

FLACSO - Biblioteca

Mulher e Mercosul

Mujer y Mercosur

Organizador
Ayrton Fausto

Volume I



Mulher e Mercosul
Mujer y Mercosur

Volume I

Ensaio de:

Aguirre, Rosario
Bruschini, Cristina
Cortés, Rosalía
Corvalán, Graziella
Coyle, Angela
Espino, Alma
Frohmann, Alicia
Saffioti, Heleieth
Valdés, Teresa

Copyright FLACSO/BID, © 1999

305
F 275 mu
v. 1 ej. 2

Design Gráfico
Majoî Ainá Vogel

Preparação de Originaís
Autores

8 1 7 3
5329

Revisão
Alice Aguiar

Mulher e Mercosul / Mujer y Mercosur – Ensaíos sobre a situação da mulher latino-americana. Aguirre, Rosário et al, Ayrton Fausto (org.) – Fortaleza: FLACSO/BID/ UNIFEM/UNESCO

310 pp.

1. Mulheres Latino-Americanas – Ensaíos
2. Mulher e Mercado de Trabalho Latino-Americano

ISBN 85-87318-02-0



Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais

SCN, Quadra 06, Ed. Venâncio 3000, Bl. A, Sala 607, CEP 70.165-900, Brasília, DF, Brasil,
Tel +55 (61) 328 1369, Fax +55 (61) 328 1370, e-mail flabras@nutecnet.com.br

Sumário

5

Apresentações

13

Introdução

21

Mujer, Trabajo e Integración Económica: Temas para el Debate

Alicia Frohmann

41

Mujer, Trabajo y Mercosur: Una Red de Información y Comunicación

Alma Espino

59

A União Européia e as Oportunidades Equitativas para as Mulheres

Angela Coyle

65

O Trabalho da Mulher no Brasil. Comparações Regionais e Considerações sobre o Mercosul

Cristina Bruschini

105

La Mujer Paraguay en el Mercosur

Graziella Corvalán

164

Gênero e Conhecimento

Heleieth Iara Bongiovani Saffioti

185

La Mujer en el Mercado de Trabajo Urbano Argentino

Rosafía Cortés

209

Transformaciones Recientes en el Empleo Femenino Urbano en Uruguay

Rosario Aguirre

243

Mujeres y el Mercado Común del Sur: Elementos para una Mirada Comparativa

Teresa Valdés

281

Conclusões

Mujer, Trabajo e Integración Económica:
Temas para el Debate

por

Alicia Frohmann

Introducción

Este trabajo presenta algunos de los principales temas de debate sobre comercio internacional, procesos de integración económica y trabajo, que han surgido en el pasado reciente, enfocándolos desde una perspectiva de género.

En primer lugar, se analizan las actuales tendencias de la economía internacional, principalmente en sus dimensiones de globalización, liberalización del comercio y creación de bloques regionales. En este contexto, se presentan también someramente los profundos cambios relativos a la vida de las mujeres que se han ido desarrollando en las últimas décadas.

En el segundo capítulo, más que describir los relativamente escasos instrumentos relativos a las mujeres trabajadoras, generados en otros procesos de integración (estos se encontrarán en los trabajos sobre la Comunidad Europea y el NAFTA de este mismo proyecto); se pasa revista a los principales temas de polémica en relación a los impactos laborales y sociales de la creación de bloques económicos regionales como la Comunidad Europea y el NAFTA, y que están resurgiendo ahora en el debate acerca de la inclusión de estándares laborales supranacionales en la nueva Organización Mundial de Comercio (OMC).

Sin duda, estos temas ocupan un lugar de gran relevancia en la agenda internacional. El Banco Mundial acaba de dedicarles su Informe del Desarrollo Mundial 1995¹, el cual destaca el rol de los gobiernos para asegurar el balance favorable de estos impactos.

El tema del género ha estado relativamente ausente en buena parte de este debate. Una excepción son los documentos de la OIT en años recientes — que incorporan la dimensión de género y el concepto de igualdad de oportunidades — y el esfuerzo realizado por el Banco Mundial en su último informe — en el cual, aun cuando no se utiliza un enfoque de género, las mujeres trabajadoras aparecen claramente como un subgrupo excluido de las políticas laborales de corte tradicional.

En las páginas de este trabajo, abordamos con una perspectiva de género algunos de los principales temas de la agenda laboral internacional — medición del impacto laboral, “dumping social”, estándares internacionales, reconversión laboral — con un ánimo de desmistificarlos y presentar una variedad de perspectivas en relación a ellos.

