

CHILE

96



**ANALISIS Y
OPINIONES**

Nueva Serie Flacso

Indice

PRESENTACIÓN	5
---------------------	---

INTRODUCCIÓN

Chile: una transición prolongada que busca la modernización y la equidad <i>Francisco Rojas Aravena</i>	7
---	---

POLÍTICA

La tranquilidad de un gobierno que descansa en la economía <i>Rodrigo Baño Ahumada</i>	19
--	----

Una mirada a 1996, una reflexión sobre 1997 <i>Enrique Correa</i>	29
---	----

Los desafíos de la profundización democrática <i>Manuel Antonio Garretón M.</i>	33
---	----

El Chile actual y su secreto <i>Tomás Moulian</i>	41
---	----

COMUNICACIONES

Comunicación masiva, opinión pública y política <i>José Joaquín Brunner</i>	47
---	----

Qué vieron los chilenos en la agenda televisiva del año 1996 <i>Giselle Munizaga</i>	57
--	----

GÉNERO

Corriendo y describiendo tupidos velos <i>Teresa Valdés y Marisa Weinstein</i>	67
--	----

Acuerdos comerciales, empleo e igualdad de oportunidades. ¿Qué le conviene a Chile? <i>Alicia Frohmann</i>	79
--	----

MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Sobre la modernización de la gestión pública en Chile hoy
Jorge Chateau 91

El proceso de descentralización: una mirada sociopolítica
Eduardo Morales M. 99

RELACIONES EXTERIORES

Política exterior: ya nos reinsertamos... ¿y ahora qué?
Gabriel Gaspar y Paz Verónica Milet 107

POLÍTICAS SOCIALES

Las políticas sociales en Chile
Clarisa Hardy 119

Nuevas formas de integración y conflicto en el campo chileno
Sergio Gómez 137

Educación: sinopsis de las iniciativas gubernamentales 1990-1996
Cristián Cox 151

RELACIONES CIVILES-MILITARES

Militares en Chile: ni completa autonomía ni total subordinación
Claudio Fuentes 165

Acuerdos comerciales, empleo e igualdad de oportunidades. ¿Qué le conviene a Chile?

Alicia Frohmann

Profesora-Investigadora, FLACSO-Chile

Chile firmó a fines de 1996 el primer acuerdo comercial -el acuerdo suplementario laboral con Canadá- en el que está presente el tema del género.

¿Por qué interesa en Chile debatir y estudiar el encadenamiento entre los procesos de integración económica, el empleo y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres?

Sólo recientemente, ha empezado a surgir el interés en el marco de algunos procesos de integración (NAFTA, Unión Europea y MERCOSUR) y de algunos organismos multilaterales (OIT y, últimamente el Banco Mundial), por conocer el efecto diferenciado por sexo de estos procesos, explorar sus potencialidades virtuosas y/o perversas, y desarrollar políticas que enfrenten adecuadamente estas tendencias.

La actual coyuntura que se presenta en Chile, donde se dan simultáneamente un proceso de internacionalización de la economía, la búsqueda de acuerdos de integración económica (sólo en 1996, se firmaron un acuerdo de asociación especial con la Unión Europea, y sendos acuerdos de libre comercio con el MERCOSUR y con Canadá) y la incorporación acelerada de las mujeres a la fuerza de trabajo, hace especialmente pertinente el análisis de cómo estos procesos se afectan y potencian mutuamente, y de los instrumentos regulatorios que se han ido desarrollando desde el Estado para influenciar estos procesos.

Las estimaciones que se han hecho sobre el efecto en el empleo de un acuerdo comercial o de incrementos significativos en los flujos comerciales con EE.UU. muestran un efecto escaso sobre el empleo en general, pero la preponderancia de las mujeres en varios de los sectores que serían afectados positivamente¹. Sin embargo, más comercio no significa necesariamente más producción; ni más producción, más empleo, ni tampoco una mejor calidad del empleo². Es por esta razón que nos interesa

¹ Ver A.Frohmann y P.Romaguera, "Implicancias del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte para las mujeres de Chile", informe para el SERNAM, mimeo, 1996.

