www.flacsoandes.edu.ec

GLOBALIZACIÓN, AMÉRICA LATINA y LA DIPLOMACIA DE CUMBRES

Francisco Rojas Aravena
Editor

FLACSO-Chile

GLOBALIZACIÓN, AMÉRICA LATINA y LA DIPLOMACIA DE CUMBRES

La publicación de este libro corresponde a un esfuerzo de cooperación académica entre el Latin American and Caribbean Center de Florida International University y FLACSO-Chile.
La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile, conjuntamente con el Latin American and Caribbean Center de la Universidad Internacional de la Florida, LACC-FIU, nos propusimos desarrollar una serie de actividades tendientes a sistematizar conocimientos y recomendaciones de política en torno a la II Cumbre de las Américas, en el contexto de la globalización y de la proyección de políticas de cooperación hemisférica. Este libro expresa los resultados de una de dichas actividades.
Las opiniones que en los artículos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que ellos contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las Instituciones con las cuales estos se encuentran relacionados.
Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin la autorización de FLACSO-Chile.

338
G51a

7675
5793

327 Rojas Aravena, Francisco, ed.
R741 Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1998
572 p.
ISBN: 956-205-123-4

1. GLOBALIZACIÓN 2. INTEGRACIÓN REGIONAL 3. CUMBRE DE LAS AMÉRICAS 4. EQUIDAD SOCIAL 5. COOPERACIÓN ECONÓMICA 6. MERCOSUR 7. ALCA 8. AMÉRICA LATINA 9. CARIBE

• 1998, FLACSO-Chile. Inscripción N° 106.233. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares.
Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa. Teléfonos: (562) 225 7357-2259938 - 2256955 Fax: (562) 225 4687
http://www.flacso.cl

Producción Editorial: Ana María Muñoz y Marcela Zamorano, FLACSO-Chile
Diagramación interior: Claudia Gutiérrez G., FLACSO-Chile
Traductores: Jennifer Metcalfe, Oneide Queiroz y Cristián Silva
Diseño de portada: Aguiló Hnos.
Impresión: LOM Ediciones

ÍNDICE

PRESENTACIÓN
Francisco Rojas Aravena y Mark B. Rosenberg 9

INTRODUCCIÓN
Globalización y orden internacional,
Francisco Rojas 13
Intervención Ministro de Relaciones Exteriores de Chile,
José Miguel Insulza 29
Intervención Ministro de Relaciones Exteriores de Perú,
Eduardo Ferrero Costa 39

PRIMERA PARTE
GLOBALIZACIÓN Y AMÉRICA LATINA:
IMPACTOS EN LA CONCERTACIÓN REGIONAL

El fenómeno de la globalización.
Gabriel Valdés S. 49
La dinámica del cambio,
Luciano Tomassini 55

El Proceso de Globalización
Globalización y su impacto en las economías y el comercio,
José Antonio Ocampo 65
Las instituciones latinoamericanas y el cambio global,
Hugo Palma 81
Globalización, integración regional y equidad social
en América Latina.
Rolando Franco y Armando Di Filippo 87
Globalización y orden político,
Carlos Pérez-Llana 103
Democracia, equidad y globalización: del consenso de
Washington al consenso del sur, ... ¿y más allá?,
William Smith 111

Globalización Económica
MERCOSUR y las alternativas al orden mundial,
Helio Jaguaribe 127
Políticas públicas y la globalización económica,
Ricardo Ffrench-Davis 151
Integración regional y globalización: del NAFTA al ALCA,
Mark B. Rosenberg 165

Regionalismo, multilateralismo y coordinación
en la integración económica,
Rafael Urriola y Andrés Rebolledo 179

SEGUNDA PARTE
HACIA UNA COMUNIDAD HEMISFÉRICA:
LA SEGUNDA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

Intervención Secretario General de la Cumbre,
Juan Martabit 187
Intervención Secretario General de la
Organización de Estados Americanos,
Cesar Gaviria 193

Institucionalidad Hemisférica
Diplomacia de Cumbres: El multilateralismo
emergente del siglo XXI,
Paz Milet y Francisco Rojas Aravena 201
El Aporte de la Cumbre de las Américas para el
Desarrollo Sostenible a la construcción de una
comunidad hemisférica,
Antonio Araníbar 233
Concertación regional en América Latina.
Opciones tradicionales y nuevas alternativas,
Gladys Lechini 243
La Cumbre y la institucionalidad hemisférica,
Joseph S. Tulchin 255
Construyendo la institucionalidad hemisférica,
Alberto Van Klaveren 259
El Proceso de la Cumbre de las Américas en perspectiva:
cambio global, normas regionales y capacidad estatal.
Jeffrey Stark 265

Democracia, Pobreza y Discriminación
Transición a la democracia: el caso de El Salvador,
Héctor Dada 289
Integración económica: preservación y
fortalecimiento de la democracia y derechos humanos,
Carlos López Dawson 295
Visiones de exclusión social en Centroamérica,
Carlos Sojo 303

Comercio e integración
América Latina frente a la globalización:
algunos retos para el regionalismo económico,
Alcides Costa Vaz 317