Pensamos que es fundamental que el tema de los impactos laborales de la integración sobre las mujeres y las políticas de intervención, sea analizado dentro del conjunto de los impactos económicos y sociales de estos procesos. Es importante que el tema esté presente y que no esté aislado de la dinámica del debate central.

Nuestro trabajo termina, planteando interrogantes: ¿Existe potencialmente un encadenamiento virtuoso entre las transformaciones que se están desarrollando en la economía internacional y los cambios que se están produciendo en la condición de las mujeres? ¿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

¹ World Bank, *Workers in an Integrating World. World Development Report 1995*, Washington D.C., 1995.

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?

Esperamos que la iniciativa “MERCOSUR, mujer y trabajo” pueda empezar a dar respuesta a algunas de estas preguntas.

1. Globalización, liberalización e integración económica

1.1 Tendencias recientes de la economía internacional

Durante la última década se han profundizado en la economía internacional los procesos de globalización y de regionalización.

La globalización económica, entendida como una creciente interdependencia entre las distintas naciones, se manifiesta en el hecho de que el comercio internacional, y fundamentalmente la inversión extranjera directa (IED) y los flujos financieros, muestran una tasa de expansión que supera ampliamente a la del producto bruto mundial.

El fuerte crecimiento del comercio mundial se remonta al período de posguerra, cuando se inicia un proceso de liberalización del mismo a través de sucesivas rebajas en los niveles tarifarios que tuvieron lugar en el marco de las rondas del GATT. El crecimiento de la IED fue estimulado, a su vez, por el intento de contrarrestar potenciales medidas proteccionistas y la necesidad de establecer bases competitivas más fuertes (tanto en lo que hace a los aspectos de comercialización, como de incorporación tecnológica), etc. Por último, el crecimiento de la globalización financiera ha sido potenciada por los crecientes desequilibrios comerciales, por los avances tecnológicos en el campo de la información y las comunicaciones, y por el proceso de desregulación de estas operaciones a nivel mundial.

En este contexto, signado a su vez por la aceleración de la innovación tecnológica, existe consenso en que una estrategia exportadora favorecerá más la absorción y adaptación de tecnología y, por lo tanto, el desarrollo económico que un régimen orientado exclusivamente hacia el mercado interno.

Es decir, que la creciente interdependencia económica plantea la conveniencia de una mayor inserción de las economías al mercado internacional, al mismo tiempo que obliga a una redefinición de los grados de libertad que disponen las políticas nacionales.

Sin embargo, es necesario señalar aquí dos aspectos que caracterizan este proceso de globalización: su carácter asimétrico en relación a los países periféricos, y las contradicciones que presenta.

El carácter asimétrico se manifiesta en el hecho de que dos tercios del comercio mundial se concentran actualmente en EE.UU., la CEE y Japón mientras que más del 80% de la IED fue canalizada — durante la segunda mitad de los años ochenta — hacia estos países. Los países en desarrollo recibieron sólo el 17% del total, y dos terceras partes de ese monto se dirigieron a sólo 10 naciones.

Las contradicciones del proceso de globalización se manifiestan, a su vez, a través de un sustancial aumento de presiones proteccionistas de nuevo tipo por parte de los países industrializados. En efecto, a partir de los años setenta se presenta un fuerte incremento en las barreras no arancelarias (BNA) acuerdos voluntarios de exportación, derechos compensatorios, cláusulas antidumping, etc. que al

extenderse sobre todo a sectores maduros como el siderúrgico, textiles y productos agrícolas afectaron especialmente al comercio con los países periféricos.

Las dificultosas negociaciones que tuvieron lugar a través de la Ronda Uruguay, representan un esfuerzo de negociación de reglas globales frente a estas presiones proteccionistas. Los resultados obtenidos evidencian las mismas asimetrías señaladas más arriba. Surge de los mismos un mayor disciplinamiento de los países periféricos (al limitar ciertos subsidios utilizados por los mismos), así como un intento de los países industrializados de no perder grados de libertad para proteger ciertos sectores no competitivos de sus economías y para asegurar las ventajas comparativas adquiridas en los sectores tecnológicamente más avanzados.

El posible grado de efectividad futura del GATT depende de que las causas que originaron las crecientes presiones proteccionistas en el Norte puedan llegar a revertirse. Por eso, aún sus sostenedores más entusiastas señalan que su éxito o bien está lejos de ser definitivo o puede llegar a ser sólo parcial.