² Ver Rosalba Todaro y Sonia Yáñez, "Globalización, reestructuración competitiva y empleo femenino en Chile", Documento de Trabajo, CEM, Santiago de Chile 1996.

estudiar los posibles instrumentos regulatorios, presentar algunos elementos del debate internacional que se está desarrollando al respecto y evaluar qué es lo que conviene a Chile.

1. ¿Qué dicen los acuerdos en relación a las mujeres?

En general, los textos mismos de los acuerdos firmados por Chile no hacen una referencia explícita a las mujeres. Por ahora, el único acuerdo que ha incorporado la temática es el acuerdo suplementario laboral, anexo al acuerdo de libre comercio con Canadá³, que sigue básicamente el modelo del NAFTA.

Al iniciarse la negociación del NAFTA en 1990, predominaba el punto de vista de que los acuerdos comerciales debían tratar sólo temas de comercio e inversión y que no correspondía la inclusión de temas sociales, laborales o medioambientales. Sin embargo, las presiones de sindicatos y organizaciones no gubernamentales, junto con el triunfo del candidato demócrata Bill Clinton en las elecciones presidenciales de 1992, llevaron a la confección de dos acuerdo suplementarios: uno, sobre asuntos medioambientales y el otro, sobre asuntos laborales.

Las mujeres sí están presentes, aunque sólo tangencialmente, en el Acuerdo Suplementario sobre Asuntos Laborales. Allí se menciona, entre los principios que deben inspirar las relaciones comerciales entre los países miembros del NAFTA, la eliminación de todas las formas de discriminación entre hombres y mujeres en el campo laboral. Sin embargo, este asunto está sólo planteado como principio general, y no figura entre los temas (como trabajo forzado, trabajo infantil y unos pocos más) que pueden ser objeto de una sanción comercial.

El Acuerdo Laboral Suplementario del NAFTA plantea temas de género en 2 de los 11 "principios guías que (los 3 países) se comprometen a promover, sujetos a la legislación nacional (de cada país), pero sin establecer estándares mínimos comunes"⁴. Estos dos principios son: la eliminación de la discriminación en el empleo (discriminación sobre la base de la raza, la religión, la edad, el sexo y otras razones); y la igualdad salarial para hombres y mujeres (siguiendo el principio de igual salario a igual trabajo en el mismo establecimiento). Estos conceptos son sólo principios generales y su falta de cumplimiento no implica una sanción comercial directa.

El acuerdo busca, sobre todo, el cumplimiento de las respectivas legislaciones nacionales; los mecanismos de apelación a la Comisión Laboral Trinacional y de creación de Comités de Expertos en Evaluación son sumamente engorrosos y difíciles de implementar.

³ Llama la atención en el caso de Canadá la opinión mayormente adversa de las mujeres (44% de apoyo) al acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos, en contraste con la de los hombres (60% de apoyo). Ver, Elisabeth Gidenhil, "Economic Man-Social Woman? The Case of the Gender Gap in Support for the Canada-United States Free Trade Agreement", *Comparative Political Studies*, Vol.28 N°.3, 1995.

⁴ "North American Agreement on Labor Cooperation between the government of the United States of America, the government of Canada and the government of the United Mexican States", Final Draft, September 13, 1993.

Más que una normativa o estándares supranacionales basados en principios universalmente reconocidos, como lo son por ejemplo los convenios de la OIT, desde Estados Unidos se ha impulsado el concepto del cumplimiento de la legislación laboral de los respectivos países. Se parte del principio que es la propia legislación nacional la que mejor refleja el nivel de desarrollo de los derechos laborales y la idiosincrasia de cada país y que, por otra parte, debe buscarse la reducción de la brecha entre la normativa y la práctica laboral. En la medida que los acuerdos comerciales conllevan a que las prácticas laborales de cada país sean examinadas con mayor detenimiento, se promovería asimismo un mayor nivel de control y fiscalización, y la desaparición de esta brecha en el campo de los derechos laborales.

