

SERIE POLÍTICAS SOCIALES

14

**ASPECTOS SOCIALES DE LA INTEGRACIÓN
Volumen I**

**Gert Rosenthal
Armando Di Filippo y Rolando Franco**



**NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1997**

LC/L.996
Febrero de 1997

Este número de la serie titulado "Aspectos sociales de la integración", se presenta en dos volúmenes. El primero de ellos contiene los estudios preparados por Gert Rosenthal, Armando Di Filippo y Rolando Franco de la CEPAL. Los estudios contenidos en el segundo volumen fueron preparados por John W. Durston, de la CEPAL y Eduardo Bascuñán, antropólogo; José Ignacio Porras, investigador asociado de CEPAL y Ph.D. (c) del Instituto Universitario Ortega y Gasset de la Universidad Complutense de Madrid; y Eduardo Palma del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Las opiniones expresadas en esta publicación, que no ha sido sometida a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la Organización.



ÍNDICE

	Página
Resumen	5
INTRODUCCIÓN	7
Capítulo I	
LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL Y LAS POLÍTICAS SOCIALES	
<i>Gert Rosenthal</i>	9
Introducción	9
I. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA INTEGRACIÓN	9
II. LA INTEGRACIÓN Y LA POLÍTICA SOCIAL	12
III. POLÍTICA SOCIAL EN EL MARCO DE UN ENFOQUE INTEGRADO	14
IV. INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA SOCIAL	15
V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	16
Capítulo II	
ASPECTOS SOCIALES DE LA INTEGRACION REGIONAL	
<i>Armando Di Filippo y Rolando Franco</i>	19
Síntesis	19
I. LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA MUNDIAL	20
1. Rasgos y características	20
2. Impacto social en América Latina y el Caribe	23
II. LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA HEMISFÉRICA	24
1. Rasgos y características	24
2. Impacto social en América Latina y el Caribe	26
III. LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA	27
1. Rasgos y características	27
2. Impacto social en la región	29
IV. LAS CLÁUSULAS SOCIALES EN LOS TRATADOS	33
1. Los acuerdos de libre comercio	34
2. Los acuerdos regionales y subregionales	34

V.	INTEGRACIÓN, INSTITUCIONES, Y POLÍTICA SOCIAL	39
	1. Democracia, descentralización, y políticas sociales . . .	39
	2. Integración, Descentralización, y políticas sociales . . .	40

	Lista de siglas citadas en el texto	42
--	---	----

	BIBLIOGRAFÍA	43
--	------------------------	----

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro I-1	Acuerdos subregionales	10
Cuadro I-2	Acuerdos bilaterales	11

Resumen

Bajo el título "Los aspectos sociales de la integración" este número de la serie "Políticas Sociales" reúne cinco trabajos que recogen las primeras reflexiones de la CEPAL sobre esta temática, en sus múltiples dimensiones.

Se inicia con un trabajo de Gert Rosenthal, titulado "El proceso de integración y las políticas sociales" donde el autor, entre otros temas, privilegia el de la movilidad de la mano de obra, la retribución del factor trabajo y las migraciones transfronterizas. El trabajo de Armando Di Filippo y Rolando Franco titulado "Aspectos sociales de la integración regional", examina los procesos de la globalización y regionalización mundial y hemisférica de los mercados y sus repercusiones sociales en América Latina. El trabajo de Eduardo Bascuñán y John Durston, "Globalización, tratados comerciales y autodesarrollo indígena en América Latina", examina las relaciones entre los conceptos y fenómenos de la integración económica, la globalización extraeconómica y el autodesarrollo indígena. El trabajo de José Ignacio Porras, titulado "Una revisión crítica a la teoría de la integración regional", pone de relieve que la integración es un tema relevante a la ciencia política desde la perspectiva tanto de los estudiosos del ámbito local —la construcción del Estado Nación—, como para los del internacional —la integración regional.

Finalmente, el trabajo de Eduardo Palma, titulado "Actualizar las variables de la integración", reitera la necesidad de replantear el tema en sus múltiples dimensiones que además de la económica y la política, incluye la social y la de seguridad mutua.

INTRODUCCIÓN

La CEPAL registra una larga y conocida trayectoria en el estudio y estímulo de los procesos de integración latinoamericana que se remonta al momento fundacional de los primeros acuerdos en la década de los sesenta. Asimismo ha cumplido recientemente un papel pionero en el replanteamiento de esta nueva fase de la integración regional.

Para el ámbito latinoamericano la CEPAL ha desarrollado una línea de estudios sobre el *regionalismo abierto* que ha operado como un punto de referencia importante en los foros internacionales donde se debate el tema de la integración y se suscriben los compromisos para el futuro (CEPAL, 1994). Esa expresión ha sido incorporada como concepto a declaraciones del Grupo de Río, y suele ser mencionada por importantes personeros en diferentes foros regionales, hemisféricos e interregionales.

El proceso de integración latinoamericana bajo las nuevas condiciones del "regionalismo abierto", se verifica en el ámbito de un esfuerzo por posicionarse competitivamente en una economía mundial crecientemente globalizada. Puede observarse el avance simultáneo de tratados de integración unidimensionales o de alcance limitado, cuya finalidad es la liberalización de los mercados de bienes, servicios y factores productivos (con excepción de la fuerza laboral); y de tratados de integración multidimensionales o profundos que ya han alcanzado la fase de uniones aduaneras, y suscrito compromisos para establecer mercados comunes, avanzando en la formulación de políticas coordinadas, armonizadas o incluso conjuntas.

Dentro de las formulaciones de la propia CEPAL, el concepto de regionalismo abierto se inscribe en el marco más amplio de las nuevas modalidades de desarrollo en economías abiertas, profundizando en las transformaciones productivas que —respetando las preocupaciones por la equidad— son requeridas para competir en este mundo crecientemente globalizado.

El enfoque integrado de políticas que propugna CEPAL pone especialmente de relieve la importancia de los aspectos sociales, no sólo en la defensa de la equidad sino también, y simultáneamente en la promoción de la productividad, la competitividad y, en suma, el desarrollo. La integración económica de América Latina ha experimentado una intensa reactivación a partir de los años noventa en el contexto de un proceso de desarrollo caracterizado por una mayor interdependencia económica internacional y una importante transformación en el papel de los Estados nacionales. Los sistemas de políticas sociales latinoamericanos comenzaron a transformarse profundamente a partir de los años noventa acompañándose a las estrategias de desarrollo, que privilegian la apertura económica, un mayor protagonismo del sector privado en la asignación de los recursos, y una redefinición de las funciones esenciales del Estado, con la introducción de intensas reformas institucionales orientadas a desregular y descentralizar tanto los procesos económicos en general como las prestaciones públicas en particular. Estas tendencias son congruentes con los procesos de globalización, e incidirán indudablemente en las modalidades que asuma la integración regional en su dimensión social.

Esta compilación expresa las primeras reflexiones de la CEPAL sobre los aspectos sociales de la integración, tal como ellos se plantean, o empiezan a perfilarse, en los nuevos escenarios históricos emergentes.

Se inicia con un trabajo de Gert Rosenthal, titulado "El proceso de integración y las políticas sociales". Tras relatar someramente los avances (hasta el momento de la elaboración de su trabajo en 1993) del proceso de integración en América Latina, el autor se refiere entre otros temas, a uno que ha concitado la atención de los estudiosos de la integración en otras latitudes: la movilidad de la mano de obra, la retribución del factor trabajo y las migraciones transfronterizas. También explora la forma en que los compromisos de integración pueden influir sobre el logro de los objetivos convencionales de la política social: mayor equidad, mayor participación en el proceso de adopción de decisiones, y menor marginación. Se interroga por último sobre la funcionalidad de los procesos de integración respecto a los objetivos de una política de transformación productiva con equidad.

El trabajo siguiente preparado por Armando Di Filippo y Rolando Franco se titula "Aspectos sociales de la integración regional". Examina los procesos de la globalización y regionalización mundial y hemisférica de los mercados y sus repercusiones sociales en América Latina. En ese contexto, plantea los rasgos específicos de la integración latinoamericana desde una perspectiva que trasciende los aspectos puramente económicos. Se incluye un somero examen de las cláusulas sociales de los principales acuerdos, y algunas reflexiones preliminares sobre los aspectos político-institucionales de la integración latinoamericana.

El trabajo de Eduardo Bascuñán y John Durston, "Globalización, tratados comerciales y autodesarrollo indígena en América Latina", examina las relaciones entre los conceptos y fenómenos de la integración económica, la globalización extraeconómica y el autodesarrollo indígena. En ese contexto aborda algunas de las implicancias de los acuerdos comerciales multilaterales para el autodesarrollo indígena, y concluye formulando algunas opciones estratégicas frente a estas tendencias.

El trabajo de José Ignacio Porras, titulado "Una revisión crítica a la teoría de la integración regional", pone de relieve que la integración es un tema relevante a la ciencia política desde la perspectiva tanto de los estudiosos del ámbito local —la construcción del Estado Nación—, como para los del internacional —la integración regional. El autor plantea una revisión crítica del concepto de integración. Su objetivo no es tanto ofrecer una definición, sino entregar algunas herramientas para quien emprenda tan compleja empresa.

Por último el trabajo de Eduardo Palma, titulado "Actualizar las variables de la integración", reitera la necesidad de replantear el tema en sus múltiples dimensiones que además de la económica y la política, incluye la social y la de seguridad mutua. En esta perspectiva multidimensional, formulada preferentemente desde el ángulo de la ciencia política, el proceso de integración alude a la conformación de un nuevo sistema político, económico y social. Una tesis central de su contribución expresa que "es más realista afirmar que el sustrato político de la integración es fundamental para consolidar los logros y las metas económicas, sociales y culturales que negar su carácter político, autonomizando los avances en ciertas áreas y de este modo exponiéndolos a riesgos serios de involución".

Capítulo I

LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL Y LAS POLÍTICAS SOCIALES

Gert Rosenthal

Introducción

¿Qué se puede decir sobre los vínculos entre la integración económica y las políticas sociales? Para desbrozar el camino y llegar a proposiciones concretas, cabría considerar varios temas cruciales. *Primero*, y como telón de fondo, relataré muy someramente lo que está sucediendo con los compromisos de integración en América Latina y el Caribe. *En segundo lugar*, comentaré sobre el tema social que más atención ha concitado en el contexto de los procesos de integración en otras latitudes, aunque no en América Latina y el Caribe, es decir su vínculo con materias laborales: la movilidad de la mano de obra, la retribución del factor trabajo y las migraciones transfronterizas. *En tercer término*, trataré de aclarar qué se entiende por "políticas sociales" en un contexto más amplio; a fin de relacionarlo con las propuestas que formularé a continuación. Y, *en cuarto lugar*, analizaré cómo pueden incidir los compromisos de integración en el logro de los objetivos convencionales de la política social: mayor equidad, mayor participación en el proceso de adopción de decisiones y menor marginación y exclusión. *Finalmente*, formularé algunas propuestas para que los compromisos de integración que hoy se asumen sean funcionales con respecto a una política de transformación productiva con equidad.

I. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA INTEGRACIÓN

En los últimos años, y en marcado contraste con el contexto en que se enmarcaban los esquemas formales de integración económica en los años ochenta, han proliferado acuerdos de diversa índole, que revelan una gran heterogeneidad, tanto en sus modalidades como en su configuración geográfica. Existen acuerdos bilaterales y multilaterales, algunos entre países con niveles de desarrollo y dimensiones económicas similares, y otros en los que la situación de las partes es marcadamente dispar (véanse los cuadros I-1 y I-2). El denominador común de estos esquemas es que tienden a facilitar el comercio, la inversión y la cooperación. De hecho, tanto la inversión privada como el comercio recíproco entre países latinoamericanos han crecido notablemente a partir del inicio de la década.

Incluso ha surgido un fenómeno inédito: en este período se abrió la posibilidad de dar un alcance hemisférico a los acuerdos de libre comercio. En esa dirección apunta el

Tratado de Libre Comercio (TLC) de Norteamérica entre México, Canadá y Estados Unidos, y también la llamada "Iniciativa para las Américas". Es más, la posibilidad de acceder al mercado estadounidense sobre bases estables, predecibles y, a la vez, recíprocas contribuyó de manera significativa a la renovación del interés en los acuerdos de libre comercio en América Latina y el Caribe.

Estos acuerdos tienen otro denominador común que los distingue de los primeros intentos de integración subregional en América Latina y el Caribe: mediante ellos se procura facilitar la inserción internacional de los países, más que crear núcleos de crecimiento dinámico basados en la demanda interna. También se podría decir que con los nuevos compromisos de integración se procura complementar los ingentes esfuerzos que se observan en todos los países por impulsar la competitividad internacional. Estos compromisos se asumen en el marco de una política de intensa liberalización comercial, lo que significa, por una parte, que los clásicos costos de la desviación de comercio se reducen considerablemente pero, por otra, que las preferencias concedidas a los demás participantes en un proceso integrador tienden a perder importancia relativa.

En los últimos años se ha comenzado a reconocer, tanto en círculos académicos como gubernamentales, que el ideal de una economía internacional abierta, sin barreras artificiales al intercambio de bienes y servicios, no excluye necesariamente los compromisos de integración y que éstos incluso podrían facilitar su concreción. Este es un planteamiento plausible. Desde un punto de vista conceptual, los compromisos de integración pueden contribuir a la realización de las tareas más importantes previstas en la agenda prioritaria del desarrollo regional. Este punto de vista se basa en argumentos bien conocidos, entre los que destacan el aporte potencial de los mercados ampliados al incremento de la eficiencia (como resultado de economías de escala y de la eliminación o disminución de rentas monopólicas), a la innovación y al progreso técnico, así como su influencia en los niveles de inversión.

Cuadro I-1

ACUERDOS SUBREGIONALES

	Acuerdo de Cartagena	Mercado Común Centroamericano	CARICOM	MERCOSUR
Fecha de suscripción	26 de mayo de 1960	13 de diciembre de 1960	4 de julio de 1973	26 de marzo de 1991
Vigencia	Indefinida	20 años, con prórroga indefinida	Indefinida a/	Indefinida
Arancel externo común	X	X	X	X
Normas de origen	X	X	X	X

a/ En el Tratado no se señala fecha de expiración, de lo que se infiere que su vigencia es indefinida.