Las potencias medias latinoamericanas recién industrializadas frente al ALCA: Brasil y México,
Ricardo Ubiraci Sennes 327
La II Cumbre de las Américas. Una visión paraguaya sobre la compatibilización ALCA-MERCOSUR,
Hugo Saguier Caballero 357

a) Perspectivas Chilenas
Chile, integración y libre comercio,
Héctor Casanueva 365
Política de comercio internacional de Chile: las relaciones en el hemisferio,
Juan Gabriel Valdés 371

Expo-Cumbre
Expo Cumbre: Un sueño americano,
Arturo Navarro Ceardi 385

Educación
Oportunidades y obstáculos para el cumplimiento de las recomendaciones de la Cumbre,
Daniel Filmus 405
La segunda Cumbre de las Américas y la educación,
Jeffrey Puryear 415
La apuesta educativa en América Latina,
Ernesto Ottone 419
La Educación en la Cumbre de las Américas,
Marcela Gajardo y Ana María de Andraca 425

Cuba, la Cumbre y el ALCA
El desafío social de la globalización y la integración regional en América Latina y el Caribe,
Carlos Alzugaray 443
ALCA-Cuba. Participación o marginación,
Francisco León 461

DOCUMENTOS DE LAS CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

Declaración de Principios Primera Cumbre de las Américas: Pacto para el desarrollo y la prosperidad 483
Plan de Acción Primera Cumbre de las Américas 491
Discurso Inaugural de S.E. el Presidente de la República de Chile, don Eduardo Frei 523
Declaración de Principios Segunda Cumbre de las Américas: Declaración de Santiago 531
Plan de Acción Segunda Cumbre de las Américas 537

GLOBALIZACIÓN, INTEGRACIÓN REGIONAL Y EQUIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

ROLANDO FRANCO[1]
ARMANDO DI FILIPPO[2]

IMPACTOS SOCIALES DEL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN

Las tecnologías de la información

El actual escenario internacional se caracteriza por un proceso de globalización sustentado en las oportunidades que están abriendo las tecnologías de la información. Los avances en materia de transporte, y los que derivan de la unión de informática y telecomunicaciones (telemática) han mejorado la coordinación de actividades productivas ubicadas en lugares distantes entre sí y permitido una significativa reducción de los costos internacionales de transacción.

La globalización en el plano económico puede caracterizarse como un proceso convergente y complementario de transnacionalización de empresas y de internacionalización de naciones.

La transnacionalización productiva de las empresas se caracteriza por una localización dispersa de los eslabones de la cadena que conduce a la elaboración de manufacturas durables de uso final (automóviles, computadores, etc.). La transnacionalización financiera se vincula con la creciente interconexión e interdependencia de las actividades bursátiles, bancarias y

---

1 Director de la División de Desarrollo Social, CEPAL.
2 Asesor Regional en Integración, CEPAL.

cambiarias a nivel mundial. En la producción de otros bienes y servicios también se nota el uso creciente de técnicas y procedimientos asociados a la revolución informática: robotización y automación, intercambio electrónico de datos, uso de técnicas "justo a tiempo" para el manejo de inventarios, etc.

La internacionalización económica de las naciones, se expresa en una mayor interdependencia derivada de la reducción y hasta eliminación de las barreras a los movimientos internacionales de mercancías, servicios, capitales y tecnologías. En consecuencia se ha incrementado el peso de las variables internacionales respecto de las domésticas. Estas modificaciones han redundado en la adopción de nuevas estrategias de desarrollo en que la asignación de los recursos depende mucho más de decisiones privadas y de los mecanismos de mercado y en las que el criterio de la competitividad internacional ocupa un lugar predominante. Estas nuevas tendencias y procesos también están acarreando consecuencias en la esfera del empleo y de la distribución de los ingresos.

Impacto de la globalización

a) En los países desarrollados

En el norte desarrollado, la propagación de las tecnologías de la información aumenta las oportunidades de empleo y de ingresos para los trabajadores altamente calificados, productores de bienes inmateriales o simbólicos intensivos en conocimiento.[3] Los principales damnificados son los trabajadores de menor educación de los países desarrollados, por la amplia propagación en esos países de las tecnologías de la información y porque los procesos rutinarios de producción se trasladan a los países en desarrollo.[4] De esa manera las subsidiarias de las grandes firmas manufactureras obtienen ventajas competitivas combinando la alta productividad de sus avanzadas tecnologías con los bajos costos (laborales, ambientales, etc.) de las zonas donde localizan su producción. Se está gestando así un problema potencial (cuyos alcances son aún inciertos) que suscita reacciones sociales, sindicales y políticas que buscan proteger las oportunidades de empleo amenazadas por estas tendencias.

---

3 R. Reich, *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*, Buenos Aires, Vergara, 1993.
J. Rifkin, *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era.* Buenos Aires, Paidós, 1996.

4 L. Thurow, *La guerra del siglo XXI.* Buenos Aires, Vergara, 1992.

b) En los países en desarrollo

Entre otros impactos ocupacionales y distributivos del proceso de globalización económica, cabe mencionar los dos siguientes.

