarrollo que imprimirán mayor autonomía a los sistemas económicos de la región y estimularán, al mismo tiempo, transformaciones institucionales que no podrían ser alcanzadas --o se alcanzarían con mayores dificultades-- sin los acuerdos mancomunados. Se prevén, además, diversos principios y mecanismos correctores de los desequilibrios sectoriales y regionales que son consustanciales a las pautas de crecimiento.

Como puede haberse observado en los anexos del informe de esta Misión, en la década reciente se han registrado progresos visibles en la región, que se reflejan, en particular, en el incremento del volumen de las transacciones comerciales, el desenvolvimiento de la actividad industrial, y la realización de diversas obras de infraestructura que han atenuado el aislamiento físico de los países y sentado las bases para un desarrollo de largo plazo. Entre otros efectos, menos visibles, puede señalarse la aceleración de los cambios sectoriales en la estructura ocupacional, el robustecimiento institucional del sector público, la intensificación de las comunicaciones entre los grupos con capacidad para adoptar decisiones que interesan a la región, y la adquisición de experiencia por los órganos de la integración, que además de sus funciones específicas de orientación y asistencia, ejercen y transmiten diferentes "efectos de demostración" a los gobiernos nacionales. No todos estos fenómenos podrían ser atribuidos exclusivamente a la extensión de las prácticas integracionistas, pero las mismas han representado, en cualquier caso, un factor catalizador de los procesos de modernización de los países del área.

Paralelamente a los progresos alcanzados en la diversificación del aparato económico y ocupacional y a los estímulos iniciales --generados en parte por el Programa de Integración-- para modificar diversos ordenamientos institucionales en el ámbito nacional, se ha logrado mayor comprensión sobre

/la naturaleza

la naturaleza de los aspectos conflictivos inherentes al desarrollo. Comienza a vislumbrarse, en efecto, que con la ampliación y profundización de los acuerdos mancomunados habrán de producirse resistencias entre diversos grupos, algunos de ellos de carácter tradicional y otros de origen y de consolidación recientes. Y junto a estas resistencias más o menos organizadas, se vislumbra la aparición de toda una serie de aspiraciones y expectativas contradictorias provocadas por el dinamismo y por los cambios estructurales estimulados por los patrones de desarrollo.

De esta observación se deriva que el mercado común se encuentra en la actualidad en una fase de transición, entre una primera etapa en la que las dificultades se presentaron en el campo institucional, con tropiezos relativamente menores en el área comercial y de infraestructura --donde los intereses tradicionales estaban todavía sin definir o tendían a converger-- y una segunda etapa en la que la experiencia institucional de los sectores públicos y de los organismos de la integración tendrá que dirigirse a compensar y resolver nuevas dificultades, derivadas esta vez de la presencia de intereses consolidados con manifestaciones concretas en los mecanismos de distribución de beneficios. En otros términos, la profundización de la integración habrá de afectar áreas donde existen actitudes e intereses relativamente definidos como el agrícola, el fiscal, la política educativa, la participación popular, y la equiparación de las condiciones de trabajo, para citar algunos de ellos. En estas circunstancias habrá de ponerse una vez más a prueba la capacidad de análisis, previsión y negociación adquirida en el curso de la década por las instituciones y los gobiernos que pretenden perfeccionar el mercado común.

Dentro de este orden de ideas, el conflicto de 1969 y sus repercusiones económicas y políticas, parecen haber hecho más urgente la marcha hacia una segunda etapa que reclama, como es de esperar, nuevas reglas de comportamiento, que tengan presentes los problemas específicos de cada país asociado al mercado, el aceleramiento de las transformaciones institucionales y sociales, y la redistribución equitativa de los beneficios generados por los acuerdos mancomunados.



El examen de algunos aspectos particulares de esta segunda etapa se apoya en el hecho de que hasta el momento se han preservado, con algunas limitaciones, los intercambios comerciales entre los países miembros, sin haber cesado por ello los esfuerzos para reestructurar el mercado.

Con base en este marco de referencia se exponen algunas consideraciones sobre la movilidad de la mano de obra en la región, concebida como un compromiso integracionista adicional congruente con las políticas de empleo y de desarrollo regional que sería aconsejable adoptar, con miras a la optimización del uso de los recursos, y teniendo presentes los principios del desarrollo equilibrado, cuyos componentes y mecanismos específicos tendrán que modificarse por fuerza a través del tiempo.

Los propósitos de esta exposición son limitados. Se esbozan aquí lineamientos generales sobre la movilidad del factor trabajo que se sustentan en las teorías de la integración, y sobre las condiciones en que dicha movilidad podría asumirse en el contexto centroamericano, que tal vez puedan servir de base a estudios de mayor alcance y estimular posiblemente la instrumentación inicial de algunas de las sugerencias que en ellos se expresan.