Algunos autores señalan que los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay son una condición necesaria, pero no suficiente, para que el sistema mundial alcance el grado de "integración profunda" requerido por el proceso de globalización. Es más, sostienen que, en una primera etapa, este tipo de integración tendrá sólo lugar a nivel de los acuerdos comerciales regionales, los que están llamados a tener un crecimiento inevitable durante por lo menos la próxima década.

La regionalización de los mercados, que es precisamente la otra tendencia importante que muestra la economía internacional, es otro de los factores que puede llegar a poner trabas al éxito del GATT y a favorecer el aumento de las asimetrías ya existentes. Para los países incluidos en los principales bloques comerciales en conformación (CEE, NAI-TA, bloque comercial del Pacífico), la integración económica asegura los beneficios de una mayor competencia, una mayor escala productiva y un mayor acceso a los mercados. Por el contrario, los países excluidos de esos bloques pueden quedar más expuestos a posibles conflictos comerciales o a los negativos efectos del desvío de comercio y de la IFD en favor de los países pertenecientes a dichos bloques.

Es decir que el acceso a los mercados será más seguro para aquellos países que tienen la oportunidad de unirse a nuevos bloques regionales. Aún las empresas menos eficientes de los países que se integran pueden llegar a amenazar los mercados de exportación de productores más eficientes a partir de las mayores economías de escala viabilizadas por la ampliación del mercado.

Las asimetrías que presenta el proceso de globalización, en un contexto en el que existen dudas acerca del grado de efectividad que alcanzará el GATT, y en el que se observa un fuerte avance de los procesos de regionalización, nos plantean la importancia de profundizar los vínculos regionales en América Latina. Además de los beneficios económicos potenciales que pueden derivarse de la ampliación de los mercados, la consolidación del MERCOSUR y otros esquemas de integración subregional puede contribuir a aumentar la capacidad de negociación del área frente a otros países y bloques comerciales, así como también dentro del propio contexto del GATT.

1.2 Los procesos de integración económica

En el transcurso de las últimas décadas ha habido cambios considerables en lo que entendemos como integración económica en América Latina.

En los sesenta y setenta, cuando se hablaba de integración, se pensaba en una integración "hacia

adentro”, en un programa de complementación económica entre países vecinos y relativamente similares, con tendencias bastante autárquicas y proteccionistas, orientado a lograr la sustitución de importaciones a escala ampliada. Este modelo de integración se desgastó junto con el agotamiento del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones. De tanto aplicarse parcialmente, se fue convirtiendo en cosa del pasado, en una virtualidad exhausta. A inicios de los ochenta se había convertido en un oscuro objeto de deseo, en otro mito latinoamericano más que no alcanzaría a concretarse.

En los noventa, en el contexto de los cambios en el sistema internacional y de los procesos de reestructuración y liberalización de las economías de América Latina, tanto el concepto como la realidad de la integración se han modificado drásticamente. Tenemos hoy en día, una integración “hacia afuera”, abierta a la inversión extranjera como fuente de capital, de tecnología y de instancias de colocación de productos exportables. En esta nueva modalidad de integración, la asignación de recursos depende básicamente de las señales del mercado y de la competitividad, más que de políticas intervencionistas, aunque los Estados y las instancias multilaterales fijan los marcos regulatorios, en estrecha colaboración con los empresarios y, a veces, en consulta con los representantes de los trabajadores.

En la actualidad, prácticamente todos los países de la región se han embarcado en una u otra modalidad de integración (bilateral, subregional, regional o hemisférica). Estas, por lo general, incluyen reducciones de barreras arancelarias y no arancelarias, pero también abordan temas tales como la integración energética, el movimiento de capitales, los servicios, los transportes, las patentes y, eventualmente, los temas laborales y del medio ambiente.

Existen así una gran variedad de modalidades de geometría variable que adoptan los procesos de integración, lo cuales implican también niveles de compromiso e imbricación diferenciados. Describimos brevemente algunos de estos modelos, lo cuales implican niveles crecientes de compromiso y coordinación:

— El *acuerdo marco* es un primer paso, una manifestación de las intenciones futuras en materia de comercio, inversión y otros temas que definen las partes. Es una especie de rayado de cancha en el cual se acuerdan los temas que se negociarán posteriormente y se define la naturaleza y el propósito de la negociación.

Generalmente antecede otros niveles de compromiso de integración, pero no siempre se concreta en acuerdos más maduros.