En la producción de bienes, el cambio técnico posibilita una mayor dispersión geográfica de los eslabones que concurren a la elaboración de un producto final. A través del comercio intraindustrial e intrafirma convergen las piezas partes y componentes al lugar donde se elabora el bien final. Las empresas transnacionales localizan esas subsidiarias buscando reducir costos (laborales, ambientales, etc.) en la elaboración de manufacturas durables de uso final (microelectrónica, automotores, indumentaria, etc.), o explotar recursos naturales más accesibles y baratos en las fases primarias de los procesos de agregación de valor. Estas zonas procesadoras de exportaciones se instalan en áreas próximas a grandes mercados, como el estadounidense, para reducir los costos de transporte.

Las empresas transnacionales generan empleos directos con productividad superior al promedio nacional del país anfitrión, que aun cuando sean abundantes, tienen poca gravitación directa sobre el empleo global. Así por ejemplo las empresas maquiladoras instaladas en la frontera norte de México, generan más de un millón de empleos, pero la población activa mexicana supera los cuarenta millones de personas. Esto es atribuible además a la compartimentalización de las zonas procesadoras de exportaciones orientadas al mercado estadounidense que no generan eslabonamientos tecnológicos con empresas ubicadas en otras zonas de México. La creación de empleos indirectos se verifica en el campo de los servicios que se prestan a los trabajadores de éstas áreas y es de gran importancia cuantitativa.

Distinta puede ser la situación en materia de empleos de las actividades globalizadas (automotriz, alimentaria, química) destinadas al propio mercado interno de los países donde se localizan (caso del MERCOSUR). Acá los eslabonamientos tecnológicos pueden eventualmente dinamizar otras actividades productoras de bienes. Sin embargo, el efecto neto en materia de empleos exige descontar la desaparición de pequeñas y medianas empresas instaladas previamente en ramos afines (por ejemplo PYMES argentinas productoras de "autopartes") que no son incapaces de competir con las nuevas formas de producción globalizadas. Evidentemente los resultados de estos efectos contradictorios requieren ser testados empíricamente para cada caso específico.

En el plano de la producción de servicios, la reducción de los costos de transacción ha facilitado la proliferación de actividades comerciales y financieras en los países en desarrollo. Entre las primeras se propagan los

centros comerciales (*"malls"* o *"shopping centers"*) que reúnen locales de "comida rápida" que funcionan en sistema de franquicia, así como sucursales de grandes "supermercados", tiendas y almacenes, o pequeños locales de "marcas" cotizadas internacionalmente. También proliferan las actividades de prestación de servicios bursátiles, cambiarios y financieros en general. En las zonas turísticas, la industria hotelera se suma a la prestación de los otros servicios mencionados, contribuyendo a configurar un cuadro de creciente transnacionalización del sector terciario.

La presencia transnacional en materia de capitales y de tecnología se orienta masivamente a aprovechar los mercados emergentes, con lo que su contribución al empleo y al producto doméstico puede ser más amplia y sostenida en el tiempo. Al igual que en las actividades productoras de bienes es necesario computar dos efectos: la creación de nuevos empleos por las empresas transnacionales y la eliminación eventual de los preexistentes en empresas locales dedicadas a actividades similares. El proceso de transnacionalización no se reduce a las grandes empresas transnacionales con casa matriz en los países desarrollados. También incursionan empresas latinoamericanas de mayor escala que difunden sus actividades a países vecinos.

Un buen ejemplo son las inversiones manufactureras y de servicios chilenos destinadas a aprovechar los mercados y las condiciones preferenciales del MERCOSUR.

ACUERDOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

La revolución tecnológica en marcha y sus impactos sobre la globalización de la economía mundial son el trasfondo de los actuales acuerdos de integración en el plano hemisférico y latinoamericano. En lo específicamente social, estos acuerdos generan efectos y pueden incluir compromisos para los países miembros. Tales acuerdos pueden clasificarse según su disposición a asumir compromisos para ejecutar políticas coordinadas, armonizadas o conjuntas que incluyan cláusulas sociales. Con base en tal distinción se examinan los efectos que en materia de pobreza, equidad y empleo están derivando de ellos y también aquellas cláusulas sociales que pueden incidir en los mismos temas.

Hay acuerdos (tipo A) que son una proyección y profundización de los procesos de globalización económica mundial y de las reglas de juego del multilateralismo global y que adoptan la forma de tratados bilaterales

o plurilaterales de "libre comercio" en el sentido amplio que hoy se otorga a esta expresión (incluyendo cláusulas relativas a los mercados de servicios, inversiones y tecnología).

Otros acuerdos (tipo B) participan de los rasgos económicos mencionados, pero sus signatarios se comprometen además a ceder o compartir cuotas de soberanía mediante la ejecución de políticas públicas coordinadas, armonizadas, o comunes, y penetran en el campo social para avanzar hacia la integración subregional de los mercados de trabajo. Esto los obliga a incursionar en el campo de las políticas sociales. Son al menos uniones aduaneras que aspiran a la constitución de mercados comunes.