Cuadro I-2

ACUERDOS BILATERALES

Países o acuerdos	Año de suscripción	Desgravación de lista positiva	Desgravación general con excepciones
AR-UR (ACE N° 1)	1982	X	
BR-UR (ACE N° 2)	1982	X	
AR-EC (ACE N° 3) <u>a/</u>	1984	X	
CH-UR (ACE N° 4)	1985	X	
ME-UR (ACE N° 5)	1986	X <u>b/</u>	X <u>b/</u>
AR-ME (ACE N° 6)	1986	X	
AR-BR (ACE N° 7) <u>c/</u>	1986	X	
ME-PE (ACE N° 8)	1987	X	
AR-PE (ACE N° 9)	1988	X	
AR-VE (ACE N° 10) <u>d/</u>	1988	X	
AR-CO (ACE N° 11)	1988	X	
AR-BR (ACE N° 12) <u>c/</u>	1988	X	
AR-PA (ACE N° 13)	1989	X	
AR-BO (ACE N° 19)	1989	X	
AR-BR (ACE N° 14)	1990		X
BO-UR (ACE N° 15)	1991	X	
AR-CH (ACE N° 16)	1991	X	
CH-ME (ACE N° 17)	1991		X
BO-PE	1992		X
AR-VE (ACE N° 20)	1992	X	
AR-EC (ACE N° 21)	1993	X	
BO-CH (ACE N° 22)	1993	X	
CH-VE (ACE N° 23)	1993		X

a/ Acuerdo absorbido por el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N° 21.

b/ Uruguay tiene una lista positiva para desgravar las importaciones que proceden de México, pero en el caso inverso la lista es negativa.

c/ Acuerdo absorbido por el ACE N° 14.

d/ Acuerdo absorbido por el ACE N° 20.

Entre la plétora de acuerdos adoptados en los últimos tiempos se distinguen al menos cuatro tipos de convenios que se clasifican según el grado de compromiso de las partes. La categoría más simple comprende los acuerdos de desgravación de una lista de productos, a los que se otorga tratamiento arancelario preferencial con respecto a productos similares provenientes de terceros países. Los acuerdos de la segunda categoría apuntan a la desgravación comercial amplia y, por lo tanto, la negociación se centra en las listas de excepciones y no en las de productos que se desea liberalizar. Esto se traduce en la creación de una zona de libre comercio carente de disposiciones comunes de protección frente a terceros, complementadas por normas de origen para los productos que son objeto de libre comercio.

La tercera categoría incorpora a la zona de libre comercio un arancel común, a fin de evitar las distorsiones de precios relativos derivadas de las diferencias de costos atribuibles a tarifas arancelarias, sobre todo en el caso de países con un alto grado de comercio recíproco y estructuras económicas similares. En el cuarto tipo de acuerdos, se agrega a la zona de libre comercio y al arancel común un programa de armonización de políticas macroeconómicas, con el fin de evitar distorsiones de los precios relativos derivadas de diferencias de costos imputables al tipo de cambio, los subsidios a la exportación, los niveles de tributación y las tasas de interés.

Los convenios descritos no tienen una estrecha relación con la política social. Sin embargo, suelen complementarse con actividades más puntuales de cooperación, entre otras la realización de proyectos conjuntos destinados a mejorar la infraestructura y los servicios de transporte, y los sistemas de generación y distribución de energía eléctrica, investigación tecnológica y capacitación de recursos humanos, sobre todo en áreas de alta especialización, todo lo cual ofrece beneficios potenciales obvios para las partes involucradas.

Asimismo, la aplicación de los acuerdos suscritos se ve facilitada por la adopción de programas concretos y permanentes de promoción del comercio y las inversiones. En los últimos tiempos los encuentros empresariales, las actividades de divulgación y las entidades de fomento han contribuido a promover las inversiones conjuntas y a intensificar el intercambio comercial entre diversos países de la región, junto con ampliar la participación de distintos grupos sociales en el proceso.

II. LA INTEGRACIÓN Y LA POLÍTICA LABORAL

Cuando se considera la coordinación de políticas sociales en el marco de un proceso de integración, no se puede dejar de plantear el tema de los vínculos entre las políticas laborales y los acuerdos multilaterales. Este tema ha sido objeto de estudios y de experiencias concretas en la Comunidad Europea, pero constituye una asignatura pendiente en la agenda de investigación de América Latina y el Caribe.

La relación entre el desarrollo del comercio y las condiciones de trabajo es objeto de interés desde hace varias décadas (Charnovitz, 1988). Ese interés se ha reflejado en diversos intentos, en su mayoría infructuosos, por vincular el tema de los derechos laborales a la política comercial a nivel multilateral. Pese a la amplia gama de vínculos entre las corrientes de comercio, la inversión y las migraciones, por una parte, y las condiciones de trabajo, por otra, el tema está virtualmente ausente de las normas de comercio internacionales.

En este contexto, revisten particular importancia los problemas de transición y de ajuste y las consideraciones sobre la competencia desleal. En cuanto a los primeros y su

relación con los mercados de trabajo, aún existen serias dificultades en la teoría económica para determinar con precisión los efectos de la integración. En particular, el supuesto de pleno empleo de buena parte de la teoría microeconómica tradicional elimina de antemano uno de los posibles efectos de los procesos de transición y ajuste, y parte de la base de que los cambios en las estructuras económicas derivados de las modificaciones del patrón de especialización se llevan a cabo sin fricciones. En todo caso, la integración (no sólo regional, sino también a nivel internacional) exige realizar la tarea nada sencilla de promover este proceso de reestructuración, lo cual en buena parte depende de políticas nacionales destinadas a facilitar la incorporación y el retiro de empresas de diferentes sectores, junto con la promoción de mecanismos financieros y de capacitación que faciliten la reconversión productiva.

El debate sobre la atracción de inversiones o la competencia desleal en el ámbito comercial, que podría derivarse del mantenimiento de condiciones de trabajo o de salarios a niveles muy bajos, es fuente de controversia (Charnovitz 1992). Por una parte, hay quienes argumentan que los países que establecen normas laborales estrictas o salarios altos lo hacen voluntariamente, y que por lo tanto no debieran considerarse víctimas de países con normas menos estrictas o salarios más bajos. Es más, las diferencias se consideran como un elemento inherente de la división del trabajo y de la especialización a nivel internacional. Quienes sostienen la opinión contraria consideran que las diferencias entre países pueden dificultar la adopción de mejores normas o salarios, puesto que los países que más avancen en esa dirección quedarán en desventaja en los mercados mundiales.

Por consiguiente, el primer planteamiento, que puede aplicarse por igual a procesos subregionales de integración y al contexto internacional, lleva a negar la necesidad de establecer un vínculo entre la política comercial y las condiciones laborales. Esta posición también puede conducir, aunque no de manera inevitable, a afirmar que la armonización en el ámbito social entra en conflicto con la soberanía de cada país, que favorece el proteccionismo disfrazado, que en el caso de los países económicamente más rezagados la pobreza constituye un obstáculo para mejorar las condiciones sociales y que la intensificación del comercio conducirá a un perfeccionamiento gradual y automático de las normas laborales sin que para ello sea necesario suscribir acuerdos subregionales internacionales.

En cambio, el segundo razonamiento suele conducir a propuestas que conllevan diversos tipos de armonización en el ámbito laboral o social. No niega necesariamente la posibilidad de que las normas y las condiciones laborales sean utilizadas con propósitos proteccionistas, pero señala que la adopción de estándares más altos se da de manera automática ante el incremento del comercio y del ingreso.

En la práctica se ha avanzado muy poco en el establecimiento de un vínculo directo entre la política comercial y las condiciones laborales en el ámbito multilateral. Sin embargo, algunos gobiernos lo han hecho unilateralmente, como lo ilustra el caso de los Estados Unidos, que prohibió la importación de artículos en cuya producción participen menores. A nivel bilateral, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y el sistema generalizado de preferencias de los Estados Unidos también impone condiciones al comercio al supeditar el acceso preferencial a su mercado al respeto de los derechos laborales en el país exportador.

Por otra parte, puede argumentarse que la armonización es más factible o justificable entre un número limitado de países, dado que en tal caso facilita la solución de controversias de manera más efectiva y predecible, además de servir para consolidar una coalición que permita suscribir acuerdos más amplios de integración. Por lo tanto, la búsqueda de un acuerdo sobre normas laborales paralelo al TLC de Norteamérica, y la adopción de un acta social que consagra derechos sociales fundamentales en la

Comunidad Europea (pese a la oposición del Reino Unido) tienen como uno de sus objetivos lograr el apoyo o evitar la oposición sindical a los procesos de integración en su conjunto.

La posibilidad de vincular la política comercial o de integración a las condiciones laborales también surge del fenómeno de las migraciones. La teoría económica tradicional considera que el comercio de bienes puede, bajo ciertas condiciones, ser un sustituto de las corrientes migratorias, por cuanto permite que un país que cuenta con abundante mano de obra se especialice en la producción de bienes que supongan un uso intensivo de ese factor, lo que evita las migraciones y contribuye a que se reduzcan las divergencias entre las remuneraciones pagadas en distintos países. El bajo nivel de comercio redundaría en un aumento de las migraciones y mayores posibilidades de tensiones sociales.

Si bien esta sustitución entre comercio y migraciones puede darse en el largo plazo y constituye una de las justificaciones del TLC de Norteamérica, en la práctica no agota la gama de interacciones entre migración e integración económica. Por lo tanto, pueden coexistir con esta tendencia de largo plazo otros fenómenos estacionales como las migraciones transfronterizas, en los períodos de cosecha en países vecinos, fenómeno que ha ido adquiriendo una importancia creciente en América Latina. En este caso la reglamentación de las condiciones de trabajo puede ser un complejo tema de negociación, como lo ejemplifica el caso de los haitianos que emigran a la República Dominicana.

Las diferencias en los salarios también pueden ser motivo de preocupación en lo que se refiere a las corrientes migratorias más permanentes, particularmente en el contexto de una integración en que se contemple un posible acuerdo sobre la libre circulación de trabajadores, como en el MERCOSUR. La magnitud del incentivo para emigrar que se derive de las diferencias salariales dependerá de otros factores, como el idioma (importante en Europa, por ejemplo), las variaciones en la demanda y la oferta de mano de obra a consecuencia del mismo proceso de integración, y la existencia de redes que faciliten el contacto entre inmigrantes ya establecidos y posibles emigrantes. Además, la aplicación práctica del principio de no discriminación en razón de la nacionalidad implica una normatividad compleja, especialmente si se contempla la posibilidad de llevar a cabo un proceso gradual y de establecer excepciones para distintas categorías de trabajadores (Ramos Olivera, 1993).

En síntesis, por el hecho de suponer corrientes recíprocas de comercio, inversiones y migraciones, la integración puede estar estrechamente vinculada al tema de las condiciones de trabajo. Aparte de los efectos de estas corrientes en el empleo, cuya magnitud es difícil de precisar, existen diferencias importantes de opinión sobre la importancia y las implicaciones de la existencia de condiciones laborales heterogéneas en los diversos países.

III. POLÍTICA SOCIAL EN EL MARCO DE UN ENFOQUE INTEGRADO

El vínculo entre los compromisos integradores y la política social se puede abordar de distintas maneras, de acuerdo a la definición que se dé al término "política social". En este sentido, los economistas suelen prestar especial atención a las contraposiciones (*trade-offs*) entre las políticas destinadas a lograr crecimiento y las destinadas a lograr equidad. El planteamiento ortodoxo considera que el crecimiento antecede a la distribución aun cuando la experiencia de América Latina y el Caribe sugiere que el crecimiento económico no conduce necesaria y automáticamente a la equidad.

Hoy sabemos que las políticas que se ocupan del crecimiento y aquellas que se ocupan de los efectos distributivos pueden ser complementarias. Uno de muchos ejem-

plos es la inversión en recursos humanos, que contribuye tanto a la eficiencia productiva como a la equidad.

Sobre la base de estos conceptos, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe viene proponiendo, desde 1990 un enfoque que ha definido como *Transformación productiva con equidad*. (CEPAL, 1990; 1992a). No es del caso analizar en detalle ese planteamiento, con la excepción de algunos aspectos que se relacionan con esta exposición. Cabría mencionar, primero, que la transformación productiva —es decir, una expansión económica sustentada en la incorporación deliberada y sistemática de progreso técnico— es indispensable para superar la pobreza y lograr un mayor nivel de equidad. Es bien sabido que sin crecimiento no se crean los puestos de trabajo necesarios para atacar frontalmente el problema de la pobreza. Pero el crecimiento no es lo único que interesa; lo importante es que el crecimiento eleve cada vez más la capacidad competitiva en los mercados internacionales, y que sea capaz de generar empleo productivo y de asegurar la sostenibilidad (y sustentabilidad ambiental) del proceso, y de facilitar la distribución de los frutos del desarrollo entre los distintos estratos de la población.

En segundo lugar, cabe decir que la transformación productiva es de carácter sistémico, puesto que exige la adopción simultánea de un conjunto de medidas al interior de las empresas y en el entorno en que éstas se inscriben. La falla de cualquiera de los elementos del sistema —ya sea la eficiencia a nivel de las empresas, la infraestructura portuaria o el sistema de educación nacional— repercute sobre los demás, dificultando así el logro de la anhelada competitividad internacional.

En tercer lugar, la transformación productiva no es sostenible en el tiempo sin cohesión social, la que, a su vez exige mayor equidad. Tampoco se puede aspirar a mayor equidad sin crecimiento económico, para lo cual se necesita una transformación productiva. Por consiguiente, la transformación productiva y la equidad se refuerzan mutuamente.

Por eso, se insiste en la necesaria complementariedad de las políticas orientadas a una mayor eficiencia y un mayor crecimiento, por una parte, y aquéllas que tienen como meta lograr mayor bienestar y una mejor distribución del ingreso, por otra. En ese mismo orden de ideas, crecimiento y equidad son productos tanto de la política económica como de la social; ninguna de las dos son neutras en términos distributivos y ambas influyen en la capacidad de crecer. De ahí se deriva el *enfoque integrado* de la CEPAL.