— El *acuerdo de complementación económica* (ACE) implica compromisos concretos de dos o más partes para llevar a cabo dentro de plazos prefijados una serie de medidas para avanzar la integración en materia comercial, inversión, servicios y otras. El ACE no incluye necesariamente la reducción de barreras arancelarias, pero sí regula materias no arancelarias y promueve la integración en distintos sectores — energía, transportes, mercado de capitales, etc.

— El *acuerdo de libre comercio* (ALC) es un ACE que incluye siempre una desgravación arancelaria parcial o amplia en un plazo determinado, además de otras medidas para facilitar la circulación de bienes y de capitales. En general, está orientado a tratar materias relativas al comercio, la inversión y los servicios y, hasta hace poco, no se refería a otros temas tales como los asuntos laborales y el medio ambiente.

— La *unión aduanera* incluye los niveles de compromiso descritos en las modalidades anteriores,

pero implica grados de interdependencia y coordinación política y económica mucho mayores porque se fija un arancel externo común

— El *mercado común* presupone los compromisos anteriormente señalados, a los cuales se agrega la coordinación de políticas macroeconómicas y, posiblemente, una moneda común, la libre circulación de las personas, la coordinación de políticas culturales, sociales, y la creación de un cuerpo político representativo común. En el marco de esta modalidad de integración, los elementos supranacionales y comunitarios van adquiriendo una relevancia cada vez mayor.

Los procesos de integración y de formación de bloques económicos son una característica de la etapa actual de globalización de la economía. Aún es difícil afirmar taxativamente si resultarán complementarios con el proceso de liberalización de la economía internacional, en un marco de creciente multilateralismo — el llamado “regionalismo abierto” — o si, más bien, se impondrán como impulsos defensivos, neoproteccionistas, conducentes a “guerras comerciales” interbloques.

En la economía internacional se distinguen básicamente 3 bloques actuales o potenciales: la Unión Europea; la zona del Asia Pacífico, incluyendo grupos como ASEAN y APEC; y la zona de hegemonía de Estados Unidos, con el Área de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN o NAFTA) a la cabeza y acuerdos subregionales como el MERCOSUR, Pacto Andino, CARICOM y el Mercado Común Centroamericano, todos los cuales algún día podrían integrarse en un Área de Libre Comercio Hemisférica.

Es importante tener en cuenta que sólo en el caso de la Unión Europea y el NAFTA el comercio intraregional representa la parte más sustantiva del comercio total — en 1990, un 60% y 34%, respectivamente². En el caso del Asia Pacífico el ritmo de crecimiento del comercio intraregional es el más acelerado, creciendo de un 19% en 1970 a casi 30% en 1992³. En el MERCOSUR, cuyos socios principales — Argentina y Brasil — tienen economías de exportación tradicionalmente orientadas a Europa y América del Norte, el comercio intraregional ha crecido significativamente desde los inicios del proceso de integración. Entre 1990 y 1993, se incrementó de US\$ 4.100 millones a US\$ 9.500 millones, pasando del 9% al 17% del comercio total.

En el debate acerca de las ventajas y desventajas económicas de estos procesos, se señalan tanto efectos positivos como adversos en el sentido de la creación y la desviación de comercio⁴. De todos modos, parece haber dos puntos claros: 1) para los países integrantes del bloque hay ganancias de bienestar debidas a la creación y a la desviación de comercio, a expensas de los países del resto del mundo (esto es especialmente claro en un bloque compacto y de larga trayectoria como la Unión Europea); 2) la conformación de un bloque económico incrementa su poder de negociación en el mercado internacional. En este marco, parece claro que los principales perdedores serían los países que no se han incorporado a ningún proceso de integración económica.

² Ver Elvio Baldinelli, “Políticas monetarias y fiscales en la integración regional”, en *Integración latinoamericana*, mayo-junio 1993; y Jaime de Melo y Arvind Panagariya, *The New Regionalism in Trade Policy*, World Bank, Washington D.C., 1992.

³ “Asian Trade New Directions”, en *The Amex Bank Review*, March 22, 1993.

⁴ Ver Patricio Meller, “América Latina en un eventual mundo de bloque económicos”, en A. Butelmann y P. Meller, *Estrategia comercial chilena para la década del 90. Elementos para el debate*, CIEPLAN, Santiago de Chile, 1992.