Desde un punto de vista social la distinción entre los acuerdos de tipo A y B radica en que los primeros no se proponen el objetivo de avanzar en la coordinación, armonización o unificación de políticas sociales y, por lo tanto, no prevén compromisos en tal sentido, mientras que los segundos están creando mecanismos y órganos explícitamente orientados en tal dirección. Este tema se profundiza en la última sección.

En lo que resta de este trabajo, se formulan hipótesis sobre los impactos sociales (pobreza, equidad, y empleo) que se derivan de los acuerdos vigentes y sobre las cláusulas sociales que se van incorporando en los acuerdos de tipo B.

IMPACTOS SOCIALES DE LOS ACUERDOS

Analogías y convergencias en la liberalización recíproca

Ambos tipos de acuerdos son plenamente compatibles con los procesos de globalización reseñados en la primera sección. Las reglas del juego que los rigen se encuadran plenamente en las normas no discriminatorias del multilateralismo global que emana de la OMC y de otros organismos intergubernamentales de proyección mundial.

Desde otro ángulo, también puede decirse que estos acuerdos son una proyección de las estrategias de desarrollo asumidas por los países de América Latina en el decenio de los noventa.

Conviene destacar dos hechos importantes. De cumplirse los plazos enunciados, el único acuerdo de tipo A que subsistirá en las Américas después del año 2005 será el ALCA. Segundo, los acuerdos de tipo B, son uniones aduaneras imperfectas que liberalizan total o parcialmente su comercio recíproco, de manera que "hacia adentro" de cada acuerdo ya

han creado áreas de libre comercio y liberalizado sus flujos de capital y tecnología. Por lo tanto, buena parte de los impactos socioeconómicos que deriven de los acuerdos de tipo A también acaecen en los de tipo B.

Impactos derivados del comercio recíproco

A nivel hemisférico los acuerdos de tipo A son el ALCAN y el ALCA. El componente manufacturero de las exportaciones de América Latina hacia Estados Unidos es mayor que el flujo dirigido a Europa o Asia. A igualdad de otras condiciones, las actividades manufactureras tienden a generar mayor cantidad de empleos directos e indirectos por unidad de producto exportado que las primarias (agrícolas, mineras, extractivas), con niveles medios de calificación e ingresos que también son superiores. Sin embargo, este impacto positivo se ve contrarrestado por dos tipos de factores: i) la gran escala y mayor productividad de las empresas manufactureras que generan menor cantidad de empleos directos por unidad de producto; y ii) los empleos indirectos correspondientes a los eslabonamientos tecnológicos hacia atrás y hacia adelante en el caso particular de las zonas procesadoras de exportaciones, suelen crearse en otros países. El efecto neto de estas tendencias contradictorias también exige investigaciones concretas.

Estas generalizaciones deberían especificarse por países y grupos de países. En México, Centroamérica y el Caribe hay abundancia de zonas procesadoras de exportaciones orientadas hacia Estados Unidos, lo que no sucede en América del Sur y en especial en el MERCOSUR. Basta con señalar que la proporción de las exportaciones mexicanas que se dirigen hacia Estados Unidos es cercana al 80%, en tanto que las de Argentina y Brasil no superan el 20%.

Cabe precisar que en los acuerdos de tipo A, el comercio entre países limítrofes puede incluir una mayor cantidad de PYMES y microempresas que comparten mercados locales ubicados a ambos lados de una frontera. El comercio fronterizo es un importante componente del comercio intralatinoamericano total, lo que permitiría sustentar la hipótesis de que, para ese comercio, el impacto en cantidad de empleos directos e indirectos por unidad de producto exportado puede ser más alto. Este tipo de comercio fronterizo, puede acrecentar aún más su impulso cuando la liberalización del comercio hemisférico alcance a países fronterizos que hoy forman parte de acuerdos diferentes, como es el caso del MERCOSUR y de la Comunidad Andina.

No debe olvidarse sin embargo que el impacto de las exportaciones en la creación directa o indirecta de empleos no puede ser en promedio muy superior a la proporción de las exportaciones en el producto total. El intercambio que se verifica en el marco de los acuerdos de integración es, a su vez, una proporción todavía pequeña del comercio total. En consecuencia, los empleos directamente atribuibles a las exportaciones recíprocas en cada acuerdo son muy exiguos, aun suponiendo que la productividad media del empleo utilizado en las exportaciones sea igual a la productividad media de la economía. Este supuesto puede ser cierto para las pymes y las microempresas pero no lo es para las empresas de gran escala que desarrollan la mayor parte de la exportación de bienes cuya productividad es muy superior a la media de la economía. Lo anterior, permite sugerir que el principal impacto en materia de empleos no se verifica en el ámbito del comercio internacional y mucho menos por el intercambio entre países miembros de acuerdos de integración.