Por último, una de las premisas implícitas en la propuesta es que la formulación y la aplicación de estrategias y políticas económicas deben darse en un contexto democrático y participativo. Cabe reiterar, en relación con esto, la necesidad de que los diversos sectores de la sociedad suscriban un conjunto mínimo de acuerdos sobre el contenido, alcance y secuencia de las políticas, con el fin de retroalimentar la consecución del objetivo de mayor equidad.

IV. INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA SOCIAL

Aquellos que parten de la definición más limitada que establece una nítida diferencia entre la política económica, la eficiencia y el crecimiento de la política social y la equidad terminan afirmando que la integración *económica* contribuye a la eficiencia y al crecimiento, en tanto que lo social —con excepción de la ocupación generada por el mayor crecimiento— habrá de abordarse a nivel de cada país. Lo contrario, sostienen, sería pedirle al proceso más de lo que puede dar.

En cambio, si se acepta el enfoque integrado ya descrito, la integración económica contribuye a la transformación productiva *con equidad*, en tanto que importantes aspectos

de la política social aplicada a nivel de cada país inciden en el contenido y el alcance de los compromisos de integración.

Lo anterior significa que en el análisis de los procesos de integración regional y las políticas sociales hay que tener en cuenta dos tipos de políticas y sus interrelaciones: las políticas destinadas a impulsar la integración y las políticas nacionales destinadas a impulsar el desarrollo en cada país. En otros términos, se podría decir que si la política pública nacional logra avances simultáneos en materia de crecimiento y de equidad, entonces, por definición, la integración intrarregional es funcional con respecto a ambos objetivos, aun cuando sólo contribuya a una mayor eficiencia productiva.

En ese sentido, como ya se señaló, los beneficios clásicos que se atribuyen a los mercados ampliados establecidos a partir de los compromisos de integración son el incremento de la productividad derivados de las economías de escala, la eliminación o disminución de rentas monopólicas y el efecto que ejercen en los niveles de inversión. Todo esto adquiere aún más validez en el contexto de los años noventa, ante la disminución de los costos potenciales que trae consigo la integración vinculada a la política de liberalización comercial.

Por otra parte, en el marco del enfoque sistémico de la competitividad internacional mencionado anteriormente, los procesos subregionales de integración contribuyen no sólo a realzar la eficiencia de las empresas, sino también del entorno en que éstas se inscriben. Las medidas binacionales o multinacionales que se adopten en el ámbito de la infraestructura portuaria, energética y de transportes, en la formación de mercados de capital, en la innovación tecnológica y en la capacitación de recursos humanos pueden contribuir en gran medida a la eficiencia. Ya existen numerosos ejemplos exitosos de ese potencial que, sin embargo, está lejos de aprovecharse plenamente.

Además, hay otros aspectos muy importantes de los compromisos de integración que redundan indirectamente en la política social: la armonización tributaria y la coordinación de políticas relacionadas con el gasto social. El principal instrumento redistributivo de la región, en efecto, es la política fiscal. Ese instrumento se debilitó en general durante los años ochenta, y al parecer llegó a un punto de inflexión a fines de la década. Por una parte, ante los efectos de la globalización de la economía, muchos gobiernos han impulsado reformas impositivas que tienden a ampliar la base de recaudación, normalmente a costa de la progresividad del sistema. Por otra, las restricciones financieras de los gobiernos y las empresas públicas se reflejaron en una reducción de los coeficientes del gasto social en relación con el PIB, en una proporción importante de países. Aunque los compromisos de integración no influyen en gran medida en esta tendencia, de alguna manera la refuerzan, debido a la necesidad de un mínimo de armonización de los sistemas impositivos de los países participantes en una unión aduanera o incluso en una zona de libre comercio. Convendría, por lo tanto, incluir en la agenda de los procesos de integración avanzados programas de armonización, tanto de la estructura y el nivel de los ingresos como de los servicios sociales básicos que se consideran indispensables en cada sociedad.

V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

1. El análisis de los vínculos recíprocos entre compromisos de integración y política social puede ofrecer importantes aportes, ya que los problemas que se plantean en el proceso de eliminación de barreras arancelarias al comercio de bienes y servicios cuando existen importantes diferencias en las políticas salariales, laborales y elementos estrechamente relacionados con la competitividad son muy similares en el contexto subregional e

internacional. Cuando menos, interesa determinar si esas diferencias constituyen obstáculos al avance de los procesos de integración y globalización; más productivo aún sería determinar cómo pueden contribuir la integración y la globalización al logro de los objetivos de la política social en cada país.

2. Este tema ha sido objeto de escasos estudios que, de hecho, han incidido en forma relativamente limitada en la integración latinoamericana y caribeña. Sin embargo, la información de que se dispone en la región y la experiencia más amplia de la Comunidad Europea, sobre todo en el ámbito laboral, permiten deducir que constituye un tema importante de investigación para el futuro inmediato.

3. Al igual que en el ámbito global, el régimen de mayor competencia que se da en un espacio económico ampliado podría tener efectos adversos en lo que respecta a las condiciones laborales (remuneraciones y prestaciones), de no existir una base mínima de acuerdos entre las partes, es decir normas laborales de aceptación común. La falta de dicha base puede dar origen a conflictos comerciales en que una parte acuse a otra de establecer condiciones laborales inaceptables —una especie de "dumping" laboral— con argumentos análogos a los utilizados en caso de incumplimiento de normas ambientales. Estos son temas que guardan estrecha relación con la política social, que tienen claras implicaciones transfronterizas en un proceso de integración y también a nivel internacional y que, además, están íntimamente ligados al fenómeno de las migraciones.

4. Sin embargo, hay otra cara de la moneda: la mayor productividad y el mayor dinamismo económico derivados de un proceso de integración exitoso podrían conducir tanto a la creación de nuevos puestos de trabajo como a alzas salariales vinculadas con una creciente productividad. Este aspecto positivo es el que deben fomentar las políticas públicas.

5. El hecho de que se dé ese fenómeno, y, en general, de que los procesos de integración regional contribuyan al logro de la equidad, depende no sólo del contenido y del alcance de los compromisos vinculados con aquellos procesos, sino también del contenido y el alcance de la política pública de cada país. Esto significa que no hay relaciones de causalidad precisas entre los compromisos de integración y el impacto distributivo de los procesos integradores y de globalización. Para que esos acuerdos tengan efectos positivos será necesario ocuparse de ambos planos: el nacional y el multinacional. Lo mismo es válido en el plano internacional.

6. En un contexto más amplio, si los rezagos sociales se consideran parte integral del desarrollo de cada país, y no un fenómeno que se puede mitigar o superar con enfoques parciales, se lograría un avance en el sentido de que el desarrollo latinoamericano y caribeño en esta nueva etapa de su historia podrá abocarse simultáneamente a mejorar su competitividad internacional, como elemento dinamizador de las economías, y de una mayor equidad, en beneficio de *toda* la población de la región.

7. Así como en el pasado la integración económica fue un elemento importante del modelo de sustitución de importaciones, hoy también puede ser un componente fundamental del modelo que procura la competitividad en el mercado internacional, y de una política de transformación productiva con equidad. Incluso cabe sospechar que los posibles beneficios de la integración son superiores a los que sugeriría un análisis estático de la creación y la desviación de comercio, ya que el impacto de los espacios ampliados en la innovación y la asignación más adecuada de recursos, a nivel de empresas y también del sistema en que estén insertas, sin duda contribuiría a elevar la productividad y la eficiencia.

8. Los convenios de integración vigentes en América Latina y el Caribe se caracterizan por su diversidad puesto que abarcan desde acuerdos relativamente sencillos con pocos requisitos formales hasta iniciativas de constitución de uniones económicas

avanzadas. Por lo tanto, no se pueden hacer afirmaciones de validez universal. En los procesos más profundos, hay espacio para abordar de manera conjunta materias sociales tradicionales, como la educación y la salud. Ya existe una larga tradición al respecto a nivel internacional, como lo atestiguan la existencia de la UNESCO, la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud, que encontraría un eco más fructífero aún en países de una misma región (salud) y con una cultura común (educación).

9. Las finanzas públicas son otro ámbito importante en el que se entrecruzan los compromisos de integración y la política social de los distintos países. En los procesos de integración avanzados, en los que pueden realizarse programas de armonización tributaria y del gasto público, cabría incluir también los objetivos redistributivos.

10. Por último, se podría considerar el tema de la movilidad de las personas entre un país y otro en los procesos de integración y a nivel internacional, que entraña problemas muy peculiares de carácter económico, social y político, por lo que sólo se consigna como otra área en la que se entrecruzan la política nacional y los compromisos de integración.

Capítulo II

ASPECTOS SOCIALES DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Armando Di Filippo y Rolando Franco

Síntesis

1. Los aspectos sociales de la nueva integración en que se han embarcado los países de América Latina y el Caribe sólo pueden entenderse insertándolos en el marco de la integración mundial y hemisférica de los mercados. De aquí surge la necesidad de distinguir entre los aspectos sociales de la integración económica ("mercadista"), y los aspectos sociales de la integración ("a secas") más aplicable al plano regional y subregional por su multidimensionalidad aún no totalmente vigente, pero sí potencial.

2. La Sección I examina la integración *económica* mundial entendida como sinónimo aproximado de los procesos de globalización con creciente movilidad internacional de mercancías, servicios, tecnología, y capitales, incluidos los temas de los ajustes macroeconómicos y las reformas estructurales. Los aspectos sociales se vinculan a las diferencias de costos laborales entre el norte y el sur y a su impacto sobre las oportunidades de trabajo en los países desarrollados.

Desde el punto de vista regional, el impacto *social* de su integración "mercadista" a esta economía globalizada se relaciona con las tendencias a la reestructuración ocupacional derivadas de la racionalización y la descentralización del sector público, de la revolución gerencial y productiva consecuencia de la aplicación de las tecnologías de la información, y de las reformas laborales y previsionales que la acompañan.

3. La Sección II examina la integración *económica* hemisférica, entendida como un sinónimo aproximado de los procesos de regionalización, en el marco de las orientaciones estratégicas y normativas del regionalismo abierto. El enfoque que se plantea en el ámbito social es esencialmente el mismo de la sección anterior y, constituye una especificación al área de América, de los problemas del relacionamiento norte-sur ya examinados en el ámbito de la integración económica mundial.

4. La sección III analiza el proceso de integración en el eje sur-sur entre países latinoamericanos con mayor "cercanía" geográfica, idiomática, cultural y de niveles de vida. En este escenario parece plausible plantear un proceso de integración que trascienda los aspectos económicos.

5. La sección IV examina sucintamente las cláusulas sociales contenidas en los tratados, y las limitaciones de la institucionalidad en que se apoya el proceso de integración.

6. La sección V aborda aspectos político-institucionales de la cooperación e integración, y su vínculo con las políticas sociales.

I. LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA MUNDIAL

1. Rasgos y características

a) La revolución tecnológica y el nuevo escenario mundial

Existe hoy una creciente integración económica mundial facilitada por una revolución tecnológica que está modificando las formas de producir y las relaciones empresariales en el plano internacional. Las tecnologías de la información, y los avances en el transporte son el elemento internacionalmente articulador de otros saltos tecnológicos en el ámbito de la biotecnología, de las fuentes de energía, y de los nuevos materiales.

Estos procesos tecnológicos pueden tener impactos laborales y ambientales, al reducir radicalmente la demanda de trabajo no calificado, de materias primas, y de energía por unidad producida, al mismo tiempo que posibilitan la relocalización de las sucesivas fases de una cadena productiva en diferentes países y regiones del planeta. En particular el abaratamiento de las telecomunicaciones y el transporte (Banco Mundial, 1995, p.51), han facilitado el desarrollo de tecnologías "blandas", vinculadas a nuevas modalidades de organización productiva (existencias cero, calidad total, just in time, etc.) y de vinculación interempresarial (unidades más pequeñas y flexibles que operan en redes, establecen alianzas transitorias, y se benefician de la espectacular reducción de restricciones de tiempo y de espacio).

En los escenarios descritos se redefine la especialización productiva y la división internacional del trabajo, generando un salto cualitativo en el proceso de integración productiva mundial. Cuanto mayor es la cantidad y variedad de factores productivos, de productos, y de servicios que se desplazan internacionalmente, y más convergentes se vuelven las normas que regulan dichos movimientos, mayor es el grado de integración *económica* de los países involucrados.

b) Países desarrollados, la reestructuración ocupacional

El avance de las tecnologías de la información, está afectando profundamente la estructura de las ocupaciones y de las remuneraciones en los países desarrollados. Reich (1994) propone un nuevo criterio clasificatorio del trabajo en tres grandes grupos: los servicios rutinarios de producción, los servicios personales, y los servicios simbólico analíticos.

Los servicios rutinarios de producción incluyen a las operaciones manuales en las sucesivas fases de la producción material, y a las actividades administrativas simples, incluyendo la digitación de terminales de computadoras para procesamiento elemental de datos. En 1990, abarcaban un cuarto de los empleos estadounidenses y su número tendía a disminuir.

Los servicios personales también incluyen tareas simples y repetitivas (camareros, empleados de hoteles, secretarías, peluqueros, azafatas, etc.) en directo contacto o interacción con los clientes. En 1990 representaban un 30% de la fuerza laboral estadounidense y su número aumentaba rápidamente.

Los trabajadores incluidos en las dos categorías anteriores, representan más del 50% de la fuerza laboral estadounidense, comparten una calificación baja o media y perciben salarios con dispersiones importantes pero que, en promedio, son bajos y tienden a disminuir su participación. Existen otros grupos no calificados en la agricultura, la

minería y los servicios públicos o burocráticos cuyas remuneraciones también son bajas y en descenso.

Los servicios simbólico analíticos son desempeñados, en su mayoría, por trabajadores con títulos universitarios, que procesan o transforman objetos "simbólicos" (elaboradores de programas de ordenadores, gerentes, administradores, diseñadores industriales, investigadores, asesores, corredores de bolsa, investigadores de mercado, especuladores bursátiles y cambiarios, comunicadores sociales, etc.), que se suman a los tradicionalmente existentes en las profesiones liberales (abogados, profesores, ingenieros, arquitectos, médicos, etc.) cuyo rasgo común es que son productores de conocimientos con alto valor de mercado.