## 2. Antecedentes

La atención que los distintos foros centroamericanos han dedicado a la movilidad de la mano de obra figura en distintos acuerdos y resoluciones. Ya en los tratados iniciales suscritos a fines de los años cincuenta y a principios de los sesenta, se planteaba la liberalización de las transferencias regionales de la fuerza de trabajo como una medida complementaria de la movilidad de bienes y capitales. Años más tarde (1966) la Resolución 144 del Comité de Cooperación Económica señalaba que "uno de los requisitos básicos para la integración es el libre movimiento de personas entre los países signatarios", y recomendaba, en consecuencia, el estudio de las implicaciones que ese fenómeno habría de significar para la integración. Las preocupaciones por el tema se confirman al suscribirse en 1969 la Resolución 54 del Consejo Económico Centroamericano donde, al trazarse el Programa de Acción Inmediata, se recomendaba emprender estudios sobre la movilidad de capitales y mano de obra, en la inteligencia de que, con base en las informaciones recogidas,

/deberían

deberían preverse políticas en este sentido, teniendo presente la distribución equitativa de los beneficios de la integración.

Por otra parte, los Ministros de Trabajo del área expusieron en distintas reuniones llevadas a cabo en el curso de la década, la necesidad de proceder a una equiparación y armonización de las leyes laborales y condiciones de trabajo en la región, aunque no plantearon explícitamente la movilidad del factor trabajo como una medida conducente a atenuar, en algunas zonas, presiones excesivas sobre los mercados del empleo.

Paralelamente a estos pronunciamientos de carácter oficial, se han formulado otros en el seno de instituciones académicas centroamericanas que, en general, subrayan los beneficios que se derivarían de la libre movilidad de la mano de obra, tanto desde el ángulo de la optimización del uso de los recursos como desde el de la consolidación de los compromisos regionales que habrá de conducir, ulteriormente, a la unificación política.

No se pueden ignorar, sin embargo, las objeciones que distintas agrupaciones han presentado al proyecto de libre movilidad. Sectores gubernamentales, por ejemplo, han manifestado preocupación por los desajustes sociales que las transferencias irrestrictas de mano de obra podrían provocar; por otro lado, distintas asociaciones obreras han señalado que la libre movilidad podría causar efectos de depresión sobre los niveles salariales y, en general, sobre las condiciones de trabajo de algunos países, dados los problemas de desempleo y subempleo que en general se advierten en la región. De acuerdo con estas observaciones, si la libre movilidad pudiese llegar a afectar negativamente a la integración social y a las condiciones de trabajo en los países signatarios, tendría que objetarse su validez como instrumento de integración.

Estos antecedentes revelan, por una parte, la atención que ha merecido el tema en distintos marcos y asociaciones y, por otra, el carácter contradictorio de las ideas que se han expuesto a su respecto. Parece conveniente, por lo tanto, tratar de analizar algunos aspectos sustantivos de la movilidad de la mano de obra en el contexto de países que, como los centroamericanos, se integran en condiciones de menor desarrollo relativo, con miras a determinar las modalidades, los plazos y los criterios de evaluación que podría adoptar el proyecto.

### 3. Migraciones internacionales y esquemas de integración

En los últimos años ha aumentado notablemente la preocupación por los fenómenos migratorios, en que se han ocupado innumerables estudios. Como resultado, se han ampliado los conocimientos acerca de las motivaciones, la composición, la influencia de las distancias, las modalidades de absorción y las repercusiones de largo plazo derivadas de esos flujos demográficos.

El fenómeno se comprende mejor, sin embargo, en las circunstancias de los países industrializados. Así, por ejemplo, se ha analizado la influencia ejercida sobre el aceleramiento de las migraciones internacionales en los siglos XVIII y XIX, por la revolución industrial, las guerras nacionales, las persecuciones raciales y religiosas, el imperialismo europeo y los ciclos económicos. Se han estudiado, de una manera particular, los factores de atracción que presentaba el continente americano, así como los efectos que las migraciones internacionales han tenido sobre la evolución económica e institucional.

Las indagaciones sobre los fenómenos migratorios entre países no industrializados son, por el contrario, de alcance limitado. Como en el análisis de otros temas, también en éste se tropieza con la insuficiencia de información, circunstancia que reduce la posibilidad de prever con alguna certeza las repercusiones de corto y largo plazo que generarían eventuales desplazamientos de mano de obra entre países.