Impactos derivados del impulso a la inversión

Quizá resulte más fructífero examinar el "efecto empleo" atribuible a las inversiones originadas en los procesos de globalización, asumiendo que los acuerdos de integración son parte constitutiva de los mismos. Esto implica otro tipo de planteamiento más vinculado a la capacidad de los modelos globalizados para acelerar el crecimiento económico bajo condiciones de estabilidad y, por esa vía estimular las inversiones productivas.

El tema así planteado parece instalarse en el ámbito de la globalización y desechar los efectos o impactos de la integración propiamente dicha. Sin embargo, una cuota significativa de las inversiones provenientes de las grandes empresas transnacionales se explican por las oportunidades económicas que abren los acuerdos. Las inversiones (estadounidenses, asiáticas y europeas) en la frontera norte de México, tras la suscripción del ALCAN, demuestran que este estilo de integración abierta es un componente importante del proceso de transnacionalización empresarial y de las aportaciones de capital y tecnología a él asociadas. Otro tanto cabría decir del MERCOSUR: las empresas transnacionales que operan en actividades automotrices, químicas y alimentarias han reposicionado sus operaciones tras la ampliación del mercado y han reforzado o incluso acrecentado su presencia. En el campo de las inversiones ligadas a los servicios este efecto es aún más claro puesto que el objetivo principal es captar la escala y la dinámica de los mercados ampliados donde se asientan.

No sólo los inversionistas de los países desarrollados se benefician de estos efectos, también lo hacen capitales de origen latinoamericano. Chile ha invertido más de 6.000 millones de dólares en empresas localizadas en Argentina, orientadas a aprovechar la escala y la dinámica del MERCOSUR.

Por último también los inversionistas nacionales y subnacionales de los diferentes países miembros de los acuerdos se ven obligados a revisar sus estrategias de producción y mercado al cambiar sus condiciones relativas de competitividad como consecuencia de los avances de los procesos de integración.

Parece que la escala y el mayor dinamismo de los mercados integrados no se ha manifestado positivamente en materia de empleo y distribución del ingreso. Esto es atribuible a que las actividades de gran escala y productividad son directamente estimuladas por el proceso de globalización, y es en las pymes y microempresas donde se genera la mayor proporción de empleos.

AMÉRICA LATINA: TENDENCIAS EN MATERIA DE EMPLEO Y EQUIDAD

Tendencias en materia de empleo

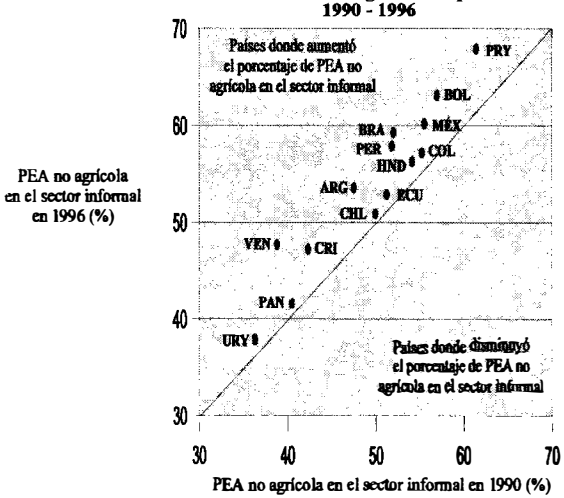
Como promedio para la región, entre 1990 y 1997 el desempleo abierto se elevó. La productividad no agrícola se mantuvo prácticamente estancada, como consecuencia de significativos aumentos de productividad en los sectores modernos en especial en las actividades de exportación y a los servicios a ellas vinculados.

Nueve países que abarcan más del 85% de la población regional, entre comienzos y mediados de la década actual registraron un incremento de 11% en la brecha de productividad media entre los sectores productores de bienes y los de servicios. Los datos se refieren a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Perú y Venezuela. El sector productor de bienes comprende industria manufacturera, electricidad, gas y agua, y construcción y excluye agricultura y minería. El sector servicios incluye comercio, transporte, almacenamiento y comunicaciones, establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas, además de servicios personales, sociales y comunales. De acuerdo a las estimaciones de OIT, el producto por ocupado en el sector productor de bienes aumentó en 1,6% por año, mientras en los servicios

la productividad media habría disminuido en siete de los nueve países. Dentro del sector servicios, el producto por ocupado de los establecimientos financieros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas aumentó a una tasa anual de 3% como promedio simple de los nueve países.[5] Ahora bien las actividades de exportación se ubican mayoritariamente en los sectores productores de bienes (semimanufacturas intensivas en recursos naturales, y manufacturas con diferentes grados de incorporación tecnológica). Los sectores moderno nacional y transnacional invierten en estos sectores productores de bienes y en las actividades de servicios que los complementan técnicamente como es el caso del transporte, el almacenamiento, las comunicaciones, los establecimientos financieros, los seguros y los servicios prestados a las empresas. Es precisamente en estos sectores donde la productividad aumentó, disminuyendo en la otra vasta gama de servicios correspondientes a las actividades informales de mala calidad.