Esta reestructuración ocupacional con profundas implicaciones sociales también se estaría produciendo en otros países desarrollados. Los trabajadores escasamente calificados enfrentan el desempleo y/o una pérdida de participación en el ingreso, generándose una creciente desigualdad con los altamente calificados que acrecientan sus oportunidades económicas.

El impacto conjunto de las nuevas tecnologías en el orden internacional y en la reestructuración laboral, está afectando la especialización productiva mundial y la división internacional del trabajo.

c) Globalización y competitividad laboral

La globalización económica puede ser entendida como la resultante de procesos simultáneos y relacionados de internacionalización de las economías nacionales y de transnacionalización de las empresas.

La internacionalización se refiere esencialmente al proceso de apertura de las economías nacionales caracterizado por un crecimiento más dinámico de las variables externas (comercio, inversión, transferencia de tecnología, etc.) frente a las mismas variables domésticas o internas.

La transnacionalización expresa la misma tendencia pero atendiendo a la racionalidad de las empresas y a sus modalidades operativas más recientes a nivel global.

Tanto los procesos objetivos de la producción transnacionalizada como las nuevas normas del multilateralismo global están contribuyendo a la rápida integración de la economía mundial.

Los principios básicos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) son la no discriminación y el trato nacional que, en este nuevo escenario mundial se aplican tanto a los bienes comerciados internacionalmente, como a los servicios, la tecnología, los capitales y, en especial, a las filiales de las empresas transnacionales que se instalan en otro país. No sólo afectan a las políticas comerciales aplicadas en la frontera sino también a las regulaciones internas de la inversión directa extranjera, la propiedad intelectual y las patentes tecnológicas, las compras gubernamentales, etc.

En el mundo desarrollado, el impacto de la globalización sobre el empleo no calificado tiene que ver, en primer lugar, con el comercio de bienes y con la pérdida de competitividad de productos intensivos en trabajo no calificado, resultante de la apertura e interdependencia de las economías nacionales. Sin embargo, este impacto puede resultar cuantitativamente ínfimo para economías de gran tamaño y moderada apertura comercial.

A largo plazo, probablemente, el impacto *internacional* principal sobre los niveles de actividad y empleo derivará, no sólo del comercio, sino también del producido por el traslado de actividades y unidades productivas transnacionales hacia países en desarrollo buscando aprovechar fuerza de trabajo, infraestructuras, o regulaciones ambientales de costo más bajo. En actividades que no están ligadas a una localización ineludible (como

la minería o las basadas en otros recursos naturales), los empleos directos e indirectos generados en estos lugares de destino de la inversión serán, al menos parcialmente, las ocupaciones que podrían haberse creado en los países de origen de dichas casas matrices.

La apertura de las economías permite que esos productos ingresen a los países desarrollados con niveles de competitividad que no pueden ser enfrentados por las actividades similares que se llevan a cabo con mayores costos (laborales, ambientales, o infraestructurales) característicos de los países desarrollados.

Aunque éstos tienen costos por trabajador ocupado superiores a muchos países en desarrollo, sus productividades laborales (y totales) son tan altas que deberían poder competir con aquellos bajos costos. *Sin embargo lo históricamente inédito de los nuevos escenarios, es que muchos países en desarrollo pueden reproducir las condiciones técnicas necesarias para generar productividades comparables a las de los países ricos pero manteniendo costos sustancialmente más bajos* (Di Filippo, 1995).

Frecuentemente estos resultados se han logrado mediante la creación de ámbitos especiales como las zonas francas procesadoras de exportaciones y las maquiladoras. Los bajos salarios de los trabajadores en desarrollo también se aprovechan en otras tareas vinculadas al procesamiento informático rutinario de informaciones efectuado por digitadores con escasa calificación. Se trata fundamentalmente de servicios rutinarios de producción.

d) Las migraciones internacionales sur-norte

Muchos trabajadores del sur intentan competir "directamente" *migrando* a los países desarrollados para incorporarse a sus mercados de trabajo. La respuesta ha sido el establecimiento de normas restrictivas, en especial desde que se produjo la desaceleración en la creación de empleo.

En el período 1950-1970, los países más desarrollados de Europa Occidental recibieron migrantes de Portugal, España, Italia meridional, Grecia, Turquía, Yugoslavia, y África del Norte, que accedieron a las ocupaciones de menor calificación y peor remuneración pero que implicaban aumentos (a veces enormes) respecto a los salarios vigentes en sus lugares de origen. Sus derechos y garantías laborales y sociales nunca se equipararon totalmente a las que disfrutaban los ciudadanos de los países de destino, salvo dentro de la Comunidad Europea en el caso de los oriundos de sus países miembros. Finalmente, con las tendencias recesivas de los setenta la capacidad de absorción comenzó a declinar y los migrantes sufrieron la reducción de las oportunidades de empleo.

En resumen, la revolución tecnológica y el proceso de globalización están modificando la especialización productiva, reduciendo la creación neta de empleos y redistribuyendo las oportunidades de obtenerlos a nivel internacional. Hay tres mecanismos fundamentales: el comercio internacional, las migraciones internacionales y la inversión directa extranjera. Ésta, a largo plazo, puede ser la más importante porque de ella dependen las formas emergentes del comercio intrafirma e intraindustrial, en tanto que la movilidad internacional de personas encuentra barreras institucionales cada vez más rigurosas.

2. Impacto social en América Latina y el Caribe

a) Apertura, competitividad, ajuste estructural y empleo

La integración de los países latinoamericanos a la economía mundial se ha manifestado en un estilo de desarrollo caracterizado por el predominio de agentes privados en mercados crecientemente abiertos. La apertura determina una creciente correspondencia entre precios internos e internacionales de bienes transables, al igual que en las calidades de los mismos. De allí que la *competitividad* se haya convertido en el referente organizador de las estructuras productivas internas. Competitividad de los productos locales tanto en los mercados mundiales como en los mercados locales frente a las importaciones.

Los aspectos sociales de este proceso de integración a la economía mundial tienen relación con los niveles y composición del empleo, con la flexibilización laboral y, más ampliamente, con las profundas transformaciones que están experimentando los sistemas de seguridad y protección social.

La búsqueda de la reducción del déficit fiscal se ha traducido en una disminución del empleo gubernamental, al mismo tiempo que los procesos de privatización de las empresas públicas también han ido acompañados de reducciones concomitantes del empleo o de su ritmo de crecimiento, o de cambios en su composición.

Estos ajustes en materia de empleo público, no parecen fácilmente compensables a corto plazo por la expansión del empleo privado. De hecho, similares medidas de racionalización de la gestión también se están aplicando en el área privada y buena parte de las tecnologías "blandas" (basadas en una reorganización de actividades sin incorporación de nuevos equipos) son reductoras de empleo. También lo son las tecnologías "duras" (fundadas en los nuevos equipos productivos de bienes y servicios), especialmente las vinculadas a la revolución informática.

Estudios recientes ponen de relieve que en América Latina, el crecimiento económico se ha tornado menos incorporador de fuerza de trabajo especialmente en los estratos medio-bajos en materia de calificación e ingresos. Al respecto se señala: "El actual ritmo de crecimiento económico está generando menor número de empleos que el necesario para absorber la creciente fuerza de trabajo en una forma productiva. Inicialmente este fenómeno se interpretó como una consecuencia propia de las primeras fases del proceso de reforma, pero ahora parece consolidarse, aún en los casos en que dicho proceso está avanzado y las tasas de crecimiento son altas. A la vez, se mantiene o se acentúa la heterogeneidad del empleo, tanto productiva como de su distribución en los hogares de los diversos estratos de ingreso" (CEPAL, 1995, p.23).

Más específicamente respecto de los estrato medio-bajos, la misma fuente observa: "De los ocupados pertenecientes a estos grupos en las zonas urbanas de Chile, Costa Rica, México, Uruguay y Venezuela, entre 70% y 75% del total son asalariados y entre 55% y 65%, incluyendo a los asalariados del sector público, laboran en el sector formal de la economía base tradicional de los movimientos sindicales. Por lo tanto, las posibilidades de mejorar los ingresos y la participación de dicho estrato en la distribución dependen en gran medida de la difusión del progreso técnico entre los sectores y las empresas en que esta fuerza de trabajo se ocupa, así como de su capacidad para captar los incrementos de productividad en forma de ingresos" (CEPAL, 1995, p.32).

La agudización de los problemas de empleo, podrá paliarse en la medida que el ritmo de crecimiento económico se acelere con mayor inversión, especialmente en actividades o estratos empresariales que (como las pymes) evidencien mayor creación de empleos por unidad de capital. También se requerirá una reorientación del gasto social,

especialmente en rubros vinculados con la capacitación y el reciclaje de la fuerza laboral. *El tema estratégico de la capacitación de recursos humanos, vincula el gasto público de hoy con la competitividad sustentable de mañana, requerida para sobrevivir en esta economía mundial crecientemente integrada.*

b) Costo laboral y competitividad

El gasto en capital humano no sólo aumenta la calificación y productividad potencial de la fuerza de trabajo, sino también su calidad de vida y sus oportunidades generales de participación económica, social y política.

Sin embargo, en el otro lado de la misma ecuación un ingrediente importante de la competitividad internacional es el costo de la fuerza laboral. En el corto plazo, sobre él no sólo influyen los salarios (que guardan cierta relación con las productividades y por lo tanto con el nivel de desarrollo de los países), sino también el costo de los regímenes laborales (jornada de trabajo, vacaciones, licencias por enfermedad, feriados, maternidad, etc.) y de los sistemas previsionales y de salud. En particular los temas de la flexibilización laboral, de la previsión y de la salud están en la agenda de discusión de muchos países latinoamericanos. El punto central radica en ecuacionar la urgencia de reducir costos laborales en el corto plazo con la necesidad de aumentar la calificación laboral en el largo plazo.

Los países desarrollados que ven perjudicada su competitividad por el bajo costo salarial vigente en las economías en desarrollo, postulan que la reducción de costos laborales tiene un "piso" dado por las cláusulas sociales universalmente reconocidas como derechos sociolaborales, cuya transgresión está en la base de las críticas al, así denominado, dumping laboral o dumping social en que incurrirían algunos países en desarrollo. Los temas planteados en estas dos secciones podrán encontrar ejemplificación importante en el plano hemisférico, que se aborda en la próxima sección.

II. LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA HEMISFÉRICA

1. Rasgos y características

a) El concepto de regionalismo abierto

El tema del regionalismo, en su acepción supranacional, se define en términos compatibles con el multilateralismo imperante, que ha privilegiado y estimulado a las fuerzas del mercado y a las grandes corporaciones transnacionales para promover el proceso de globalización. Los procesos de regionalización y las normas del regionalismo están operando de manera no proteccionista, sin configurar bloques cerrados como los que primaron en entreguerras.

El concepto de regionalismo abierto conjuga "... la interdependencia nacida de acuerdos de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general" (CEPAL, 1994, p.12). Se justifica, entonces, como un proceso de intensificación de vínculos que facilitan la integración económica mundial y no contradicen las normas del multilateralismo global.

b) Regionalismo "vertical" en el eje norte-sur

En el ámbito hemisférico la integración, norte-sur, tiene lugar en un escenario bastante similar al examinado. Su importancia para cada país de América Latina varía según su cercanía geográfica y económica respecto de los Estados Unidos.

No hay que circunscribir la expresión "regionalismo hemisférico" a los actuales acuerdos de integración y cooperación que en un marco de preferencias recíprocas está suscribiendo Estados Unidos con sus vecinos del sur. Sería conveniente también incluir otros tratados de más larga data, suscritos por Estados Unidos, que otorgan preferencias asimétricas a México, Centroamérica, y el Caribe, como las concedidas a las zonas procesadoras de exportaciones (maquila), u otras ventajas contenidas en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe.

El probable precipitante de todos estos acuerdos preferenciales ha sido la persistente migración (legal e ilegal) hacia Estados Unidos, que genera importantes transformaciones culturales, económicas, y políticas especialmente en el sur de su territorio.

c) Comercio, inversión y empleos en los Estados Unidos

La liberalización comercial en el ámbito del ALCAN ha generado polémicas en Estados Unidos respecto a tres temas.

Primero los cálculos sobre el impacto del comercio en la generación de oportunidades de empleo (Krugman, 1994) sugieren que, para una economía de gran tamaño y comercialmente bastante "cerrada" como la norteamericana, el impacto de la competencia de los productos importados en cuanto a empleo y salarios es insignificante y más aún lo es el de los latinoamericanos. Por lo tanto, no debería ser argumento para criticar la apertura económica ni los acuerdos preferenciales con estos países.

Como ya se argumentó, el tema se plantea en términos diferentes respecto de la inversión directa norteamericana en México, Centroamérica y el Caribe. Las compañías que se instalan en las zonas procesadoras de exportaciones generan empleos directos e indirectos, para producir bienes y servicios que se venderán en Estados Unidos y otras regiones del mundo. *Estos empleos tienen un costo de oportunidad "social" representado por los empleos directos e indirectos que podrían haberse creado en los Estados Unidos si esas inversiones se hubieran radicado allí.*

Los empleos no creados no se miden sólo por la evolución de la balanza comercial de los Estados Unidos, sino también por el monto de las inversiones norteamericanas si éstas hubieran permanecido en el país.

Un estudio sobre los efectos del crecimiento de la maquila en México durante la segunda mitad de los ochenta, y por tanto anterior a la suscripción del ALCAN, pone de relieve que "el número total de trabajadores en la producción manufacturera doméstica de los Estados Unidos era...aproximadamente de 12.9 millones en 1986. Este número se incrementó en 392 000 (3%) entre 1986 y 1989, y luego cayó en 295 000 entre 1989 y 1990, resultando en un incremento total de 97 000 (0.8%). En consecuencia en el margen el número de puestos creados por las subsidiarias de las multinacionales norteamericanas en México (92 300) es comparable en magnitud al número de puestos creados en el sector manufacturero doméstico de los Estados Unidos en años recientes. Las argumentaciones de que México es demasiado pequeño para ejercer un efecto apreciable en la fuerza de trabajo manufacturera de los Estados Unidos no son, por lo tanto, creíbles" (Blecker y Spriggs, 1993).