En el caso del acceso de Chile al NAFTA, parece poco probable que la normativa vigente en Chile en relación a las mujeres trabajadoras resulte contradictoria con los principios generales contenidos en la institucionalidad del NAFTA. Sin embargo, en caso de una disputa comercial o de un conflicto de índole política, la brecha existente en Chile entre legislación y práctica en el caso de los derechos laborales de las mujeres podría ser puesta en el tapete por los otros socios del NAFTA.

Adicionalmente, cabe considerar que la legislación protectora de la mujer existente en Chile -por ejemplo, la protección de la mujer madre- no existe de la misma manera en la legislación estadounidense, y que esta discriminación "positiva" es de todos modos considerada discriminación por algunos. Por otra parte, son inexistentes en Chile los mecanismos legales que se encuentran en América del Norte para demandar a un empleador en caso de discriminación.

En el caso de la Comunidad Europea, efectivamente se desarrollaron muchos instrumentos para la promoción y capacitación especial de las mujeres; la legislación para la igualdad de oportunidades es impresionante, pero los niveles de implementación dejan mucho que desear. En las otras experiencias integracionistas (MERCOSUR, Pacto Andino, CARICOM, Mercado Común Centroamericano), la dimensión de género está prácticamente ausente, aunque ha habido iniciativas de los actores sociales -especialmente aquellos vinculados al movimiento de mujeres- que han levantado el tema.

2. ¿Cómo diferenciar los efectos de la globalización, la integración, el ajuste, la liberalización y la recesión?

En la última década se han superpuesto una variedad de procesos: la crisis, el ajuste, la recesión, la liberalización del comercio, la globalización de la economía y las nuevas modalidades de integración económica en bloques regionales y subregionales. Estos procesos se dieron y se siguen dando en casi todos los países del mundo, pero con características y temporalidades distintas.

Al calcular los efectos de uno u otro proceso, resulta difícil evaluar qué efectos resultaron de uno y cuáles de otro. Por ejemplo, en el caso del acuerdo de libre comercio

entre Estados Unidos y Canadá, al poco tiempo la economía canadiense sufrió una recesión. Los detractores del acuerdo, principalmente los sectores sindicales, culparon a la integración con Estados Unidos como factor desencadenante de la recesión. Las evaluaciones más técnicas, por su parte, indicaban que se venía una recesión de todas maneras y que fue precisamente el aumento de las exportaciones hacia Estados Unidos lo que evitó una recesión aún peor.

Otro caso interesante es el de los posibles efectos de la incorporación de Chile al NAFTA. Aunque, sin duda, ésta tendría efectos políticos y en materia de inversión extranjera, se calcula que su impacto sobre el conjunto de la economía y la fuerza de trabajo (con desigualdades sectoriales), no sería muy distinto al impacto que ya tiene, de todos modos, la aplicación de un modelo de desarrollo exportador, con niveles altos de apertura e internacionalización de la economía.

En el caso de la incorporación de México al NAFTA, se trataba ya de una economía altamente integrada a la de Estados Unidos: previo al NAFTA, más de un 70% del comercio exterior de México era con su vecino del norte. El NAFTA no hizo más que consagrar una relación preexistente y darle reglas de funcionamiento más permanentes. Por otra parte, la recesión mexicana se habría producido con o sin NAFTA, pero sin el NAFTA sus consecuencias habrían sido seguramente aún más duras de lo que son en la actualidad.

¿Cómo afectan estos cambios en la economía internacional a las mujeres? A los procesos señalados anteriormente se agregan otros que complejizan aún más el cuadro: los cambios demográficos que resultan del descenso abrupto de la tasa de fertilidad, el incremento en los niveles educativos de las mujeres, la incorporación acelerada de las mujeres a la fuerza de trabajo, y avances políticos importantes hacia el logro de una igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. ¿Existe potencialmente un encadenamiento virtuoso entre estos procesos? ¿Qué se puede hacer desde los gobiernos, los organismos internacionales y los movimientos de mujeres para que estos procesos se potencien positivamente?

En Europa y América del Norte, la institucionalidad y los niveles de conciencia pública respecto de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres están más desarrollados que en América Latina. ¿Podrán servir los procesos de integración de correa transmisora de estos avances o se utilizará más bien en el Norte el argumento de la desigualdad como instrumento de neoproteccionismo? ¿Cómo aprovechar estos espacios desde los países en desarrollo para promover la igualdad de oportunidades?