Gráfico 1

CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL EMPLEO
Población económicamente activa no agrícola ocupada en el sector informal a/
1990 - 1996



Fuente: OIT, Panorama Laboral 96, No 3.

a/ Incluye trabajadores por cuenta propia (excepto los administrativos, profesionales y técnicos), familiares no remunerados, ocupados en establecimientos que cuentan con menos de 5 ó 10 trabajadores, dependiendo de la información disponible, y servicio doméstico.

5 OIT, *Panorama Laboral*, 1997, Anexo, Cuadro 2.

Desde otro ángulo, entre 1990 y 1996 aumentó la ocupación en los estratos de baja productividad e ingreso y disminuyó al mismo tiempo la participación de los sectores modernos que demandan fuerza de trabajo más calificada y generan empleos de mejor calidad (con mayores niveles de protección social, estabilidad e ingresos). En el conjunto de la región, el sector informal habría aumentado su participación en el empleo no agrícola en cerca de seis puntos porcentuales (de 51,6% a 57,4%). Esto implica que alrededor de ocho de cada diez puestos de trabajo creados en los años noventa correspondieron a ocupaciones en el sector informal.

De los puestos creados en el sector informal, la mitad correspondió a asalariados de microempresas, y la otra mitad fue autoempleo o servicio doméstico. Con fluctuaciones nacionales la informalidad en materia de empleos creció en los catorce países relevados. Nótese sin embargo que en las microempresas la productividad y el ingreso de los trabajadores ocupados son cercanos a los promedios nacionales. Dado el importante porcentaje de empleos generados por estas unidades productivas, sería interesante conocer en qué medida la integración regional puede ser un estímulo a su crecimiento.

Tendencias distributivas

En materia distributiva, las remuneraciones medias crecieron más lentamente que el producto por habitante y se acentuaron las disparidades entre los ocupados de mayor y menor calificación. En este sentido América Latina no es ajena a la pauta mundial en tal dirección agudizada por la propagación de las tecnologías de la información. La evolución de las remuneraciones de los ocupados con distintos niveles de calificación indica que en ocho de diez países aumentaron las distancias entre los ingresos medios de los profesionales y técnicos y los ingresos de la mano de obra ocupada en sectores de baja productividad. Las cifras anteriores se refieren a las zonas urbanas de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela y corresponden en la mayoría de los casos al período 1990-1994.[6]

El decil superior de la distribución fue capaz de sostener su participación en el ingreso en los períodos en que la economía se estancó o decreció y para acrecentarla con mayor rapidez en las fases de recuperación del crecimiento. En cambio el 40% de hogares más pobres,

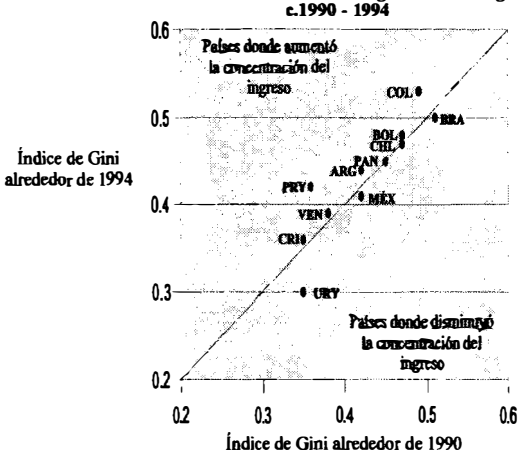
6 Véase CEPAL, *La brecha de la equidad*. Santiago, CEPAL, 1997, Capítulo II, Cuadro II-5.

en similares circunstancias enfrentó caídas de las remuneraciones medias, del salario mínimo y la elevación de los niveles de desempleo. De otro lado la recuperación del crecimiento y de la estabilidad macroeconómica contribuyeron a la desconcentración del ingreso. La recuperación del poder adquisitivo de los salarios por el control de la inflación y el aumento del gasto social por habitante en los años noventa, también fueron influencias positivas.

El Gráfico 2, muestra el saldo neto de estas influencias a través del índice de Gini. En siete (Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y Venezuela) de los once países para los que se dispuso de información la desigualdad se mantuvo, en tres de ellos (Argentina, Colombia, Paraguay) aumentó, y sólo mejoró en Uruguay.

Gráfico 2

CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO
Índice de Gini de la distribución del ingreso de los hogares urbanos
c.1990 - 1994



Fuente: CEPAL, "Panorama Social de América Latina" - ediciones de 1996 y 1997-, y para Colombia José Antonio Ocampo et al., "Macroeconomía, Ajuste Estructural y Equidad en Colombia, 1978 -1996", mimeo preparado para el proyecto PNUD/CEPAL/BID sobre Política Macroeconómica y Pobreza en América Latina.