Además el tema debe examinarse dinámicamente y, aunque hoy el impacto en empleos y salarios sea moderado, puede aumentar si continúa la tendencia actual. La

importancia política de este tema en la futura agenda de los Estados Unidos dependerá de la evolución de los salarios y el empleo en el mediano plazo.

d) Las migraciones sur-norte en el hemisferio

El tercer ángulo a través del cual se manifiestan, las diferencias salariales (y de niveles de vida) en el eje hemisférico, corresponde a las migraciones sur-norte. Aquí los problemas sociales y políticos se expresan de manera más frontal y conflictiva. Hay un endurecimiento en materia de política migratoria que afecta a las relaciones hemisféricas, y se torna políticamente delicado dado el creciente peso electoral de la población hispana en el sur de los Estados Unidos.

Las normas del ALCAN confieren una mayor atención que las de la OMC a la movilidad de los capitales, de la tecnología, e incluso incursionan en el ámbito de los asuntos laborales y ambientales. Sin embargo, dichas normas no incluyen previsiones respecto a las migraciones internacionales ni pretenden implantar los criterios de trato nacional y no discriminatorio al movimiento de personas que penetran en los Estados Unidos. En este sentido los acuerdos citados son unidimensionales porque se plantean una liberalización preferencial de los mercados de bienes, servicios y capitales, pero no intentan regular los problemas que surgen en el mercado de trabajo.

En resumen, en el ámbito hemisférico los problemas sociales que plantea la integración son la existencia de diferentes niveles de vida y de remuneraciones entre el norte desarrollado (en este caso Estados Unidos) y el sur en desarrollo (el resto de América Latina y el Caribe), bajo condiciones de creciente integración productiva, tecnológica, comercial y financiera.

2. Impacto social en América Latina y el Caribe

a) Distinción entre subregiones

Los problemas reseñados tienen consecuencias especialmente intensas en México, Centroamérica y El Caribe y bastante menores en los países sudamericanos si, desde la perspectiva de la creación de empleos, se las mide por sus parámetros de comercio, inversión y migraciones.

En América del Sur el comercio con Estados Unidos es proporcionalmente menor que el correspondiente a México, Centroamérica y el Caribe, y el proceso de creación de un Área de Libre Comercio de las Américas es aún incipiente. Las deliberaciones todavía transcurren en los grupos de trabajo preparatorios. Sin embargo, las inversiones directas provenientes de Estados Unidos se han multiplicado rápidamente en la región. Las realizadas en las actividades manufactureras en Sudamérica, se han efectuado fundamentalmente en las ramas metalmecánica, química y alimentaria. Su contribución al empleo ha sido más bien pequeña por razones tecnológicas y de escala productiva.

Donde el impacto laboral de la presencia estadounidense puede estar creciendo es en los servicios. Sea por inversión directa o a través del sistema de franquicia (*franchising*) ha habido una rápida proliferación de centros comerciales (*shopping centers*), locales de comida rápida (*fast food*), hotelería, banca, y otras actividades menos visibles, vinculadas a la actividad financiera, de seguros, etc., que implican una transferencia de tecnología y/o de capitales con mayor creación de empleos por unidad de inversión. Aunque no existen estudios que permitan avalar esta hipótesis, es posible que la creación de empleos

derivada de la transnacionalización de las actividades terciarias adquiera creciente importancia. A estos procesos se suman las privatizaciones de servicios públicos.

III. LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

1. Rasgos y características

La integración intralatinoamericana guarda al menos cinco rasgos específicos que la diferencian de la que tiene lugar entre éstos y el resto del mundo en los planos hemisférico y mundial. El primero es la mayor *cercanía*, no sólo geográfica, histórica y cultural, sino también de niveles y condiciones de vida y desarrollo. El segundo es el respeto a las *instituciones democráticas*, casi como condición para pertenecer a los acuerdos regionales. Aunque estos valores jurídico-políticos también se sostienen en lo hemisférico (por ejemplo en la OEA, o en la Cumbre de Denver), no repercuten en la misma medida por el carácter más "mercadista" de la integración hemisférica. El tercer rasgo atañe a la *descentralización* de las estrategias de desarrollo y a la mayor autonomía de los gobiernos subnacionales (niveles provincial y local) para desarrollar iniciativas que contribuyan a la integración latinoamericana, por ejemplo en el caso de las provincias fronterizas afectadas por los acuerdos subregionales de integración. El cuarto rasgo significativo es la explícita decisión establecida en los acuerdos de avanzar con mayor profundidad en la formulación de *regímenes y políticas convergentes (coordinadas, armonizadas, o incluso comunes)* tanto que afecten los espacios integrados, como que impliquen un posicionamiento concertado frente al resto del mundo. El quinto rasgo, vinculado al anterior, se refiere a la decisión de penetrar en la fase de mercado común, formulada en los casos del Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), del Grupo Andino, en vías de constituir la Comunidad Andina, y del Mercado Común Centroamericano (MCCA). De ello surge la necesidad de otorgar *garantías a los derechos individuales, sociales y económicos de los migrantes* de otros países miembros.

a) Cercanías geográficas, históricas, económicas, y culturales

El primer rasgo mencionado se expresa en la menor diferencia de niveles de vida y de salarios que existe entre los miembros de los acuerdos subregionales, respecto de las que se verifican en los acuerdos hemisféricos o en el eje norte-sur en los acuerdos de la OMC. Este punto importa tanto para determinar la incidencia de los costos laborales en la competitividad, como para evaluar el impacto de las migraciones laborales entre miembros de un acuerdo subregional. La posibilidad de establecer mercados comunes radica precisamente en la capacidad de incorporar económicamente a los migrantes que lleguen como consecuencia de la libertad de desplazamiento. En la Unión Europea (UE) las migraciones intra Unión han sido manejables debido a los niveles de desarrollo de los países, relativamente similares incluso después de la incorporación de España, Grecia, y Portugal. Los problemas migratorios para esa región han provenido de países de menor desarrollo relativo de África y Europa Oriental donde los factores de expulsión son más drásticos y las diferencias salariales entre lugar de origen y destino, mucho más marcadas.

b) La democratización compartida

El segundo de los rasgos mencionados, se ha manifestado desde los años ochenta, "década perdida" en el plano económico pero en la cual cambió profundamente la fisonomía política de la región. Podría quizá hipotetizarse a largo plazo una causación recíproca en que el avance de los procesos de integración y de cooperación horizontal, ayuda a preservar el carácter democrático de los regímenes políticos y éstos, a su vez, contribuyen a reducir la probabilidad de fricción y suspicacia entre países limítrofes, facilitando la solución de controversias y, por tanto, allanando el camino para una integración más profunda.

Por ejemplo, la instalación de los regímenes democráticos en Argentina y Brasil ayudó a gestar el MERCOSUR a través de una considerable reducción de las "distancias geopolíticas". Otro tanto cabría decir de la forma negociada como actualmente se están solucionando los problemas limítrofes pendientes entre Argentina y Chile. De otro lado, sin embargo, han subsistido y se han reiterado los conflictos limítrofes entre Ecuador y Perú.

A su vez los restantes miembros del MERCOSUR ayudaron a la estabilidad democrática del Paraguay, apoyando decididamente el régimen constitucional en una emergencia reciente.

En Centroamérica, por último, la cooperación política y el diálogo integracionista han contribuido sin duda, a promover y/o consolidar los regímenes democráticos de la subregión dando, a su vez, un nuevo aliento al proceso integrador.

Asimismo, el acrecentado diálogo político ha facilitado la concertación de posiciones comunes (por ejemplo en el Grupo de Río) para las negociaciones en los foros económicos y políticos mundiales.

c) La descentralización compartida

El tercer rasgo destaca que los procesos de descentralización, asociados a la consolidación de la democracia y a la reforma del Estado, inciden en las oportunidades de integración. En el modelo de industrialización protegida predominaba el centralismo gubernamental en la toma de decisiones. La descentralización asociada al modelo de desarrollo abierto otorga un papel más activo a los gobiernos subnacionales (provincial y municipal) en la búsqueda de oportunidades de inserción en la economía internacional, por ejemplo a través del establecimiento de zonas francas, la administración de puertos, las interconexiones viales, ferroviarias y fluviales, etc. En particular, la integración transfronteriza descentralizada adquiere una dimensión más dinámica.

d) Liberalización y apertura

El cuarto rasgo deriva esencialmente de la integración de América Latina a la economía mundial, y su aceptación de las estrategias y políticas acordes con el multilateralismo global. Emerge la flexibilización laboral y el replanteamiento de los sistemas de protección y seguridad social, junto a la desregulación que implica el abandono de normas burocráticas asociadas a prácticas productivas y sindicales obsoletas (incompatibles con las nuevas relaciones laborales que están surgiendo en el mundo globalizado bajo el influjo de las tecnologías de la información). La existencia de regímenes democráticos facilita debates más amplios respecto al contenido y modalidades de la flexibilización laboral y de los nuevos regímenes de protección y seguridad social. Algunas de las modalidades de aplicación de las estrategias aperturistas, están generando reacciones y debates sociales

sobre los problemas del desempleo y la pobreza que, bajo regímenes democráticos, pueden llevar a una "rerregulación" que intente *conjuguar más equilibradamente las exigencias de la economía mundial con los requerimientos sociales nacionales básicos*.

e) La integración en su expresión multidimensional

El quinto rasgo, directamente ligado al anterior, alude a que los principales acuerdos latinoamericanos, que explícitamente se proponen avanzar hacia la constitución de mercados comunes, terminarán tropezando, más temprano que tarde, con las implicancias sociales de este paso. Se hará necesario garantizar la libre movilidad de los migrantes en el espacio comunitario, abordando el tema de sus derechos económicos, sociales y culturales en los ámbitos laboral, educacional, de la salud, y de la previsión social. De persistirse en esa línea, a medida que se profundice la integración económica se irán creando condiciones para avanzar en la convergencia de las normas y las políticas sociales.

2. Impacto social en la región

Conviene comentar con mayor detenimiento aspectos sociales que, en escenarios futuros probables, podrían ser importantes para el dinámico proceso de integración iniciado en los noventa.

Por ahora, la dinámica económica principal se circunscribe a la gran expansión del comercio y de las inversiones, en el marco de la inserción a la economía globalizada. En el plano político destaca el clima de cooperación y diálogo entre las cúpulas gubernamentales, tanto para impulsar el proceso de integración, como para concertar acciones comunes en las áreas hemisférica y global.

a) El comercio y la inversión

Debe reconocerse que los flujos intralatinoamericanos de comercio e inversión directa externa son todavía bastante reducidos si se los compara con los flujos totales en que la región está participando. Además se hace difícil, sin recurrir a modelos econométricos, determinar el impacto de esos flujos sobre el empleo y los salarios internos de cada país, y distinguir dicho impacto del que deriva de la liberalización general.

Sin embargo, podría hipotetizarse que el gran crecimiento del comercio y de la inversión intrasubregionales (en acuerdos como el MERCOSUR, el GRAN, y el MCCA), hoy da cuenta de una proporción mayor del empleo y de los salarios asociados a la inserción externa de sus países miembros, que hace una década .

Parece preferible considerar la firma de estos acuerdos como un proceso que por ahora contribuye al avance del proceso de liberalización global de los mercados. Si bien los tres acuerdos subregionales más importantes (MERCOSUR, GRAN, y MCCA) han establecido aranceles externos comunes, el nivel medio de éstos no interfiere con el proceso de liberalización general hacia afuera. Por ejemplo una de las condiciones impuestas por la oposición, y aceptada por el gobierno chileno, para la ratificación parlamentaria del acuerdo con MERCOSUR fue una reducción adicional de los niveles arancelarios generales vigentes.

En consecuencia, el impacto directamente derivado del crecimiento del comercio intrasubregional en materia de empleos y salarios, aunque seguramente positivo, debe ser

bastante marginal en la mayoría de los países involucrados, y los principales cambios derivan de la inserción en la economía mundial, de acuerdo a lo ya señalado (sección I.2).

b) Ajuste estructural: los ámbitos de la cooperación social

Los aspectos sociales pueden examinarse desde otros ángulos tomando como punto de partida la integración de la región a la economía mundial. *Los procesos de ajuste estructural con especial referencia a la racionalización de las empresas públicas y privadas, los regímenes y políticas orientados a la flexibilización laboral, y los que transforman los sistemas de protección y seguridad social, están afectando las condiciones de empleo y de salarios de una parte importante de la fuerza de trabajo urbana. De esto se derivan exigencias a las políticas sociales, tanto de carácter compensatorio (orientadas a paliar la situación de desocupados e indigentes) como de calificación de recursos humanos.*

Hay aquí un campo de cooperación intrarregional reiteradamente destacado en las cumbres regionales y subregionales. Así, por ejemplo, la última reunión del Grupo de Río, celebrada en setiembre de 1996, ha insistido en la relevancia del combate a la pobreza como gran tema común en la agenda social de los países.

Conviene, sin embargo distinguir entre acciones de cooperación social y los convenios en que ellas se traducen, y acciones de integración en el plano social y sus respectivos convenios. Las segundas están encaminadas a crear espacios sociales constituidos por garantías a los derechos individuales y sociales de los ciudadanos de países miembros, los que adquieren mayor gravitación en la medida que las interacciones efectivas entre países adquieren una dimensión que las justifique. En este sentido existen movimientos poblacionales intralatinoamericanos históricamente anteriores al actual proceso integracionista, que son el sustrato de interacción social sobre el cual pueden apoyarse las políticas y los regímenes orientados a crear espacios sociales a través de convenios de integración social.

c) Las migraciones intralatinoamericanas

Existe una teorización económica, referida a la movilidad de los trabajadores entre diferentes mercados de trabajo que hace abstracción tanto de las fricciones espaciales, como de los costos de traslado e instalación. Bajo condiciones de perfecta competencia los trabajadores se desplazarán desde mercados de trabajo con remuneraciones más bajas hacia aquéllos en que dichas remuneraciones son mayores. Este flujo reducirá las remuneraciones en los lugares de destino (donde la oferta laboral se torna más abundante) y las elevará en los lugares de origen (en que escaseará la mano de obra). El proceso continuará hasta que los salarios se igualen en ambos lugares.

Los supuestos de esta argumentación son simplificadores, pero no cabe duda que las migraciones internacionales se originan en áreas en que los salarios son más bajos y la oferta laboral más abundante y se dirigen hacia lugares donde las condiciones vigentes son las contrarias. Esto se ha verificado en prácticamente todas las experiencias de los países desarrollados.