3. El debate sobre el "dumping social"

Uno de los temas que se viene planteando hace tiempo en relación al libre comercio entre Chile y los países industrializados es el de la externalización de los costos de producción, gracias a niveles de precios internacionales más bajos, debido a los menores costos de la mano de obra.

El tema de las diferencias en los niveles salariales, de previsión, protección y seguridad de los trabajadores entre socios comerciales con economías y condiciones socioeconómicas asimétricas, se viene discutiendo desde hace años. En la perspectiva de algunos autores y, sobre todo, de los trabajadores de los países más desarrollados, esto implicaría un "dumping social", una práctica comercial desleal, una especie de subsidio a los productores, ya que aumenta las ventajas competitivas del socio menos desarrollado debido al menor costo del factor trabajo y a la sobreexplotación de los trabajadores. Asimismo, el "dumping social" estimularía la fuga de capitales, al ofrecer menores costos de la mano de obra a los mismos productores de los países desarrollados.

El ejemplo clásico de este tipo de situación es el de las operaciones de "maquila" en la frontera norte de México, donde obreros (y, sobre todo, obreras) mexicanos, con escasas calificaciones laborales y con pésimos salarios y condiciones de trabajo, ensamblan piezas y dan un procesamiento simple a insumos provenientes de Estados Unidos, fabricando productos finales destinados a ese mismo mercado.

Esta línea argumental fue utilizada en innumerables ocasiones por los sindicatos⁵ en Estados Unidos y también por el candidato Ross Perot en la campaña presidencial de 1992. De hecho, hay medidas contempladas en el Sistema Generalizado de Preferencias y en la ley de Comercio Internacional Super 301 de Estado Unidos, para protegerse unilateralmente ante este tipo de situaciones⁶. Si esta argumentación se planteaba en relación a socios comerciales corrientes (sobre todo, del Sudeste Asiático y América Latina), mucho más fuerza adquirió en el debate sobre el NAFTA, al negociarse un acuerdo de libre comercio con México.

También en la etapa de conformación de la Comunidad Económica Europea surgió el tema de los problemas ocasionados por la integración de economías asimétricas y, de hecho, al incorporarse España y Portugal -países de menor desarrollo relativo- se tomaron previsiones especiales para enfrentar este problema. Hubo una homologación de la normativa laboral y social, y apoyos financieros para constituir un mercado de trabajo común.

En las imágenes y asociaciones a menudo vinculadas al concepto de "dumping social" es frecuentemente una trabajadora mujer, de un país en desarrollo, con poca capacitación, bajo salario e inexistente seguridad social; la que reemplaza a un trabajador hombre, de un país desarrollado, con una buena formación, salario alto y buenos beneficios sociales. También aquí parecería haber una dimensión de género.

⁵ Ver William C. Doherty, *El intercambio comercial en el continente americano. Análisis y reacción de los sindicatos*, Instituto Americano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre, AFL-CIO, Washington D.C., Mayo 1992.

⁶ Ver *Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System*, editado por Bhagwati, J. y Patrick, H.T.; también "Labor Rights Provisions in US Trade Law: Aggressive Unilateralism?", en *Human Rights Quarterly*, Vol.15, Feb.1993.

Consideramos, sin embargo, que los argumentos de los detractores del concepto del "dumping social" tienen bastante fuerza⁷:

- frecuentemente, en los países desarrollados, los mayores costos de la mano de obra se ven compensados por niveles de productividad también mucho mayores, lo cual significa que la competitividad de los productores no se ve afectada;
- el mismo concepto del "dumping social" implica un error, ya que el "dumping" implica colocar un producto externamente "a un valor inferior al normal" (artículo VI del GATT). El valor normal generalmente se define en términos de su valor en el mercado interno y, por lo tanto, no habría "dumping" si el producto se exporta a un valor que corresponde al costo social interno;
- aunque en el corto plazo las disparidades en el costo de la mano de obra pueden ser muy grandes, en el mediano y en el largo plazo, en el caso de economías plenamente integradas, los niveles salariales del país de menor desarrollo relativo deberían tender a acercarse a los de mayor desarrollo;
- el costo de la fuerza de trabajo no parecería ser el factor determinante para decidir el destino de las inversiones (p.ej., la mayor parte de las inversiones de Estados Unidos están en Europa y viceversa);
- no siempre es el productor el que paga los mayores costos de la fuerza de trabajo. También puede ser el Estado el que esté financiando, a través de diversos programas sociales, los niveles de vida superiores de los trabajadores. En este caso, tampoco se puede hablar de pérdida de competitividad de los productores;
- la calidad de vida de los trabajadores afecta positivamente los niveles de productividad, existiendo un círculo virtuoso calidad de vida - productividad, que impacta favorablemente la competitividad internacional de la economía en cuestión;
- hay países en desarrollo donde el solo hecho de tener un empleo puede hacer que una persona posponga otras exigencias relativas a su nivel de vida. Aunque esto, por cierto, es cuestionable desde una perspectiva ética, contribuye a determinar el costo social de la mano de obra en un determinado país;
- los intereses de los trabajadores de países con un desarrollo social y económico desigual no son necesariamente coincidentes y frecuentemente el argumento del "dumping social" se esgrime como un instrumento de neoproteccionismo en los países desarrollados, que temen la competencia extranjera y la fuga de capitales;

⁷ ILO, Working Party on the Social Dimensions of the Liberalization of International Trade, **The Social Dimensions of the Liberalization of World Trade**, Geneva, Nov.1994; Mario Albuquerque, "Implicancias del factor laboral en un eventual tratado de libre comercio con Estados Unidos", **Papeles de Trabajo** N° 43, Corporación Tiempo 2000, Santiago de Chile, Nov. 1994.

- los sectores que compiten entre sí internacionalmente suelen asemejarse en lo que es su posición relativa respecto del resto de la respectiva economía en la división por sexo, los salarios y la capacitación de sus trabajadores.

Es altamente improbable -dadas las actuales condiciones de la economía y la sociedad- que una mujer pobre de un país en desarrollo reemplace a un hombre con buen sueldo de un país desarrollado. En todo caso, sería más probable que desplazara a otra mujer, la cual -al igual que ella- gana sólo una parte de lo que ganan sus pares masculinos.

Incluyendo sus dimensiones de género, la validez del argumento del "dumping social" resulta así bastante dudosa y parecería necesario explorar otros caminos para analizar y, eventualmente, regular los efectos sobre los trabajadores de la liberalización del comercio internacional y de los procesos de integración económica.

4. Instrumentos para regular el impacto laboral y social de la integración

Chile está emprendiendo actualmente iniciativas para desarrollar mecanismos de libre comercio con el NAFTA, la Unión Europea y los países de APEC. Es altamente probable que el tema laboral se incluya de alguna manera en algunas de estas negociaciones. En esta perspectiva, ¿cuáles deberían ser los mecanismos para el establecimiento y la fiscalización de los estándares laborales que rijan los acuerdos?

La insistencia en estándares laborales supranacionales muchas veces obedece más a una lógica defensiva, que a una vocación de solidaridad internacional con los trabajadores de otras partes del mundo. Esta postura se ha fortalecido a medida que la liberalización y globalización del comercio han ido eliminando las otras barreras de protección más tradicionales como aranceles y mecanismos para arancelarios.

Desde los países en desarrollo, interesados en el ingreso de inversiones extranjeras y en la dinamización de su sector externo, este tema se percibe de una manera bastante ambigua. Por un lado, existe el interés de aprovechar la coyuntura que ofrece la negociación de acuerdos comerciales para elevar los estándares laborales nacionales y de establecer resguardos para evitar la formación de nichos de capitalismo salvaje y sobreexplotación. Por otra parte, también hay una conciencia de que el establecimiento de estándares supranacionales podría significar mecanismos neoproteccionistas, impulsados por los países industrializados, que actuarían en detrimento del desarrollo.