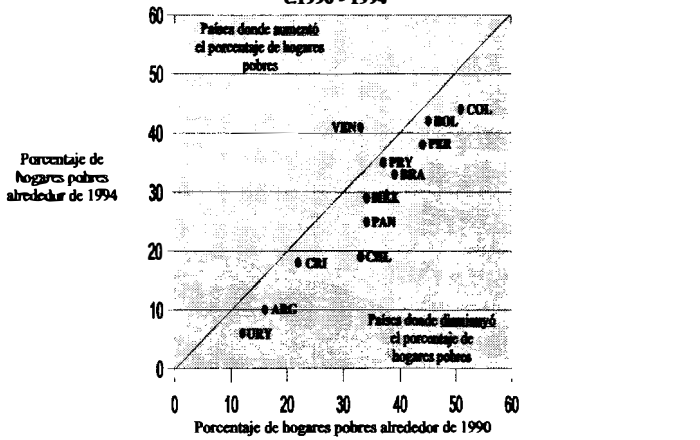
Tendencias en materia de pobreza

Respecto de los niveles de pobreza, el Gráfico 3 muestra que en nueve (Colombia, Perú, Brasil, México, Panamá, Chile, Costa Rica, Uruguay y Argentina) de doce países la pobreza disminuyó en más de 10% respecto a sus niveles iniciales; en dos (Bolivia y Paraguay) la disminución fue menor, y sólo aumentó en Venezuela. El promedio simple de las cifras anteriores

indica que el porcentaje de hogares urbanos pobres, durante la primera mitad de los noventa, bajó de 32% a 27%. Es más difícil evaluar el impacto de los cambios en el área rural. La tendencia general, empero, indica que las mejoras fueron allí mínimas: el porcentaje de hogares pobres se habría reducido marginalmente de 56% a 55%.

Gráfico 3

CAMBIOS EN LA MAGNITUD DE LA POBREZA
Porcentaje de hogares urbanos con ingreso percápita inferior a la línea de pobreza c.1990 - 1994



Fuente: CEPAL, "Panorama Social de América Latina" -ediciones de 1996 y 1997-; para Colombia, José Antonio Ocampo et al., "Macroeconomía, Ajuste Estructural y Equidad en Colombia, 1978-1996", mimeo preparado para el proyecto PNUD/CEPAL/BID sobre Política Macroeconómica y Pobreza en América Latina; y para Perú, Instituto Cuanto y UNICEF, "Retrato de la Familia Peruana. Niveles de vida, 1994", Lima, mayo de 1995.

En síntesis, la mayor contribución de la nueva estrategia de desarrollo en los años noventa ha estado en su capacidad de generar nuevas dinámicas de crecimiento en un marco de estabilidad macroeconómica y de exitoso control de la inflación, reduciendo la pobreza absoluta e incrementando el ritmo de creación de empleo, aunque en ocupaciones de baja calidad, mientras se mantiene o empeora el nivel de desigualdad distributiva que ha caracterizado históricamente a la región.

Desde una perspectiva de equidad, la globalización parece traer aparejados problemas o requerir políticas específicas nacionales y "comunitarias" (si es que la integración no se limita a los acuerdos de "tipo A"). Entre ellas debe recurrirse a políticas sociales de tres tipos: unas que se orientan a la inversión en capital humano, otras que postulan la compensación social para atender a los grupos "perdedores" con los cambios; y finalmente otras que buscan mantener la cohesión social, ante

los profundos cambios que afectan a estas sociedades. Estas políticas sociales pueden combinarse con diferentes grados de convergencia a través de compromisos y de mecanismos institucionales específicos contenidos en los acuerdos de tipo B. El tema se retoma al final de la próxima sección.

LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LOS ACUERDOS DE TIPO B

Marco de referencia

A nivel hemisférico, existe un amplio ámbito de cooperación en materia de políticas sociales que implican una convergencia deliberada pero no necesariamente un compromiso jurídicamente vinculante. El ejemplo más importante corresponde sin duda a la Cumbre Hemisférica de Santiago donde además del lanzamiento de las negociaciones del ALCA, se formuló un programa de cooperación en materia de políticas sociales, con financiamiento abundante por los organismos multilaterales de crédito, pero sin compromisos entre las partes que cooperan.

Por oposición, el rasgo distintivo de los acuerdos de tipo B es la suscripción de compromisos y la creación de órganos o mecanismos institucionales relacionados con políticas sociales.

El examen de las cláusulas sociales existentes en los acuerdos de tipo B puede considerar tres niveles posibles de compromisos a ser incluidos en los tratados: la coordinación, la armonización, o la unificación de regímenes y políticas sociales.

Las políticas sociales coordinadas, armonizadas y unificadas

Los regímenes y políticas sociales coordinados posibilitan el reconocimiento de capacidades, derechos y garantías a los ciudadanos de otros países miembros. Por ejemplo en educación suponen la aceptación de certificados, diplomas y títulos habilitantes para el desempeño de diferentes actividades, trabajos y profesiones. Con tal fin los sistemas educacionales aceptan introducir las mínimas modificaciones necesarias para producir ese reconocimiento recíproco, sin necesidad de que los sistemas educacionales estén organizados sobre la base de criterios comunes. El mismo principio opera en otros campos. En suma, la estrategia de coordinación apunta a minimizar los requisitos para conceder trato nacional a los oriundos de

otros países miembros. "Se trata siempre de asegurar por derecho que todo lo que está jurídicamente establecido en un Estado Miembro es susceptible de ser 'valido' en cualquier otro Estado Miembro, por el hecho de que estos Estados forman parte de la misma comunidad". En resumen se establece el principio del reconocimiento recíproco de sistemas que permite a los ciudadanos invocar en un país los efectos generados en otro.[7]

Los regímenes y políticas sociales armonizados suponen implantar criterios y principios análogos en los diferentes países. Si los regímenes son muy diferentes serán necesarios reestructuraciones mayores para lograr la armonización perseguida. En el caso de la Unión Europea, el gran arraigo de los diferentes sistemas de protección social frustró los intentos de armonización, por lo cual se optó por mecanismos de coordinación.