Las modernas teorías sobre la integración económica colocan el tema de las migraciones internacionales sobre nuevas bases. Por una parte, se trata de controlar los factores que tradicionalmente han estimulado las migraciones permanentes y temporales; por la otra, se intentan reducir las restricciones a los flujos migratorios, restricciones que se habían establecido con base en intereses coyunturales y nacionales. En otras palabras, la movilidad de la mano de obra se convierte en una política que se complementa con las medidas de carácter integracionista, que busca el crecimiento acelerado y la reconstrucción económica y social sobre bases regionales. En este orden de ideas, la movilidad representa uno de los componentes de una estrategia que alienta la libre transferencia de factores entre países que manifiestan la voluntad de constituirse en unión económica, teniendo

/presentes

presentes sus ventajas comparativas iniciales y con miras a elevar funciones generales de bienestar que no podrían alcanzarse ajustándose a las pautas tradicionales de crecimiento. La movilidad llevaría en el largo plazo --suponiendo niveles de desarrollo crecientes-- a una equiparación del precio de los factores, aunque en las etapas preliminares habrían de presentarse distintas circunstancias perturbadoras en los mercados de trabajo, en la integración social, y en la distribución de los beneficios y costos del desarrollo regional.

Puesto en otros términos, las teorías de la integración económica postulan que la incorporación de la libre movilidad del factor trabajo al conjunto de políticas económicas, resulta de las limitaciones del libre comercio para lograr la equiparación de precios y condiciones sociales, por una parte, y la elevación sustantiva del ingreso agregado y per cápita de los países signatarios, por la otra. La liberalización de los desplazamientos de fuerza activa entre los países vendría a reducir disparidades regionales de ingreso y productividad, y a resolver problemas de dispersión espacial. En este razonamiento se supone que los flujos migratorios se orientan hacia zonas donde existen condiciones de empleo y salario relativamente atractivas, o donde la presión sobre los recursos (tierras) sean menores. De esta forma se eleva el ingreso per cápita de la región de salida, donde los emigrantes cumplían un papel productivo limitado, y se incrementan los beneficios en la región de destino.

Se reconoce empero que las migraciones, cuando no son adecuadamente orientadas, pueden convertirse en un mecanismo de concentración de los beneficios del desarrollo, por cuanto, si se dan en un sistema económico dinámico, amplían las oportunidades de inversión, las economías externas, y los cuadros empresariales en los países que las reciben. Cuando esta circunstancia no es compensada por los beneficios inmediatos que recibe el país del que han salido al liberarse de mano de obra excedente, se precisará adoptar políticas específicas de equilibrio.

Estas reflexiones deben aceptarse con reservas cuando se aplican al caso singular de economías de incipiente desarrollo, que padecen distintos fenómenos de subutilización de factores, y dependen apreciablemente del

sector agrícola en materia de ocupación y capacidad para importar. En este sentido, la liberalización de los movimientos migratorios habrá de ser gradual y selectiva, conforme se tornen visibles los beneficios recíprocos de los desplazamientos y se robustezca la capacidad institucional y financiera del sector público para llevar a la práctica políticas complementarias de empleo y de desarrollo regional.

Una estrategia concebida en los términos antes señalados, parece ajustarse a las condiciones singulares de la región y al desenvolvimiento prospectivo de los programas mancomunados. Parece conveniente, entonces, caracterizar someramente los principales problemas que enfrentan los países signatarios con la idea de trazar un marco de referencia más específico dentro del cual se examinarían las repercusiones probables de la movilidad regional de los trabajadores.

#### 4. El marco de referencia centroamericano

Los programas de la integración se han desenvuelto en el marco de condiciones derivadas de las pautas tradicionales de desarrollo: dependencia y vulnerabilidad externas, insuficiencia del capital social básico, escasa interdependencia de las actividades productivas, limitada participación social, niveles crecientes de desempleo y subempleo, presiones demográficas excesivas, debilidad de los cuadros empresariales, y marcada discontinuidad de las políticas gubernamentales. Estas circunstancias acentúan sus efectos negativos recíprocamente, y dificultan seriamente la puesta en práctica de los programas de cooperación regional.

No se pretender afirmar, sin embargo, que estas dificultades sean insuperables. Como se ha establecido en las diferentes secciones que componen el informe de la Misión, los países centroamericanos han obtenido, merced a los estímulos de la integración, logros de importancia en distintos campos, y ya se ha subrayado que los nuevos esquemas de la división del trabajo internacional y la restructuración de las fuerzas políticas a nivel mundial, deben generar incentivos para marchar hacia nuevos niveles de desarrollo con integración.

La libre movilidad de los trabajadores debe quedar incluida en los principios de las nuevas pautas de crecimiento que se consideran consustanciales a la integración y, más concretamente, en las políticas de empleo y desarrollo regional que es aconsejable adoptar en el curso de esta década. En cualquier caso, la concepción y la instrumentación de la movilidad habrían de ajustarse a las condiciones peculiares de la región, y entre ellas cabría señalar las siguientes:

a) Situación y perspectivas en los mercados de empleo

En el estudio sobre los mercados de trabajo en la región que forma parte de este anexo, se señala que entre los principales problemas que afectan a los mercados de trabajo de la región sobresale la insuficiencia de oportunidades de empleo frente a la rápida expansión de la fuerza activa. En tales circunstancias, resultaba aconsejable formular un conjunto de políticas encaminadas a elevar la tasa de creación de empleos a un nivel superior a la del crecimiento de la población económicamente activa. Advertidas las limitaciones en este sentido del sector industrial y del sector servicios, se llegaba a la necesidad de enfrentar igualmente el problema en el marco de la actividad agrícola y en el de la sociedad rural.