En este debate, el tema del género había estado bastante ausente hasta hace muy poco tiempo. Había alguna mención de las mujeres, en tanto grupo especialmente vulnerable y discriminado, y se planteaba la necesidad de una protección especial -sobre todo, a la mujer madre- y también algunos mecanismos especiales de capacitación y promoción. Es sólo recientemente que empezamos a ver una nueva conceptualización, a partir del concepto de género, en el cual la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres y la eliminación de las barreras sociales y culturales que la impiden, pasan a primer plano. Esta perspectiva no es fácil de incorporar en el

discurso reivindicativo sindical y laboralista tradicional. Algunos esfuerzos pioneros provienen de países donde se han implementado planes de igualdad de oportunidades y de la línea de trabajo de la OIT en este campo⁸.

Un punto de partida fundamental son los convenios de la OIT, organismo internacional creado específicamente para el tratamiento de estos temas y que está permanentemente repensando las asignaturas pendientes en el campo laboral y proponiendo nuevas iniciativas a los países. Por otra parte, la lógica tripartita de funcionamiento y búsqueda de acuerdos -en las asambleas están representados los trabajadores, los empresarios y los gobiernos- ofrece garantías que estarán representados los intereses de todos los sectores. Se podría pensar, por ejemplo, que para la realización de acuerdos de integración económica, fuera necesaria la suscripción y ratificación de una serie de convenios fundamentales de la OIT.

Hay algunos estándares internacionales básicos que se consideran como prerequisites para que el comercio pueda contribuir a una mejora de las condiciones de vida de los trabajadores y que están recogidos en los convenios de la OIT⁹:

- Convenio 87, de libertad de asociación; Convenio 98, sobre el derecho a la negociación colectiva; y Convenio 135, sobre el fuero sindical.
- Convenios 29 y 105, sobre la eliminación del trabajo forzado.
- Convenio 138, de prohibición del trabajo infantil.
- Convenio 111, sobre la prohibición de la discriminación en el empleo; y Convenio 100, sobre igual pago para hombres y mujeres por trabajos equivalente.

De hecho, estos convenios han sido ratificados por la mayoría de los países y sus principios, al menos, gozan de una legitimidad internacional considerable.

Sin embargo, el uso de estos convenios como reglas básicas para el comercio internacional no es tan simple como parece a primera vista. Los convenios y procedimientos de la OIT no tienen la misma aceptación y legitimidad política en todos los países. Hay países, algunos de ellos de mucho peso en el concierto internacional, que consideran la legislación laboral como un asunto interno, de soberanía nacional.

Estados Unidos, por ejemplo, había ratificado sólo 11 de los 174 convenios, en los sesenta años que transcurrieron entre 1934 y 1994. La mayoría de los convenios ratificados son de importancia menor y varios tratan de asuntos técnicos. Estados Unidos no ha ratificado convenios fundamentales como el 87 (libertad de asociación) y el 98 (derecho a la negociación colectiva), aun cuando su propia legislación

⁸ Ver Petra Ulshoefer, *Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en los años 90: Desafíos para la Legislación del Trabajo, la Seguridad Social y las Relaciones Laborales*, OIT, Santiago de Chile, 1994, así como otros trabajos de OIT allí citados.

⁹ Ver Wilhelm Adamy, "International Trade and Social Standards", *INTERECONOMICS*, November/December 1994.

contempla estos derechos¹⁰. En algunos casos, los convenios no se suscriben o ratifican porque no se reconocen ciertos derechos (esto es muy notorio en Estados Unidos en el caso de la protección de la mujer madre trabajadora y las licencias por maternidad). Sin embargo, en general, se trata más bien de una filosofía distinta frente a la creación de normativas generales; de una renuencia propia de este país a incorporarse a la normativa laboral supranacional desarrollada en el marco de la OIT; y a una caracterización de estos mecanismos como demasiado burocráticos, engorrosos y poco ajustados a las realidades nacionales específicas.