Los flujos migratorios intralatinoamericanos también se dirigen desde los países y las regiones más deprimidos hacia los de mayor desarrollo relativo. Existen además, especialmente en Centroamérica, otras migraciones estacionales asociadas a los ciclos agrícolas rurales. Desde mediados de los setenta hasta hoy es posible detectar ciertos patrones direccionales de esos flujos. En el área andina se registran corrientes desde Colombia, Ecuador, (y algunos países del Caribe) hacia Venezuela; y otras de menor cuantía desde Bolivia a Perú, y desde Perú a Chile y Ecuador. En el sur, Argentina es el

principal receptor de corrientes migratorias provenientes de Uruguay, Paraguay, Bolivia, e incluso Perú. Brasil presenta más equilibrio entre sus movimientos emigratorios e inmigratorios respecto de sus vecinos (Kratochwill, 1995).

Estos comportamientos no siempre se deben a motivaciones económicas. En Centroamérica durante los conflictos de los ochenta hubo migraciones cuantitativamente importantes de refugiados y desplazados.

También en el Caribe existe una gran movilidad poblacional entre los pequeños países de la subregión, facilitada por la cercanía geográfica. Tradicionalmente Bahamas ha sido un país receptor de flujos en tanto que Dominica y Granada, por ejemplo, han sido expulsores.

La magnitud relativa de estos flujos no tiene todavía un impacto económico desequilibrante en los países involucrados. Sin embargo, las diferencias de tamaño demográfico entre países miembros del mismo esquema de integración podrían generar crisis si se facilitan las condiciones para procesos migratorios masivos de fuerza de trabajo no calificada. Por ejemplo, la población de Uruguay (aproximadamente 3 millones de personas) representa 2% de la población de Brasil (con quien comparte una importante frontera). Aun Argentina, que es un país mediano (35 millones de personas), tiene una población que no alcanza a la cuarta parte de la brasileña.

d) Integración latinoamericana y creación de "espacios sociales"

Independientemente de estas magnitudes, el tema adquiere significación social en términos de los derechos y garantías de los migrantes en estos espacios sociales en ciernes. Además no sólo resulta de interés examinar los desplazamientos masivos de fuerza de trabajo no calificada, sino también los de migrantes con mayor calificación.

Este tema exige, por un lado, disponer de datos sobre desplazamientos temporales o definitivos de distintas categorías socioeconómicas de migrantes. Por otro exige analizar las implicaciones sociales de la gradual constitución de lo que podría denominarse "un espacio social integrado". En cuanto a los desplazamientos temporales o definitivos, cabría distinguir entre:

i) Los de fuerza de trabajo de calificación baja o media. Se plantean aquí problemas respecto al reconocimiento de sus derechos previsionales, del acceso a los sistemas de salud, y a la educación, de la obtención de viviendas, etc, todo relacionado con la validez en el lugar de destino de los derechos adquiridos en el lugar de origen, o con la posibilidad de reconvertir tales derechos para incorporarse a los vigentes en el lugar de destino.

ii) Los de gerentes, ejecutivos, y miembros de la alta dirección de empresas, tanto de otro país miembro, como de subsidiarias de transnacionales del mundo desarrollado. Las altas remuneraciones percibidas por estos agentes reducen la prioridad de los temas sociales que les atañen (y tal vez también, los problemas de adaptación) que serán resueltos en gran medida por el mercado de servicios de salud, vivienda, educación para los hijos, etc.

iii) Los de profesionales independientes de formación universitaria (abogados, médicos, ingenieros, etc.) provenientes de otro país miembro. En este caso el tema principal es la validez de los títulos habilitantes para el ejercicio de la profesión, y el derecho a acceder a los colegios profesionales correspondientes en igualdad con los colegas nacionales respecto a garantías y obligaciones.

iv) Los de científicos, investigadores, académicos de alto nivel, etc., que pretenden trabajar en instituciones públicas del país de destino, en lo que atañe al reconocimiento de sus méritos investigativos, y a su estabilidad contractual y profesional en dichos establecimientos.

v) Los de estudiantes de distintos niveles del sistema educativo, que exigen el reconocimiento y revalidación de estudios cursados, y de certificados y diplomas tanto si fueron realizados y obtenidos en el país de origen, como respecto a los realizados y obtenidos en el lugar de destino cuando retornan.

e) La integración transfronteriza y sus impactos sociales

Otro ámbito temático de estratégica importancia es la integración transfronteriza. Este tema permite examinar experiencias que provean información para elaborar políticas públicas en las zonas involucradas, pero constituyen además una fuente de anticipación de temas y problemas más amplios que podrían derivar de una profundización de los procesos de integración en curso.

En el plano económico las zonas fronterizas acusan más intensamente las diferencias de competitividad que derivan, por ejemplo, de modificaciones en los tipos de cambio, dando lugar a oleadas de turistas y consumidores que se dirigen de los países "caros" hacia los "baratos" aprovechando cambios en el poder adquisitivo de las monedas como consecuencia de devaluaciones o discrepancias inflacionarias entre países. También son zonas altamente sensibles a la instrumentación de programas de liberalización arancelaria, o a la reorganización de aduanas en las fases de unión aduanera o mercado común.

Las áreas fronterizas frecuentemente son elegidas para instalar zonas francas, que tienen cierto grado de extraterritorialidad respecto de las leyes del país. Desde este ángulo, también pueden ser especialmente sensibles a la globalización y a las reglas de juego del comercio y la inversión transnacional.

En el plano sociolaboral, las regiones fronterizas registran con mayor intensidad los movimientos de trabajadores migrantes desde zonas limítrofes deprimidas de un país hacia áreas de mayor desarrollo o dinamismo de otro país. En especial, son "laboratorios" que permiten examinar los comportamientos migratorios, e ir afinando acuerdos sobre protección de los derechos y garantías sociales y laborales de los migrantes involucrados.

En el plano cultural las zonas fronterizas (especialmente en el área andina) suelen ser asentamientos de campesinos pertenecientes a los mismos grupos lingüísticos, étnicos y culturales a ambos lados de la frontera, establecidos desde el período prehispánico. La gradual desaparición de la compartimentalización hace renacer oportunidades y también problemas asociados a la reintegración cultural, la reinserción económica y la búsqueda de una identidad perdida por parte de esos grupos (Durstun, 1996).

Por último, especialmente en zonas rurales, los temas económicos, sociales y culturales reseñados más arriba, se entrelazan en escenarios complejos donde inciden situaciones vinculadas a la producción y el tráfico de drogas, y al surgimiento (o la existencia endémica) de grupos guerrilleros, etc.

Como es obvio, los escenarios fronterizos y sus respectivas problemáticas dan lugar a una variedad de situaciones que merecen ser analizadas. Compárese la frontera de Uruguay y Argentina en la zona urbanizada del Río de la Plata, con la de Guatemala y México, región en que se comparten los rasgos y problemas de una antigua cultura prehispánica.

Parece entonces necesario recuperar los conocimientos existentes respecto de estas experiencias, con el objeto de utilizarlos como referentes empíricos para la elaboración de diagnósticos y políticas más amplias vinculados a la constitución de espacios económicos, sociales, y culturales integrados.

IV. LAS CLÁUSULAS SOCIALES EN LOS TRATADOS

Un encuadramiento previo

Conviene aclarar dos puntos previos. Primero: "la dimensión social" será considerada aquí de manera operacional para hacer referencia a los compromisos suscritos y a los mecanismos deliberadamente concebidos en los acuerdos de integración regional (AIR) para vincularse con la "sociedad civil", es decir, con los diferentes segmentos sociales de los países miembros. Dada su importancia también se tomarán en cuenta algunas declaraciones conjuntas de alto nivel formuladas, generalmente en reuniones presidenciales o ministeriales, y los acuerdos amplios de cooperación en materia social suscritos por los representantes de los países miembros de un AIR.

Segundo: con fines comparativos se intentará una clasificación de estas acciones tomando como referencia el tipo de acuerdos, compromisos, y mecanismos adoptados en la Unión Europea (UE), que es el acuerdo de integración regional más profundo y avanzado de la actualidad.

La presencia explícita de esta dimensión social en los acuerdos, se acrecienta a medida que éstos penetran en sus fases más profundas y vinculantes. Desde este ángulo cabe distinguir los siguientes niveles:

i) Acciones de consulta y cooperación entre países miembros de un AIR que todavía no han llegado a traducirse en compromisos y mecanismos vinculantes, y que más bien expresan propósitos compartidos de adoptar acciones convergentes o coordinadas en lo social. Esto sucede hoy en la Unión Europea con la prioridad otorgada a las políticas de empleo que, en lo principal, se traducen en acciones de nivel nacional. Se trata de *Acciones de Consulta y Cooperación*.

ii) Compromisos y mecanismos orientados a asegurar la representación e influencia de la sociedad civil sobre la marcha de los acuerdos: en la UE esto se expresa principalmente en *órganos de representación social y política*, como el Comité Económico y Social y el Parlamento Europeo.

iii) Compromisos y mecanismos orientados a la construcción de "espacios sociales" entendidos como un avance hacia la adquisición de una especie de "ciudadanía comunitaria". En la UE esto ha llevado a la suscripción de convenios y compromisos, bilaterales o multilaterales que protegen *Derechos y Garantías Comunitarios*.

iv) Compromisos obligatorios superiores incluso a la legislación nacional, que implican una limitación de soberanía, y se traducen en una normativa supranacional emanada de los organismos comunitarios y en la asignación de recursos económicos controlados por los propios acuerdos. Se orientan a acrecentar la cohesión social en el área integrada, lo que corresponde a estadios muy avanzados de un AIR. En la Unión Europea, existen compromisos jurídicamente vinculantes incorporados al Tratado de Roma y a los instrumentos posteriores que requieren consenso unánime, así como Fondos Estructurales y Fondos Sociales que buscan ayudar regiones o segmentos sociales desfavorecidos en el proceso de integración. Son *Mecanismos y Recursos Supranacionales*.

Para efectuar el examen anteriormente propuesto, se clasificarán los acuerdos que componen la integración hemisférica y latinoamericana (excluyendo los países del Caribe por insuficiente información) en dos grandes grupos.

En primer lugar están los acuerdos cuyo objetivo final es la constitución de *áreas de libre comercio o de libre mercado*, donde cabe distinguir dos subgrupos: a) los hemisféricos; b) los latinoamericanos.

En segundo lugar, existen acuerdos cuyo *objetivo final* es la constitución de un *mercado común* entre los que están: ALADI, MERCOSUR, GRAN, y MCCA. Conviene observar que, individualmente considerados, todos los países sudamericanos (excluidos Guyana y Surinam) más México, son miembros de ALADI, que de un lado opera como un acuerdo que enmarca jurídicamente el MERCOSUR y, del otro, no es incompatible con el GRAN.

1. Los acuerdos de libre comercio

De hecho los países latinoamericanos que suscriben estos convenios son todos miembros o de ALADI o del MCCA. A su vez, la mayoría de los miembros de ALADI lo son también del MERCOSUR y del GRAN, y en consecuencia plantean o desarrollan sus temas sociales comunes a través de estas otras instancias.

Diferente es el caso de ALCAN (también denominado TLCAN) que agrupa a Estados Unidos, Canadá y México, que contempla un Acuerdo de Cooperación Laboral, el que podría ser incluido como *Acciones de Consulta y Cooperación*. En dicho acuerdo se establecen principios vinculados a derechos fundamentales, como los de asociación y organización, de negociación colectiva, de huelga, de prohibición del trabajo forzado y de menores, de igualdad de trato, etc., aunque no incluye normas supranacionales de cumplimiento obligatorio para las partes. Entró en vigencia el 1 de enero de 1994 mediante la creación de una Comisión sobre Cooperación Laboral apoyada por una Secretaría Coordinadora Internacional que establece enlaces con oficinas coordinadoras nacionales. El compromiso básico asumido es hacer cumplir sus propias leyes nacionales, las que incluyen (con formulaciones y alcances propios) el reconocimiento de estos derechos y garantías.

2. Los acuerdos regionales y subregionales

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI)

Fundada por el Tratado de Montevideo de 1980. Se trata de un acuerdo marco, que ampara jurídicamente otros acuerdos de tipo bilateral o subregional, como los que se mencionan más adelante.

El Consejo de Ministros ha dispuesto la creación de Consejos Asesores en el campo laboral y empresarial, los que son *Órganos de Representación Social*. Estos Consejos pueden crearse con base en el artículo 42 del Tratado de Montevideo de 1980, que permite la formación de órganos auxiliares de consulta, asesoramiento y apoyo técnico. Tienen un carácter consultivo y se integran por representantes de los diversos sectores de la actividad económica de cada uno de los países miembros.

En 1994 el Consejo de Ministros a través de la Resolución 42 (VIII), encomendó al Comité de Representantes el logro de una mayor eficacia en el funcionamiento del Consejo Asesor Empresarial, y el desarrollo de acciones para el pronto funcionamiento del Consejo Asesor Laboral. También le encomendó analizar y adoptar formas de participación de otros agentes sociales, particularmente de los consumidores.

MERCADO COMÚN DEL CONO SUR (MERCOSUR)

El Tratado de Asunción (Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay) suscrito en 1991, que dio origen al *MERCOSUR*, no contenía compromisos o mecanismos orientados a promover o regular la dimensión social de los acuerdos de integración.

En mayo de 1991, se reunieron en Montevideo los Ministros de Trabajo del MERCOSUR y emitieron una declaración en que reconocen la necesidad de atender los aspectos laborales y sociales para que la integración signifique un efectivo mejoramiento en las condiciones de trabajo vigentes en los países que suscribieron el Tratado.

También aceptaron la posibilidad de estudiar la suscripción de "un instrumento, en el marco del Tratado de Asunción, que contemple las ineludibles cuestiones laborales y sociales que traerá consigo la puesta en marcha del Mercado Común del Sur".

Por último, se comprometieron a prestarse "toda la cooperación necesaria para el recíproco conocimiento de los regímenes propios vinculados al empleo, la seguridad social, la formación profesional, y las relaciones individuales y colectivas de trabajo". Esta y las sucesivas reuniones de los Ministros de Trabajo, pueden categorizarse, al menos por ahora, como *Acciones de Consulta y Cooperación*.