Estas apreciaciones son de carácter general; no pretenden caracterizar situaciones particulares por países, subregiones, sectores, ramas de actividad o posición ocupacional. Es obvio que si éste no fuera el caso --y si se recuerda que los diferenciales de ingreso y de oportunidades de empleo gravitan sensiblemente sobre las motivaciones para emigrar-- el establecimiento de la libre movilidad no tendría efectos de envergadura, al menos hasta que no se perfilara una significativa polarización geográfica del crecimiento. La realidad, sin embargo, resulta más complicada.<sup>1/</sup> A pesar de la insuficiencia de información, se puede afirmar que las oportunidades de empleo varían por sectores, regiones, ramas de la actividad y posición en la ocupación y que, por otra parte, los costos para crear puestos de trabajo

<sup>1/</sup> Recuerda esta circunstancia algunos argumentos que se formularon en los principios del mercado común, en el sentido de que las transacciones de bienes no se producirían entre los países centroamericanos, por poseer aparatos productivos presumiblemente similares.

en los diversos sectores en modo alguno son similares. Si no se diera esta variabilidad de situaciones específicas, difícilmente se podrían explicar los movimientos migratorios internos.

De lo anterior se derivan dos conclusiones: i) la diferenciación relativa de oportunidades y condiciones de trabajo por país, región, rama de actividad y tipo de empleo disponible difunde incentivos para la movilidad del factor trabajo que hasta la fecha se ha traducido en migraciones internas, intercambios fronterizos y asentamientos en otros países de la región y fuera de ella; y ii) existen posibilidades de controlar y acentuar, en cierto grado, los efectos de esa diferenciación mediante el conjunto de políticas de empleo que se recomienda adoptar en esta década, en particular en el sector agrícola.

b) La importancia del sector agrícola

En el curso del trabajo de la Misión se ha señalado reiteradamente que el desarrollo del sector agrícola habrá de gravitar acusadamente sobre la capacidad de importar, la movilización de los recursos internos, y la generación de nuevos puestos de trabajo, entre otros aspectos. En modo alguno significa ello que el crecimiento industrial --especialmente las manufacturas y los servicios básicos-- no tenga influencia en una estrategia de largo plazo. Por el contrario, con base en el reconocimiento de su importancia se plantearon una serie de medidas encaminadas a ampliar las oportunidades de empleo y los servicios en el ámbito de la sociedad rural. Por esta vía se pretenden elevar los costos de oportunidad de la migración a los centros urbanos y alentar diversos cambios en la estructura de la demanda interna de productos manufacturados.

En el marco de estas políticas orientadas a estimular el progreso de la sociedad rural, cabría pensar en desplazamientos selectivos de mano de obra. Se juzga que proyectos como la colonización de espacios vacíos, especialmente en la región del Atlántico,<sup>2/</sup> el reagrupamiento de poblados

<sup>2/</sup> En especial los proyectos de colonización que el Gobierno de Nicaragua ha emprendido ya en la región del Atlántico con la asistencia de organismos internacionales.

dispersos, la construcción de grandes obras de infraestructura, podrían inducir movimientos de trabajadores en condiciones previamente acordadas por las partes interesadas. En otros términos, dentro del marco de las políticas de activación del sector agrícola<sup>3/</sup> cabría prever la apertura de mercados de trabajo binacionales o multinacionales, limitados, en una fase preliminar, a una subregión determinada. Posteriormente, se ampliaría al mercado ocupacional del sector.

Cabe apuntar que la movilidad, en las circunstancias reseñadas, podría interesar también a personal calificado (médicos, ingenieros, extensionistas) y a pequeños comerciantes, por cuanto las inversiones canalizadas con sentido regional estimularían economías de aglomeración con las consiguientes transferencias ocupacionales dentro del sector.

Existen argumentos para suponer que las economías urbanas de la región se beneficiarían con la orientación selectiva de flujos migratorios hacia el sector rural, y con la retención de contingentes activos en ese sector. Se aseguraría, por otra parte, el suministro de alimentos, se reducirían las presiones de la fuerza de trabajo sobre las actividades secundarias y de servicios, y acaso se atenuarían, en general, algunos efectos negativos que resultan del desfasamiento entre crecimiento industrial y urbanización.