Más que una normativa supranacional, basada en principios universalmente reconocidos, desde Estados Unidos se ha impulsado el concepto del cumplimiento de la legislación laboral de los respectivos países. Se parte del principio que es la propia legislación nacional la que mejor refleja el nivel de desarrollo de los derechos laborales y la idiosincrasia de cada país y que, por otra parte, subsisten brechas entre la normativa y la práctica laboral. En la medida que los acuerdos comerciales conllevan a que las prácticas laborales de cada país sean examinadas con mayor detenimiento, se promovería asimismo un mayor nivel de control y fiscalización, y la desaparición de esta brecha en el campo de los derechos laborales. Esta es la filosofía contenida en el Acuerdo Laboral Suplementario del NAFTA.

En el caso de la Comunidad Europea, las iniciativas como los Programas de Acción Social de 1974 y 1984, la creación del Fondo Social Europeo y el Tratado de Maastricht, tuvieron como objetivo nivelar y consolidar las políticas sociales de los países miembros, algunos de los cuales estaban bastante rezagados. Sin embargo, los balances que se están haciendo en los noventa, apuntan a que los avances sociales de la Comunidad no han ido al mismo ritmo que el progreso económico. El impulso a las políticas sociales en cada país tendría más que ver con las necesidades en este sentido que han surgido de la consolidación del gran mercado europeo, que con la promulgación de normas comunitarias vinculantes¹¹.

En el caso de los instrumentos comunitarios, las mujeres forman parte de una larga lista de sectores vulnerables y discriminados de la sociedad respecto de los cuales es necesario desarrollar políticas especiales. Se han generado algunas herramientas para generar una mayor igualdad de oportunidades¹², pero los escasos cambios en el empleo femenino y la mantención de la brecha salarial entre hombres y mujeres¹³, al menos en la década de los ochenta, parecerían indicar que aún no se ha logrado impulsar transformaciones significativas.

10 Ver J.Cowie y J.D.French, "NAFTA's Labor Side Accord: A Textual Analysis", *Latin American Labor News*, No.9, Florida International University, 1994.

11 Sergio Santillán, "Los mercados laborales: Pérdidas y ganancias en el proceso de integración", presentado en el Seminario La dimensión social de la integración regional, CEFIR, Grupo de Río, Unión Europea, Santiago de Chile, 1995.

12 P.D.Weinberg (comp.), *Integración y formación. Lecciones de la experiencia comunitaria europea y las perspectivas para el MERCOSUR*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, España; CINTERFOR-OIT, Montevideo, 1992.

13 EUROSTAT, *Les femmes dans la Communauté Européenne*, CECA-CEE-CEEA, Bruselas, 1992.

La Carta Social europea ha sido vista como un modelo de mecanismo regulador de los impactos laborales y sociales de la integración. Es importante tener en cuenta, sin embargo, que varios de los principales impulsores de estos mecanismos han sido los más sólidos y prósperos estados de bienestar. Aunque es importante aprender de la experiencia europea, parece muy difícil poder replicarla.

Pensamos que los temas de género no tienen por qué quedar atrapados en este debate. Se parte de un concepto distinto -la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres- lo cual implica que más que plantear una suma de reivindicaciones (aunque también se incluyen reivindicaciones concretas), lo que se busca es deshacer los mecanismos sociales y culturales que determinan y reproducen la discriminación. Por ejemplo, en el caso de los temas vinculados a la maternidad, no se trata sólo de conseguir más guarderías infantiles y mejores licencias maternas, sino de lograr un reconocimiento de la responsabilidad social por la crianza de los niños, lo cual -entre otras cosas- podría expresarse en licencias parentales. Para el logro de estos propósitos es válido tanto el concepto pragmatista anglosajón, como el más principista de los estándares laborales internacionales.

5. Ventajas competitivas y reconversión laboral

Si en Chile la liberalización del comercio internacional permitió una mayor movilidad de factores a nivel internacional y un mejor aprovechamiento de las ventajas competitivas¹⁴ de los distintos productores, este proceso se acentúa y se potencia con la integración económica y los acuerdos de libre comercio.

El impacto sectorial de estos procesos suele ser diferenciado. Aunque el efecto neto pueda ser positivo para el conjunto de la economía, hay algunos sectores que ganan y otros que pierden. La **tendencia** es que en los países de menor desarrollo socioeconómico (y menores salarios), los sectores más beneficiados, con mayor creación de empleo, sean los de mano de obra intensiva, de baja calificación (procesadoras de alimentos, textiles, calzado, industria liviana), que emplean predominantemente a mujeres -siempre que logren un aumento de su productividad. Claro que el proceso inverso se da en los países desarrollados, donde frecuentemente son las mujeres las que pierden sus empleos en estos mismos sectores.