Los regímenes y políticas sociales unificados o comunes suponen financiamiento, formulación, y ejecución de programas de protección social por órganos comunitarios con facultades supranacionales. En la Unión Europea, la Comisión implementa políticas sociales de este cuño, que se financian con recursos del Fondo Europeo para el Desarrollo Regional (FEDER), del Fondo Social Europeo (FSE), y del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA). Estos fondos estructurales buscan: a) ayudar a aquellas regiones con un PBI por habitante inferior al 75% del promedio comunitario y con un porcentaje de 20% de la población total; b) ayudar a la reconversión de las regiones industriales afectadas por el avance del proceso de integración; c) combatir el desempleo a largo plazo y facilitar la integración ocupacional de los jóvenes; d) acelerar el ajuste de las estructuras agrícolas y promover el desarrollo de las áreas rurales.

Grados de convergencia de las políticas sociales

En el caso de los acuerdos subregionales latinoamericanos de tipo B (MERCOSUR, CA, MCCA, y CARICOM) los compromisos en materia de regímenes y políticas sociales se habían limitado, antes de la presente década, a la cooperación, la que no es jurídicamente vinculante (como en los Convenios Sociales sobre salud, educación y seguridad social del Grupo Andino suscritos en los años setenta). Sin embargo, actualmente comien-

7 España. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Convergencia de políticas sociales*, Madrid, 1993.

zan a incluir la coordinación jurídicamente vinculante, como sucede en el Convenio Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR que ya ha recibido un principio de aprobación a nivel del Grupo Mercado Común. El carácter jurídicamente vinculante de las normas comunitarias radica en su ratificación parlamentaria y en la incorporación a los cuerpos jurídicos nacionales.

La armonización de políticas sociales no se ha intentado hasta el momento en ningún acuerdo latinoamericano, pese a de que podría ser relativamente viable en algunos campos.

Por último las políticas sociales unificadas y comunes no son viables dado el grado actual de maduración institucional de los acuerdos latinoamericanos. A diferencia de la Unión Europea, que cuenta con grados crecientes de supranacionalidad política, jurídica y financiera, en aquellos son de tipo intergubernamental y no se han planteado la creación de órganos comunitarios dotados de financiamiento independiente.

Aunque los acuerdos latinoamericanos de tipo B no cuentan con recursos financieros comunitarios, igualmente se plantean importantes temas relacionados con transferencias de fondos en las políticas sociales coordinadas o armonizadas. Por ejemplo el Convenio Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, ya mencionado, implica acuerdos en materia de transferencias de fondos para posibilitar la efectivización de derechos patrimoniales adquiridos por los inmigrantes provenientes de otro país miembro.

Del mismo modo, la eventual existencia futura de leyes migratorias armonizadas probablemente exija cláusulas o cuerpos legales conexos, relacionados con los costos y beneficios generados por los migrantes de otros países miembros. Así, los migrantes de baja calificación e ingresos provocan costos al usar bienes públicos a cuyo financiamiento no han contribuido. Este gasto no suele compensarse con los ingresos privados generados por esos mismos migrantes a través de empleos, o con los ingresos públicos derivados de sus aportes tributarios. De manera opuesta, los inmigrantes de superior calificación e ingresos (ejecutivos y profesionales altamente calificados) suelen solventar privadamente sus gastos "sociales" (salud, educación, etc.) y sus contribuciones tributarias son mayores, pudiendo arrojar "saldos netos" favorables al país de destino de su migración. Formular estos balances de manera transparente y negociada puede facilitar que se avance hacia un sistema armonizado de leyes migratorias que, además, sea compatible con las oportunidades económicas efectivas que ofrezcan los mercados de trabajo de cada país miembro de un acuerdo.

En el MERCOSUR, los regímenes y políticas migratorias adquieren especial relevancia por las enormes diferencias de tamaño entre los países miembros (por ejemplo, la población de Brasil es 50 veces mayor que la de Uruguay).

Estas observaciones buscan poner de relieve que los acuerdos de tipo B plantean problemas financieros aun cuando no cuenten con un presupuesto autónomo para ejecutar políticas sociales unificadas o comunes. En algunos casos se trata de las transferencias de fondos derivadas de convenios de seguridad social y, en otros, de costos y beneficios privados y sociales derivados de procesos migratorios.

Una conclusión de esta discusión preliminar es que los compromisos en materia de políticas sociales en los acuerdos de tipo B pueden contribuir a una mejor asignación de los recursos humanos y del capital social en el espacio ampliado del proceso de integración.