### c) La desorganización espacial

Al analizarse en el documento sobre los mercados del empleo que aparece en este anexo la densidad de población por países y regiones, se llega a la conclusión de que la desorganización espacial afecta adversamente al sistema económico centroamericano. El fenómeno se traduce en pautas de fuerte concentración de población, actividades e infraestructura, en el área del Pacífico y, como contraparte, en pautas de dispersión geográfica en otras áreas. Hay indicios de que los gobiernos han comenzado a inquietarse por los costos marginales crecientes que entrañan los desequilibrios espaciales

<sup>3/</sup> La activación del sector se sustentaría --como se ha indicado en el anexo VII-- en una estrategia de crecimiento de la demanda interna de productos agrícolas que implicaría modificaciones en la tenencia de la tierra, medidas de carácter fiscal, alteración en los términos de intercambio entre sectores, y agilización de las transferencias intersectoriales.



y vislumbran ya la necesidad de aplicar con sentido regional los criterios y técnicas de la microplanificación. Cabe recordar a este respecto que uno de los países miembros de la integración considera que uno de sus problemas básicos debe resolverse con la reasignación geográfica de su población. En esta circunstancia surge la posibilidad de instrumentar el desarrollo por regiones con desplazamientos selectivos de trabajadores. Vale decir, la movilidad se ajustaría --y, en cierta medida, se sustentaría-- a las políticas de empleo orientadas preferentemente al sector rural y a las políticas de reorganización espacial y desarrollo regional.

d) Las migraciones internas

La posibilidad de poner en práctica la movilidad a través de las políticas de empleo y de reorganización espacial se apoya en la naturaleza y magnitud de los flujos migratorios internos, que se analizan en el documento correspondiente que forma parte de este anexo. Estos flujos indican que existen importantes contingentes de población activa sensibles a los estímulos que generan las nuevas, aunque insuficientes, oportunidades de trabajo y la extensión de algunos servicios en los centros urbanos. Efectos combinados de mecanismos de rechazo y atracción provocan migraciones que tienen un carácter selectivo, dado por la edad y sexo del migrante y por su área de salida y de destino. Con base en esos grupos móviles y teniendo presente la selectividad que les es inherente, cabría plantear la conveniencia de inducir movimientos hacia áreas y en condiciones preestablecidas. De esta manera, el ordenamiento de los flujos migratorios se ajustaría a los criterios de reasignación del uso de los recursos; y, en este marco, la movilidad regional de la mano de obra le imprimiría mayor latitud.

e) Los intercambios fronterizos

Se ha comentado en el estudio antes citado, el fenómeno peculiar de las migraciones temporales en las zonas fronterizas, que responden a las demandas del ciclo agrícola. Regulaciones especiales han normado estos intercambios, para beneficio mutuo de las partes interesadas. Cabría preguntar si no sería factible elevar los niveles de bienestar mediante programas

/especiales

especiales de desarrollo fronterizo sustentados en la libre movilidad de la mano de obra dentro de una zona binacional delimitada, y a base de un programa específico de inversiones.

Parece aconsejable, asimismo, estudiar con detenimiento las experiencias de contactos mutuos y ajuste ocupacional en las zonas fronterizas, y derivar de ellas conclusiones que podrían ser de utilidad al establecerse mercados de empleo de libre movilidad en otras regiones alejadas de las fronteras.

f) Núcleos migrantes en otros países de la región

Circunstancia adicional que cabe mencionar en este contexto es la existencia de núcleos migrantes en otros países de la región. Es probable que el asentamiento de centroamericanos en países de la región distintos al país de origen, se haya ampliado en los últimos años como resultado del estrechamiento de las relaciones comerciales y la difusión de informaciones sobre nuevas oportunidades de empleo. El carácter liberal de algunos tratados migratorios ha favorecido el traslado hacia esos países, y la absorción de los migrantes en ellos. De esta manera se han puesto las bases para atenuar algunos costos sociales de las migraciones regionales, por cuanto las personas y agrupaciones de asentados en el país de destino podrían movilizarse para cooperar en el proceso de absorción del migrante del mismo origen nacional. Se supone que las partes interesadas estimularían modalidades de cooperación entre los diversos grupos.

g) El sector público y la movilidad

La posibilidad de incorporar la movilidad de la mano de obra al conjunto de las políticas de empleo, de organización espacial y de desarrollo fronterizo se sustenta en el hecho de que en el curso de la última década se han ampliado considerablemente las responsabilidades del sector público. Como queda dicho, la movilidad regional del factor trabajo habrá de demandar el diseño y la puesta en práctica de estímulos diferenciales y la movilización de nuevos recursos. Si a estos requerimientos se agrega el de articular

una capacidad de comprensión y arbitraje para resolver discrepancias de distinto nivel vinculadas con la movilidad, cabría en tal caso prever medidas orientadas a coordinar la participación de los sectores y a resolver las dificultades de corto plazo que la movilidad de los trabajadores podría entrañar.

h) La reestructuración del mercado común

Dentro de este conjunto de apreciaciones que conforman un marco de referencia centroamericano sobre el tema de la movilidad de la mano de obra, ocupan lugar prominente los problemas recientes del mercado común.