Deben señalarse distintos elementos que complejizan esta situación:

- las ventajas competitivas son dinámicas y pueden ser modificadas a lo largo del tiempo (por iniciativa privada, por iniciativa del Estado, por la colaboración de ambos);

¹⁴ Queremos diferenciar el concepto rígido de **ventajas comparativas** (determinadas básicamente por la naturaleza y el nivel de desarrollo), del concepto más dinámico de **ventajas competitivas** (determinadas por el aprovechamiento de oportunidades y nichos del mercado, incorporación de tecnología, capacitación de mano de obra y -claro está- por la productividad).

- las pugnas por una mayor competitividad internacional (con los consiguientes efectos sobre los sectores y el empleo) son un resultado del proceso de globalización, que posiblemente se darían con o sin acuerdos comerciales preferenciales;
- frente a la competencia internacional, los productores frecuentemente se sienten presionados para invertir en innovación tecnológica y capacitación de la mano de obra;
- en relación a las crisis sectoriales, el Estado dispone de una batería de instrumentos para promover la reconversión industrial. Mientras que en Europa, estos instrumentos parecen haber sido utilizados con considerable éxito (existen también instrumentos comunitarios como el Fondo Social Europeo y programas orientados a sectores específicos, como jóvenes y mujeres); en América del Norte, a nivel discursivo, la reconversión industrial es importante, pero no se le asignan recursos significativos; y en América Latina, el concepto recién empieza a implantarse;
- además de las políticas más generales de reconversión, los países del NAFTA cuentan con programas especiales, algunos de larga data, para amortiguar los efectos sectoriales de la liberalización comercial. Tanto el seguro de desempleo de Canadá, como el programa de **Trade Adjustment Assistance** de Estados Unidos, incluyen instrumentos específicos para la capacitación y reubicación de trabajadores en sectores nuevos;
- está claro que, aunque los efectos netos sean positivos y existan programas de reconversión industrial adecuados, los procesos de reubicación, capacitación y adecuación son de mediano y de largo plazo. En el corto plazo, cientos de miles de trabajadores de los sectores afectados negativamente pueden verse desplazados;
- el tema de la pérdida de competitividad y la necesidad de reconversión es, sobre todo en los países desarrollados, más un problema interno de aumento de la productividad y de asignación de recursos, que de apertura externa. A los sectores afectados, como los sindicatos, les resulta más fácil culpar a la amenaza externa, que enfrentar los problemas de política interna que sería necesario abordar;
- dada la vulnerabilidad de las mujeres en la fuerza de trabajo -ellas suelen ser las últimas en ingresar en los momentos de expansión y las primeras en salir en tiempos de crisis- muy posiblemente ellas se vean especialmente afectadas por estos desplazamientos. Un factor adicional de dificultad para las mujeres en este sentido, es que su grado de movilidad geográfica es relativamente menor debido a sus vínculos y responsabilidades familiares.

Conclusión

El debate sobre estos temas recién está empezando en Chile. El crecimiento de la economía y del empleo de la última década, así como también la creciente incorporación de mujeres a la fuerza de trabajo -ambos fenómenos que parecerían estar desacelerándose- han distraído la mirada de la mayoría de investigadores de los efectos específicos de la internacionalización de la economía sobre las mujeres trabajadoras.

En el caso de Chile, los procesos de integración económica, más que alterar mayormente los impactos que el desarrollo del modelo exportador ha tenido de todas maneras sobre las trabajadoras, posiblemente aceleren y destaquen fenómenos que ya se están dando. En este sentido, el conocimiento de otras experiencias de integración y un mayor conocimiento de sus implicancias, puede permitirnos poner mayor atención sobre algunos de estos efectos y desarrollar instrumentos de política para evitar los más perversos y para incorporar explícitamente mecanismos para lograr una mayor igualdad de oportunidades.