En su primera reunión, los Ministros anticiparon la creación del Subgrupo de Trabajo N° 11 para el estudio de las Relaciones Laborales, el Empleo y la Seguridad Social, el que fue establecido formalmente en Las Leñas el 26 de junio de 1992. Los subtemas principales de su calendario de actividades incluyen: i) Relaciones individuales de trabajo, que abarca el análisis comparativo de los sistemas de relaciones laborales, la definición de metodologías y la identificación de propuestas en materia de costos laborales y aportes sociales; ii) Relaciones colectivas de trabajo, con definición de metodologías, identificación de asimetrías y presentación de propuestas; iii) Empleo, repercusiones sectoriales derivadas del proceso de integración y examen de las condiciones para la libre circulación de los trabajadores; iv) Formación profesional, capacitación laboral, reconocimiento de aptitudes profesionales, etc.; v) Salud y seguridad social, análisis comparativo de las legislaciones, identificación de asimetrías y presentación de propuestas; vi) Convenios con la Organización Internacional del Trabajo; y vii) Carta de derechos fundamentales. De estos grupos de trabajo podrían surgir convenios vinculantes orientados a reconocer *Derechos y Garantías Comunitarios*.

El MERCOSUR también cuenta con la posibilidad de establecer órganos destinados a dar representación a los intereses de los grupos socioeconómicos, vale decir *Órganos de Representación Social y Política* aunque, como una muestra del escaso interés de los redactores del Tratado de Asunción por los temas sociolaborales, el único que se creó fue el Consejo Industrial del MERCOSUR, con el objetivo de canalizar el diálogo entre las entidades empresariales industriales respecto de los temas comunes de la integración, con énfasis en la competitividad industrial. Quedó integrado por la Unión Industrial Argentina, la Confederación Nacional de la Industria de Brasil, la Unión Industrial Paraguaya, y la Cámara de Industria del Uruguay.

Tras la reunión de Ouro Preto (1994), el Consejo Industrial quedó subsumido en el Foro Consultivo Económico y Social, órgano de representación de los sectores sociales y económicos, con funciones consultivas, y capacidad de formular recomendaciones.

El otro órgano de representación social y política del MERCOSUR surge de la Comisión Parlamentaria Conjunta CPC, germen del futuro Parlamento del MERCOSUR. La CPC posee carácter consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas. Entre sus atribuciones se cuentan las siguientes: i) Mantener informados a los Congresos Nacionales

sobre la marcha del MERCOSUR; ii) Desarrollar acciones facilitantes de la futura instalación del Parlamento del MERCOSUR; iii) Constituir subcomisiones de trabajo; iv) Realizar estudios para armonizar las legislaciones de los Estados Parte; v) Establecer relaciones con otras entidades locales, nacionales o internacionales con fines de información o asesoramiento en los asuntos de su interés.

Entre las subcomisiones de la CPC ya establecidas figuran la de Políticas Laborales y la de Asuntos Culturales

Tanto el Foro Consultivo Económico y Social como la Comisión Parlamentaria Conjunta dependen del Grupo Mercado Común (GMC).

Tras la reunión de Ouro Preto, las actividades en materia social más recientes del MERCOSUR han sido: la efectiva instalación e inicio de actividades del Foro Consultivo Económico y Social; y la sustitución del Subgrupo de Trabajo Número 11 por el Subgrupo de Trabajo número 10, sobre Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social. No se trata de una mera continuación de actividades, sino que el nuevo Subgrupo planteará su propia agenda, incluyendo su contenido, métodos, funcionamiento, y necesidades de cooperación técnica. Incluirá la revisión y nueva presentación de un Convenio Multilateral sobre Seguridad Social que había sido elaborado por el anterior Subgrupo de Trabajo, pero que no fue aprobado durante el período transicional. La reactivación de esta iniciativa apunta al fortalecimiento de los *Derechos y Garantías Comunitarios*.

El Foro Consultivo Económico y Social implica una ampliación a otros segmentos sociales (trabajadores, consumidores, etc) del Consejo Industrial preexistente, y es un *Órgano de Representación Social*. En el proceso de su creación tomó como referente al Comité Económico Social de la Unión Europea con cuya asistencia técnica contó.

COMUNIDAD ANDINA

El Acuerdo de Cartagena, suscrito en 1969 y sujeto a varios ajustes posteriores, ha contado prácticamente desde su inicio con órganos y mecanismos vinculados a los temas y problemas sociales de sus países miembros.

Entre los *Órganos de Representación Social y Política* incluidos desde el inicio, cabe mencionar el Comité Asesor Económico y Social y el Parlamento Andino.

Tras el Acta de Trujillo (marzo de 1996) que creó la Comunidad Andina, los Comités han pasado a denominarse (más apropiadamente) Consejos Consultivos, mencionándose dos: el Empresarial y el Laboral, cuyos miembros "serán elegidos directamente por las organizaciones representativas" de cada uno de los países miembros, y acreditados oficialmente por ellos (artículo 44 modificado del Acuerdo de Cartagena). Pueden emitir opinión ante los órganos principales de la Comunidad Andina, y pueden ser convocados a constituir Grupos de Trabajo, participando con derecho a voz en las reuniones de la Comisión.

En el Acta de Trujillo también se ratifica la existencia del Parlamento Andino, incorporado al Acuerdo en 1979, y actualmente definido como el "órgano deliberante del Sistema". Se está preparando un protocolo adicional para que sus miembros sean elegidos por sufragio universal y directo. Entretanto, está integrado por representantes de los Congresos Nacionales de conformidad a sus reglamentaciones internas y al propio Reglamento del Parlamento Andino. Cumple funciones de seguimiento y observación de los procesos de integración andina y, entre otras atribuciones, puede: "sugerir a los órganos e instituciones del Sistema las acciones o decisiones que tengan por objeto o efecto la adopción de modificaciones, ajustes o nuevos lineamientos generales con

relación a los objetivos programáticos y a la estructura institucional del Sistema; participar en la generación normativa del proceso mediante sugerencias a los órganos del Sistema; promover la armonización de las legislaciones de los países miembros; y promover relaciones de cooperación y coordinación con los Parlamentos de los países miembros (Artículo 43 modificado del Acuerdo de Cartagena, varios incisos).

De otro lado, la Comunidad Andina incluye convenios sociales que pueden ser considerados (por su intencionalidad al menos) como *órganos orientados a promover derechos y garantías comunitarios*. Sin embargo, a juzgar por sus resultados concretos hasta la fecha, parecen más bien encuadrarse dentro de la categoría de *Acciones de Consulta y Cooperación*, como es el caso de los Convenios Andrés Bello (educación y cultura) e Hipólito Unanue (salud pública), ambos establecidos a comienzos de la década de los setenta.

El Convenio Andrés Bello (1970) propone que los países miembros efectúen "esfuerzos mancomunados en la educación, la ciencia y la cultura", con acciones destinadas a fomentar el conocimiento mutuo y la circulación de personas y bienes culturales; a intercambiar experiencias y cooperar técnicamente; y a armonizar los sistemas educativos. El órgano máximo es la Reunión de los Ministros de Educación encargada de formular la política general de ejecución del Convenio. La Secretaría Ejecutiva Permanente está encargada de administrar el Convenio. Los resultados concretos han sido escasos. A partir de la reunión de Cancilleres Andinos, de abril de 1995 se ha hecho un esfuerzo por ratificar y relegitimar sus funciones.

El Convenio Hipólito Unanue (1971) se propone mejorar la salud humana en los países del área andina dando carácter prioritario a la solución de los problemas fronterizos de salud; la desnutrición; el saneamiento ambiental; la protección materno-infantil; la educación sanitaria, la solución de la contaminación ambiental; y la salud ocupacional. Su orientación la establece la Reunión de Ministros de Salud del Área Andina y es administrado por una Secretaría Ejecutiva. También en este caso los resultados concretos han sido magros. Este hecho llevó a los Ministros de Salud de los países miembros a plantear una "Propuesta Estratégica para el Fortalecimiento de la Cooperación Andina de Salud" (1993), estableciendo una división de responsabilidades entre países (que incluye a Chile que no ha renunciado al Convenio pese a haber abandonado el Pacto Andino) respecto del seguimiento de los subsectores.

El Convenio Simón Rodríguez (1973) de Integración Socio Laboral, quizá podría considerarse más cercano a actividades orientadas a proteger los *Derechos y Garantías Comunitarios*. Sin embargo por sus resultados hasta ahora, no ha ido mucho más allá del planteamiento de *acciones de consulta y cooperación*. Sin embargo tanto los objetivos del Convenio como las Decisiones 113 y 116 vinculadas con él, dan pie para esta categorización orientada a formalizar acuerdos más vinculantes.

Sus objetivos incluían la armonización de las normas jurídicas de naturaleza laboral y de seguridad social; la coordinación de políticas y acciones orientadas a una mejor utilización de los recursos humanos y a la solución de los problemas del desempleo y el subempleo; la coordinación de políticas y acciones en el campo de la Seguridad Social; el mejoramiento de los sistemas de formación profesional; el establecimiento de un régimen que facilite la movilidad laboral; y la participación de los trabajadores y empleadores en el desarrollo y la integración subregional.

En 1977 la Comisión del Acuerdo de Cartagena aprobó la Decisión 113 denominada Instrumento Andino de Seguridad Social, según el cual todo país miembro deberá conceder a las personas de otros países miembros igual trato que a los nacionales en todas las ramas del seguro social. La Decisión 113 examinaba con bastante detalle las condiciones administrativas y jurídicas requeridas para su cumplimiento. Adicionalmente,

los Ministros de Trabajo acordaron establecer la Tarjeta Social Andina que habilitaba para recibir atención de salud en cualquiera de los países miembros.

Asimismo se aprobó la Decisión 116 (1977) con normas reguladoras del movimiento, contratación y tratamiento laboral de los trabajadores calificados, fronterizos y temporales de origen andino. También se incluyeron normas para la protección de migrantes indocumentados y sus familiares. El criterio rector fue el de "trato nacional" a los oriundos de cada país miembro.

Estas dos Decisiones en su espíritu y su letra intentaban proclamar *Derechos y Garantías Comunitarios* que, en su desarrollo, podrían constituir el germen de una "ciudadanía comunitaria". Sin embargo, el momento histórico de su proclamación no fue el más oportuno. Tras la década de los ochenta, y el gran viraje de modelo económico habido en la región, han entrado en profunda revisión todos los sistemas de prestación de servicios públicos sociales.

Por esas y otras razones el apoyo político y económico al cumplimiento de los Convenios Sociales y su consecuente impacto han sido insatisfactorios. Aún así, la Conferencia de Ministros de Trabajo (1991), acordó reactivar y redimensionar el Convenio Simón Rodríguez y avanzar en el cumplimiento de las Decisiones 113 y 116. Más recientemente, con motivo de la aprobación de la Unión Aduanera el Consejo de Cancilleres Andinos volvió a resaltar el papel de los Convenios Sociales y la necesidad de compatibilizarlos con las nuevas orientaciones de la integración andina (León Oliveros, 1995).

EL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO (MCCA)

Buena parte de los avances recientes, se ubican esencialmente como *Acciones de Consulta y Cooperación* en el plano social, aunque expresan propósitos compartidos de avanzar hacia acciones más vinculantes. Sin embargo, los compromisos y mecanismos que concreten dichas acciones todavía están en proceso de formulación.

En octubre de 1994 se celebró en Tegucigalpa la Conferencia Internacional de Paz y Desarrollo en Centroamérica que incluía entre sus objetivos un compromiso explícito para dar vida a la Alianza Para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica con compromisos en materia política, económica y social.

Entre éstos se incluye un Tratado de Integración Social Centroamericana, cuya preparación quedó a cargo del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

En marzo de 1995, en la XVI Reunión de Presidentes de Centro América se celebró el Tratado de la Integración Social Centroamericana. En el mismo se establece que la integración social se alcanzará de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva (artículo 1). El proceso se impulsará mediante la coordinación, armonización y convergencia de las políticas sociales nacionales entre sí, y con las demás políticas del SICA (artículo 4). El proceso de integración social se construirá dentro del marco del ordenamiento jurídico e institucional del SICA, acorde con las realidades, características y evolución propia de cada uno de los países, respetando los valores y culturas de las diferentes étnias, así como de la comunidad centroamericana en su conjunto (artículo 5). Los Órganos del subsistema de integración social son el Consejo de la Integración Social, el Consejo de Ministros del Área Social, y la Secretaría de la Integración Social, apoyadas por otras instituciones del SICA como el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá INCAP, el Banco Centroamericano de Integración Económica BCIE, y el Instituto Centroamericano de Administración Pública ICAP (artículo 10). Se concede personalidad jurídica a la Secretaría de Integración Social que tendrá su sede en la Ciudad de Panamá. El

tratado entrará en vigor después que se deposite el tercer instrumento de ratificación y tendrá duración indefinida (artículo 21).

A modo de conclusión cabe observar que los acuerdos de integración latinoamericanos contienen declaraciones, actividades, órganos y mecanismos relativos a *Acciones de Consulta y Cooperación, Órganos de Representación Social, y Derechos y Garantías Comunitarios*. Sin embargo, ningún acuerdo latinoamericano ha llegado a estadios comparables a los que en la Unión Europea justifican la utilización de *Mecanismos y Recursos Supranacionales*, generados o administrados autónomamente por las propias autoridades comunitarias, y que ejercen un efecto fuertemente vinculante en el plano jurídico.

Los acuerdos subregionales latinoamericanos, aunque se propongan explícitamente avanzar (sin plazos definidos), hacia la constitución de un mercado común, no cuentan ni con recursos financieros importantes y autónomamente administrables, ni con normas supranacionales de carácter vinculante que puedan aplicarse a la formulación y ejecución de políticas sociales comunes. Por oposición, la Unión Europea tiene Fondos Estructurales para promover el desarrollo de zonas postergadas o afectadas por el proceso de integración; y Fondos Sociales para apoyar a grupos sociales afectados por el mismo proceso.

Parece necesario reforzar la institucionalidad de los acuerdos, tanto en cuanto a su capacidad para generar normas supranacionales de cumplimiento obligatorio por los países miembros, como a la disponibilidad de recursos para asegurar el cumplimiento de las normas comunes y, en particular, para crear fondos orientados a superar los desequilibrios distributivos que surjan en el avance del proceso de integración.