Como ya se indicara en la introducción, se mantienen las ventajas, las condiciones y la voluntad de profundizar el alcance de los acuerdos mancomunados, a pesar de las dificultades surgidas en los últimos años. El ingreso a una nueva etapa de la integración se sustentaría en un conjunto de medidas de corto plazo congruentes con una estrategia de desarrollo de mayor alcance, que habrá de prever cambios en las orientaciones y en diversos ordenamientos institucionales, que serían instrumentalizados principalmente por el sector público de los países con la asistencia de los órganos de la integración, y la participación activa del sector privado. En el marco de esta estrategia, habrá de incorporarse la movilidad regional de la mano de obra, como un fundamento integracionista adicional congruente con las políticas de empleo y de organización espacial recomendadas. Se juzga que la movilidad, además de servir a esas políticas, estimularía la participación de estratos hasta el momento marginados de las instituciones y de los problemas de la región. No se pretenden subestimar las dificultades y resistencias que aparecerían en esa segunda etapa de referencia, que tendrían que compensarse a base de la capacidad de negociación adquirida en los asuntos regionales y sustentarse en la convicción de que los progresos alcanzados y la reestructuración previsible de las fuerzas económicas y políticas en las relaciones internacionales justifican plenamente el esfuerzo integracionista.

### 5. Beneficios y costos de la movilidad

Incluso corriendo el riesgo de incurrir en repeticiones, resulta conveniente, sin embargo, plantear los beneficios y costos previsibles de la movilidad, con base en las características distintivas de la región esbozadas en el punto anterior.

Como punto de partida debe aceptarse que los valores de los beneficios y costos variarán en el curso del tiempo; circunstancia ésta que implica que debe mantenerse una visión flexible y dinámica en la evaluación de las repercusiones derivadas de estos desplazamientos.

Si para fines del análisis se distingue entre un país de emigración y otro de inmigración, podrían identificarse los siguientes beneficios para el primero.

Si el país de emigración cuenta con excedentes de mano de obra en algunos sectores, la salida de población redundante entrañará una elevación del ingreso per cápita de la población restante, aun cuando el producto global no se alterara. Significaría, además, el alivio de una presión social sobre escasos recursos, con lo cual se habría "ganado tiempo" para una programación de mayor alcance. Por otra parte, se obtendrían ahorros en la infraestructura social (viviendas, escuelas y gastos asistenciales) susceptibles de canalizarse hacia actividades directamente productivas. Finalmente, al moderarse la presión sobre la tierra, se contribuirá a cimentar las bases para una modernización de la agricultura.

Los costos, en este caso hipotético que se reseña, dependerían de las siguientes circunstancias: si el consumo marginal del emigrante hubiere sido superior, hasta una edad dada, a su producto marginal del país o región emisor, se habría sustraído el producto potencial envuelto en el ciclo de actividad futura de esa persona. Si la emigración hubiese llevado, en cambio, a un despoblamiento de áreas que apenas habían empezado a conseguir algunas economías de aglomeración, los costos marginales de la provisión de servicios se habrían elevado. Flujos considerables afectarían, además, la estructura por edad y sexo de la población, y de esta manera, conllevarían una reducción de la tasa global de actividad; esto es, la relación entre la población activa y la total.

Para el país de destino, podrían resultar los siguientes beneficios. Se contaría con un contingente de población activa interesada en proyectos amplios de colonización para los cuales la población local no siempre estaría disponible, puesto que la población migrante aceptará expectativas más reducidas y menos específicas. La realización del proyecto de colonización interesaría al país de destino en la medida en que estimulase su desarrollo regional y generase fuentes indirectas de empleo para nacionales. Por otra parte, se obtendrían los ahorros de contar con una población activa adulta de productividad creciente, beneficio que se acentuaría si tal población poseyera calificaciones adquiridas en su país de origen. Estas circunstancias incidirían a su vez sobre las demandas derivadas (bienes, insumos) con efectos multiplicadores sobre el empleo y la movilidad social de nacionales. Y, en fin, de llegar a ser los flujos considerables, se obtendría una tasa global de actividad más elevada.

Los costos, por otra parte, serían variados; en particular, se derivarían de las situaciones conflictivas que podrían presentarse entre nacionales y emigrantes sobre un trasfondo de competencia por el empleo, la habitación y la obtención de servicios. Conflictos de esta naturaleza tendrían distintas repercusiones en las relaciones políticas internas del país y en las relaciones centroamericanas. Por otra parte, podrían deprimirse las condiciones de trabajo entre trabajadores locales no calificados, aunque cabría prever que las escalas de salario se diferenciarían en favor de los nacionales en la medida en que éstos fueran dirigidos hacia ocupaciones de mayor productividad, demandados por la creciente diversificación de la estructura productiva.

Conviene insistir en que el análisis de costos y beneficios no puede plantearse en términos estáticos; sus valores habrán de cambiar con arreglo a las orientaciones que los países miembros impriman a las políticas de la movilidad dentro del marco de las políticas de empleo y desarrollo regional.

Estas apreciaciones, sin embargo, acaso ayuden a definir las expectativas y permitan anticipar algunos puntos de obstrucción, elementos que deben tenerse presentes en una negociación de las políticas de la movilidad regional.

## 6. Modalidades de operación

Si se tienen presentes las dificultades crecientes que en general habrán de presentarse en los programas de ampliación de la integración a que se ha hecho referencia y se advierte que la movilidad de los trabajadores tendrá que afectar intereses y actitudes muy diversos por el insuficiente dinamismo que se advierte en los mercados del empleo y en el sistema socio-económico en general, parece aconsejable promover en las etapas preliminares de la negociación de la movilidad, un debate amplio del tema, no sólo en los foros regionales y nacionales, sino por cuantos diferentes medios de difusión pública se consideren apropiados. Se juzga de importancia recoger opiniones, identificar resistencias, y crear consenso sobre los beneficios y costos a que la movilidad podría dar lugar a través del tiempo y en función de las orientaciones que se le imprimiesen. Ya se ha dicho que la movilidad de trabajadores es un fenómeno visible, que habrá de afectar a las relaciones interpersonales y a los gobiernos locales.

Por otra parte, son ya evidentes las limitaciones de un estilo de negociación restringido a círculos preocupados por la integración, pero que en modo alguno representan una amplia gama de intereses y aspiraciones.

Con base en los resultados de esta actividad preliminar cabría considerar las medidas a que se hace referencia en seguida, alguna de las cuales se han esbozado ya en otras partes de este documento.

### a) De carácter jurídico

1) Pronunciamiento de los países miembros del mercado común en favor de la libre movilidad de la mano de obra en la región, y la incorporación formal del principio en el Tratado de Unión Económica y Monetaria cuya suscripción se recomienda como una de las medidas de corto plazo de la reestructuración.

2) Reunión de antecedentes y experiencias en materia de derecho migratorio en la región para tratar de formular reglamentaciones amplias sobre el trato no discriminatorio, los derechos activos y pasivos y, en general, sobre los aspectos que definan y amparen el status del migrante.

### /b) De carácter

b) De carácter institucional

1) La creación de lo que, de hecho, vendría a constituir un Consejo Social Centroamericano integrado por los Ministros de Trabajo y por asesores de los Ministros de Economía y Agricultura, como parte del Consejo de Ministros propuesto en el anexo X, con la asistencia de SIECA y organismos de las Naciones Unidas; este Consejo quedaría autorizado a tomar decisiones atinentes a las políticas y programas de la movilidad regional de trabajadores, incluyendo cláusulas de salvaguardia de carácter flexible en favor de los trabajadores de origen nacional.

2) El mismo Consejo promovería la apertura de centros de información sobre oportunidades de empleo en los países y regiones de emigración.

3) El Consejo formado por los Ministros de Educación y de Trabajo tendría a su cuidado la puesta en práctica de medidas complementarias en materia de formación profesional para fines mancomunados, reconocimiento de títulos universitarios, armonización de las condiciones de incorporación al sistema escolar de segundos países y estímulos a los intercambios selectivos de población escolar, asociaciones gremiales, núcleos campesinos, etc., que condujeran a contactos interpersonales de amplitud.

4) Se formarían, además, comités de consulta integrados por representantes gubernamentales, laborales y del sector patronal, que recabarían opiniones y recomendarían estudios sobre distintos aspectos vinculados con la movilidad del factor trabajo.

c) Proyectos

Sería conveniente que el Consejo de los ministros aludidos solicitase la formación de grupos de trabajo ad hoc que formularan proyectos bilaterales o multilaterales de desarrollo regional sobre las siguientes bases:

1) Elección de nuevos polos de desarrollo regional o ampliación de los existentes con criterios integrales de planificación (áreas de producción, comercialización y servicios), apoyados por contingentes binacionales o multinacionales. Los programas de inversiones se canalizarían preferentemente hacia obras de infraestructura, con baja incorporación de maquinaria, y hacia proyectos de colonización. Se aspiraría de esta forma a multiplicar

/las economías

las economías de aglomeración en favor del país huésped, con miras a elevar las oportunidades de empleo que habrían de generar directa e indirectamente los programas señalados.

El financiamiento podría obtenerse del Banco Centroamericano y de otros organismos, en la inteligencia de que cuando el país de emigración se beneficiara visiblemente con la salida de excedentes laborales, habría de participar en una relación que se acordará en los gastos de transporte y costos iniciales de la transferencia.