V. INTEGRACIÓN, INSTITUCIONES, Y POLÍTICA SOCIAL

1. Democracia, descentralización, y políticas sociales

Un rasgo esencial del nuevo escenario latinoamericano es la redemocratización. Este proceso ha trasladado poder de los gobiernos centrales "hacia abajo", porque la descentralización política se ha convertido en un rasgo constitutivo de las nuevas democracias. Para que ella implique una transferencia efectiva de poder, se la debe extender a la esfera fiscal, tanto en la captación de tributos como en la asignación de los recursos.

Pero también se ha dado una reducción del poder de los gobiernos nacionales, como consecuencia de una transferencia de poderes hacia "arriba" (compromisos vinculantes contraídos en diferentes foros intergubernamentales y supranacionales).

El declinar del centralismo económico y político modifica el diseño de la integración. Durante la vigencia del modelo centralista y protegido, existían tendencias concentradoras de los flujos económicos y demográficos en las capitales nacionales, con un plano "radial" en que las provincias operaban como periferias. La integración supranacional era un proceso negociado entre dichos centros nacionales con ausencia casi total de los intereses, opiniones, y necesidades del nivel subnacional.

Las tendencias migratorias internas se daban en general desde estas regiones periféricas hacia los centros nacionales. Actualmente existen indicios de una reversión de esas tendencias, que podrían estar indicando una nueva lógica asociada a los procesos de apertura y descentralización y al surgimiento de nuevas oportunidades económicas en los ámbitos subnacionales o locales. Al respecto, un estudio reciente señala: "En todo caso, como ya ha sido señalado, las evidencias disponibles respecto de los últimos decenios permiten sostener que las áreas metropolitanas de la región han perdido su fuerza de

atracción migratoria. Parece todavía prematuro hablar de una reversión de lo que han sido las tendencias seculares de la migración, pero los casos de Buenos Aires, Montevideo y La Habana, a los cuales se han agregado más recientemente los de Ciudad de México y Sao Paulo (que registraron una migración neta negativa durante los años ochenta) sugerirían un importante cambio de giro, a veces acicateado por la migración de retorno y otras por la de tipo internacional. Diferente es el caso de las ciudades de tamaño intermedio, las cuales en diversos países han mostrado un grado de atracción mayor que el frecuentemente supuesto" (CELADE, 1996).

En el plano social, la descentralización se ha manifestado en la transferencia de funciones a las unidades subnacionales en salud, educación, nutrición, etc., que antes eran controladas centralizadamente.

Las instituciones descentralizadas están más cerca de los demandantes finales de las prestaciones sociales, y tienen o pueden tener un conocimiento más directo de sus necesidades y carencias.

Esta mayor familiaridad con la "clientela" y sus rasgos aumenta la eficacia de las instituciones descentralizadas, al menos para detectar y formular el diagnóstico de las necesidades sociales.

De esta cercanía y mejor conocimiento del medio surge la posibilidad de encontrar soluciones más imaginativas o más adecuadas a las circunstancias y requerimientos locales.

En materia de integración y cooperación regional y subregional es concebible la suscripción de convenios de integración y de cooperación más focalizados tanto territorial como socialmente.

Por convenios de integración se entienden aquellos que garantizan ciertos derechos individuales y prestaciones sociales a migrantes o ciudadanos de provincias o áreas limítrofes, en zonas que por ejemplo constituyen una unidad desde el punto de vista económico o cultural. La suscripción de estos convenios focalizados (laborales, previsionales, de salud, de educación), puede ser un insumo de gran utilidad para la formulación posterior de convenios nacionales de mayor entidad. Son convenios de integración porque contribuyen a la constitución de espacios socialmente integrados. Más precisamente aún, son el germen de una "ciudadanía común" de los miembros de los espacios subnacionales que se integran.

Convenios de cooperación, a su vez, son los esfuerzos compartidos o colaborativos por solucionar problemas comunes a zonas limítrofes de dos o más países que conforman una misma "región". Estas acciones pueden programarse y ejecutarse en planos tan distintos como la salud, el medio ambiente, la nutrición, etc.

2. Integración, descentralización y políticas sociales

Los procesos de descentralización, combinados con los de integración, pueden generar una institucionalidad que va más allá de la que brota de los tratados y acuerdos suscritos por los gobiernos centrales. Es concebible una gama muy rica de acuerdos, compromisos e instituciones que en el plano subnacional, vinculen a países suscriptores de un acuerdo más amplio de integración.

Hay aquí una significación más compleja para el principio de la subsidiariedad. Este principio está vigente, por ejemplo, en la Unión Europea de manera que los temas sociales que pueden ser solucionados a un nivel inferior no deben ser objeto de políticas o acuerdos de un nivel superior. Las políticas supranacionales no deben ser formuladas para

problemas que podrían solucionarse más eficazmente a nivel nacional, y lo mismo podría decirse de las políticas nacionales respecto de problemas provinciales, o de las provinciales respecto a las locales.

Sin embargo, la vinculación "lateral" entre gobiernos locales de países miembros de un acuerdo de integración podría ser muy fructífera no sólo en la gestación de negocios privados, sino también en el esfuerzo colaborativo para solucionar problemas sociales comunes. Estos relacionamientos no necesariamente pueden verificarse en regiones limítrofes sino también en aquellas que guardan significativas similitudes climáticas, culturales, o de estilos de vida. La colaboración es igualmente viable en la medida que estas regiones se contacten y se vinculen. La era de la información es propicia para este tipo de contactos. En consecuencia, es concebible una subsidiariedad de ámbito comunitario donde los compromisos (al menos en ciertos ámbitos acordados) puedan suscribirse a nivel subnacional entre provincias o comunas pertenecientes a los países miembros del acuerdo principal.

El tema de la descentralización se refiere también a las nuevas modalidades y actores en la gestación de las políticas sociales, y a sus formas de financiamiento. Este "paradigma emergente" (Franco, 1996) es funcional a las nuevas formas institucionales que, en el plano de la integración, se han estado explorando.

Por ejemplo, se busca asignar recursos públicos (nacionales o de agencias intergubernamentales) al financiamiento de proyectos diseñados por los interesados de acuerdo a su propia percepción de los problemas que padecen. También se exploran las posibilidades de cofinanciación que aun a niveles simbólicos, aviva el compromiso con el proyecto.

A diferencia de las políticas sociales de la integración europea donde se cuenta con recursos fiscales que proveen los "Fondos Sociales" y los "Fondos Estructurales", en América Latina la situación presupuestaria pública hace dudar de que en plazos cortos o medianos, puedan realizarse aportaciones fiscales importantes a las autoridades de los acuerdos de integración. Por oposición, una modalidad de financiamiento que tal vez resulte más acorde con el estilo institucionalmente descentralizado que parecen ir adquiriendo los procesos de integración es la de los Fondos de Inversión Social (FIS).

Los FIS (Siri, 1996) promueven proyectos y buscan el apoyo financiero de organismos intergubernamentales o países donantes. Operan de manera autónoma respecto de los ministerios sectoriales correspondientes, lo que no excluye el intercambio de informaciones e, incluso, la coordinación con ellos. Su papel esencial es operar como intermediarios de los financiadores, y como evaluadores y supervisores de la ejecución de los proyectos. El diseño de éstos e incluso su ejecución puede estar en manos del sector privado, de organizaciones no gubernamentales, y/o de los ministerios pertinentes. Esta modalidad es totalmente funcional al abordaje de tipo multinacional descentralizado inherente a los procesos de integración y de cooperación en el plano social.

Lo anterior muestra la necesidad de abrir compuertas subnacionales en materia de compromisos, acuerdos y políticas en el plano social, y de crear marcos normativos en los acuerdos intergubernamentales principales que permitan aprovechar modalidades flexibles para el desarrollo de las dimensiones sociales de la integración.

SIGLAS CITADAS EN EL TEXTO

AIR:	Acuerdo de Integración Regional.
ALADI:	Asociación Latinoamericana de Integración
ALCA:	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas.
ALCAN:	Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte.
BCIE:	Banco Centroamericano de Integración.
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo.
BM:	Banco Mundial
FMI:	Fondo Monetario Internacional.
GATT:	General Agreement on Trade and Tariffs.
GRAN:	Grupo Andino (en transición hacia la Comunidad Andina).
ICAP:	Instituto Centroamericano de Administración Pública.
INCAP:	Instituto de Nutrición de Centroamerica y Panamá.
MCCA:	Mercado Común Centroamericano.
MERCOSUR:	Mercado Común del Cono Sur.
OEA:	Organización de Estados Americanos
OMC:	Organización Mundial del Comercio.
SICA:	Sistema de la Integración Centroamericana.
TLCAN:	Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
UE:	Unión Europea.

BIBLIOGRAFÍA

- ALADI (1992), "Participación del sector laboral en el proceso de integración", ALADI/SEC/di 486, septiembre.
- _____ (1995), "Situación y perspectivas de las regulaciones laborales en el ámbito de algunos procesos de integración", en *Estudio N° 90*, ALADI\SEC, noviembre.
- Alvez De Paula, José (1994), "O subgrupo 11 do mercosul: balanço de suas atividades", en *Boletín de Integração Latino Americana*, N° 15, octubre-enero.
- Banco Mundial (1995), "Workers in an Integrating World", en *World Development Report*, Washington.
- Blecker, R. y W. Spriggs (1993), *On Beyond NAFTA: Employment, Growth, and Income Distribution Effects of a Western Hemisphere Free Trade Area*, IDB-ECLAC, Working Papers on Trade in the Western Hemisphere, WP-TWH-28, Washington D.C.
- Buchan, D. y N. Colchester (1990), *Europower*, Londres, The Economist Books, Ltd.
- CELADE (1996), "Distribución espacial y movilidad de la población de América Latina: una reseña del período 1950-1995, con especial referencia a los cambios recientes", documento presentado al Taller internacional sobre la distribución espacial de la población, celebrado en La Habana, del 20 al 24 de mayo de 1996.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1996), "A seguridade social e os processos de integração regional", Seminario Internacional en colaboración con el Ministerio de Previdencia y Asistencia Social, (LC/BRS/L.24), Brasilia.
- _____ (1995), *Panorama social de América Latina*, edición 1995, (LC/G.1886), Santiago de Chile.
- _____ (1994) *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, (LC/L.808(CEG.19/3)), Santiago de Chile.
- _____ (1993), *Población, equidad y transformación productiva*, (LC/G.1758/Rev.1-P; LC/DEM/G.131/Rev.1-Serie-E, N° 37), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.II.G.8.

- _____ (1992a), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.5.
- _____ (1992b), "La institucionalidad en el Grupo Andino", (LC/R.1151), Santiago de Chile.
- _____ (1991), *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, (LC/G.1648/Rev.2-P), Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.5.
- _____ (1990), *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- CEPAL/OREALC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe) (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago de Chile, abril de 1992. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.
- CIS (Consejo de la Integración Social Centroamericana), XVI Reunión de Presidentes de Centroamérica, del 29 al 30 de marzo de 1995, San Salvador, El Salvador.
- Charnovitz, S. (1992), "Environmental and Labour Standards in Trade", *The World Economy*, Vol. 15, N° 3, mayo.
- _____ (1988), "La influencia de las normas internacionales del trabajo en el sistema del comercio mundial: resumen histórico", *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 107, N° 1, Ginebra.
- Di Filippo, Armando (1995), "Flexibilización de los mercados regionales, integración regional y costos comparativos", documento presentado en el Seminario Dimensión Social de la Integración Regional, Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Santiago de Chile, del 24 al 29 de abril.
- Durston, John (1996), "La integración económica internacional: desafíos para los pueblos indígenas de Chile", Ponencia presentada en el Seminario FUNDEI/CONADI sobre Modernización del Estado y Pueblos Indígenas, Canelo de Nos, Chile, del 23 al 24 de agosto de 1995.
- Franco, Rolando (1996), "Los paradigmas de la política social en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, N° 58, Santiago de Chile.
- Kratochwil, Hermann (1995), "Movilidad transfronteriza de personas y procesos de integración regional en América Latina", en *Revista de la OIM sobre Migraciones en América Latina*, Vol. 13, N° 2.
- Krugman, Paul (1994), "Competitiveness: A Dangerous Obsession", en *Foreign Affairs*, Vol. 73, N° 2, marzo-abril.

- Naciones Unidas (1993), *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, incluido el papel del sistema de las Naciones Unidas en el fomento del desarrollo social* (Informe del Secretario General) (E/1993/77), Nueva York, 10 de junio de 1993.
- Oliveros, Ramón, Lo social en el proceso andino de integración, en CEFIR, op. cit.
- Ramos Olivera, J. (1993), "Movilidad de la mano de obra en el MERCOSUR", en *Contribuciones*, Vol. 2, N° 93, abril-junio.
- Reich, Robert (1994), *El trabajo de las Naciones*, Javier Vergara Ed., Buenos Aires.
- SECPLAN (Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto), Gobierno de Honduras (1995), Conferencia Internacional de Paz y Desarrollo en Centroamérica, *Acuerdos y Compromisos*, Tegucigalpa.
- Siri Gabriel (1996), "Los fondos de inversión social en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, N° 59, Santiago de Chile.
- Swann, D. (1992), "The Social Charter and Other Issues", *The Single European Market and Beyond*, Londres, Routledge.
- Unión Europea (1995), "Europe Social Protection", Comisión Europea, ISBN 92-827-5497-9.
- _____ (1994a), "Recopilación de disposiciones comunitarias sobre seguridad social", Comisión Europea, ISBN 92-826-8269-2.
- _____ (1994b), "Política social europea: un paso adelante para la unión", en *Libro Blanco*, COM(94) 333, final.

SERIE POLÍTICAS SOCIALES

- | N° | Título |
|-----------|---|
| 1 | Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993. |
| 2 | Ignacio Irrazábal, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994. |
| 3 | Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994. |
| 4 | Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994. |
| 5 | Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994. |
| 6 | Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994. |
| 7 | María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995. |
| 8 | Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995. |
| 9 | Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995. |
| 10 | John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995. |
| 11 | Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995. |
| 12 | Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995. |

- 13 **Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.**
- 14 **Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración (LC/L.996), noviembre de 1996.**