Se solicitaría la asistencia técnica de organismos regionales e internacionales, en especial en la fase de microplanificación, y en la evaluación ulterior del desenvolvimiento del proyecto de desarrollo regional.

2) Independientemente de estos proyectos de desarrollo regional orientados a zonas nuevas o a zonas que se pretendiese mejorar, el Consejo de los Ministros aludidos encomendaría el diseño de proyectos de desarrollo fronterizo mancomunados, sustentados en la creación de un mercado de empleo de libre movilidad y geográficamente delimitado. Se sugiere, asimismo, escoger una de las regiones fronterizas con fines de experimentación y demostración.

El financiamiento provendría de los gobiernos nacionales con participación del Banco Centroamericano, y asistencia técnica regional e internacional. Cabría contemplar, además, la instalación de plantas industriales de carácter complementario precisamente en las zonas fronterizas, con la idea de alcanzar economías de aglomeración y de inaugurar nuevas modalidades de cooperación regional y con terceros países.<sup>4/</sup> Sobre la base de los progresos y experiencias logrados en esta primera etapa, se estimularían otros mercados de empleo para aquellos países y ramas de actividad donde se observasen desequilibrios. Existen indicios de la posibilidad de transferir, en una etapa ulterior, médicos, enfermeras, técnicos, obreros y profesores universitarios.

3) Además de estos proyectos, cabría recomendar iniciativas de carácter complementario como, por ejemplo, la creación de instituciones mancomunadas de formación profesional, la armonización de las estructuras y programas escolares y universitarios, y los estímulos al turismo de origen centroamericano.

<sup>4/</sup> Véase el anexo VII.



## 7. Resumen y conclusiones

1. El mercado común parece encontrarse en una etapa de transición entre la primera fase --en la que se crearon y robustecieron con algunos tropiezos los órganos de la integración y se incrementaron apreciablemente los intercambios comerciales-- y una segunda fase --en la que se prevén dificultades crecientes y graves dilemas en la redistribución, a nivel regional y nacional, de los beneficios del desarrollo con integración-- durante la cual se pondrá a prueba la capacidad de previsión y de negociación adquirida por los gobiernos y por las instituciones del mercado común en el curso de la última década.

2. Suponiendo que en esta etapa de transición se llevará a la práctica un conjunto de medidas de corto plazo congruente con la estrategia de largo alcance que se propone en este informe, se piensa en la libre movilidad de la mano de obra como un proyecto integracionista de mediano plazo.

3. Se han apuntado las condiciones y restricciones que conforman el marco de referencia centroamericano: los crecientes niveles de desempleo y subempleo, particularmente de la mano de obra no calificada; la gravitación del sector agrícola tanto en la estructura ocupacional como en la capacidad de importar; la desorganización espacial; las migraciones internas, que representan una creciente presión sobre las economías urbanas; el incremento de los intercambios fronterizos; la aparición de núcleos migratorios en otros países de la región y fuera de ella; la ampliación de las responsabilidades del sector público, y el actual estancamiento en el mercado común. Estas condiciones específicas determinarán las modalidades que la libre movilidad del factor trabajo podría adoptar en la región.

4. Se juzga que la liberalización selectiva de los desplazamientos de trabajadores contribuiría en el largo plazo a una mejor asignación de los recursos, por cuanto entraña el alivio de presiones demográficas excesivas en algunas zonas y la orientación de los flujos migratorios conforme a las políticas de empleo y de desarrollo regional recomendadas en el informe de la Misión.

5. De aquí que la libre movilidad de la mano de obra habrá de contribuir a la elevación de las funciones generales de bienestar, a pesar de que en el corto plazo pueda generar efectos perturbadores sobre los países de salida y de destino de la misma. Se ha insistido en que los beneficios y costos habrán de variar en el tiempo para cada país en particular, y que en modo alguno la libre movilidad --como los programas de la integración en su conjunto-- debe ser vista como una medida sustitutiva de los cambios institucionales que deberán implementarse.

6. Se ha advertido que cuando los beneficios recibidos por el país de emigración sean apreciables, éste participaría en una relación que se acordará en los gastos de transportes y costos iniciales de la absorción, complementando los recursos que se movilizasen en los organismos regionales e internacionales de financiamiento.

7. Se proponen diversas medidas de carácter jurídico e institucional que habrán de respaldar y orientar los proyectos preliminares de movilidad. Se recomienda que programas binacionales y multilaterales de inversiones en obras de infraestructura, en proyectos de colonización y de desarrollo fronterizo constituyan la etapa preliminar de un conjunto de políticas llamadas a estimular, de una manera gradual y selectiva, la movilidad del factor trabajo en la región. Estos programas se complementarían con la creación de instituciones comunes de formación profesional, con la armonización de las instituciones educativas y de educación superior, y con estímulos selectivos al turismo de origen centroamericano.