1.3 *Las mujeres en el contexto de los cambios internacionales.*

Todos estos cambios en el ámbito económico internacional, se dan simultáneamente con transformaciones considerables en relación a las mujeres. En primer lugar, ha habido cambios demográficos significativos, con una reducción dramática — al menos en América Latina — de la tasa de fertilidad, una disminución de la mortalidad materna y un aumento importante de la expectativa de vida de las mujeres. Por otra parte, en los últimos 30 años, el número de mujeres que se incorporan a la fuerza de trabajo ha crecido sustantivamente (en América Latina, la participación en la fuerza de trabajo ha aumentado de un promedio de 28% en los setenta a 38%, a principio de los noventa) y los niveles de educación en muchas partes son iguales o mayores a los de los hombres⁵. Sin embargo, la calidad de los empleos que se ofrecen a las mujeres es mala, su participación es especialmente alta en el sector informal; en términos generales, vemos que las mujeres trabajan más, pero que muchas no logran salir de la pobreza.

Si bien es cierto que la discriminación y falta de equidad de género se mantiene y afecta a las mujeres en todo el mundo, no cabe duda que, como nunca antes, existe una conciencia respecto de esta situación y también, en algunos actores, una voluntad política de avanzar hacia una igualdad de oportunidades. En el discurso actual sobre mujer y trabajo, los planteamientos reivindicativos y de protección especial van cediendo lugar cada vez más a las propuestas por lograr una mayor igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, que implican un replanteamiento total de la problemática de la mujer y apuntan a un cambio social y cultural profundo. Más que compensar o disminuir la discriminación de género, ahora se busca ir eliminando los mecanismos que la generan y reproducen.

Las mujeres resultaron especialmente afectadas por la crisis y el ajuste de los ochenta, profundizándose el proceso de la feminización de la pobreza. En la nueva dinámica económica de los noventa, hay algunos factores que, aparentemente, las favorecen: las mujeres son las que más aceleradamente se están incorporando al mercado laboral en este momento; la nueva revolución tecnológica permitirá ir borrando cada vez más la tradicional diferenciación entre ocupaciones femeninas y masculinas; la flexibilidad laboral — que parecería ser una característica de esta nueva era tecnológica — es una modalidad de trabajo que (para bien y para mal) siempre le ha resultado bastante familiar a las mujeres trabajadoras.

A pesar de su vulnerabilidad especial frente a los cambios bruscos que se producen en la economía — suelen ser las últimas en entrar y las primeras en salir de la fuerza laboral activa —, pensamos que la capacidad de adaptación de las mujeres a algunas de las características de los nuevos procesos productivos — sobre todo, en un contexto de flexibilidad laboral protegida⁶ —, unida a una voluntad política a nivel nacional e internacional por impulsar una igualdad de oportunidades, podría redundar en condiciones mejores y de mayor equidad para las mujeres en el mundo del trabajo.

⁵ C.López, M.Pollack y M.Villareal (eds.) *Género y mercado de trabajo en América Latina*, PREALC-OIT, Santiago de Chile, 1992; Teresa Valdés (coord.) *Mujeres Latinoamericanas en Cifras, Tomo Comparativo*, FLACSO, Santiago de Chile, 1995; World Bank, *Regional Perspectives on World Development Report 1995 for Latin America and the Caribbean. Labor and Economic Reforms*, June 1995.

⁶ Guillermo Campero, “Globalización y modificación del proceso de trabajo: relaciones laborales e integración”, Seminario Chile-MERCOSUR, mimeo, FLACSO-Chile, 1995.

En los procesos de integración económica, estas consideraciones sólo han estado tangencialmente presentes. En el caso de la Comunidad Europea, efectivamente se desarrollaron algunos instrumentos para la promoción y capacitación especial de las mujeres; en el caso del NAFTA, la no discriminación y la igualdad salarial están presentes como principios guías, pero no se desarrollan herramientas para lograr su implementación. En las otras experiencias integracionistas (Pacto Andino, CARICOM, Mercado Común Centroamericano), la dimensión de género está prácticamente ausente. En el MERCOSUR el tema se enfrenta ahora como un desafío: si este mecanismo de integración logra incorporar la igualdad de oportunidades entre los géneros como una meta supranacional dará un ejemplo pionero al resto del mundo.

2. La polémica sobre comercio internacional y trabajo. Una perspectiva de género.

El tema de cómo los procesos de integración, en un marco más general de globalización de la economía, afectan el empleo, los niveles salariales y los derechos de los trabajadores, sólo ha empezado a estudiarse en los últimos años⁷, pero ya ha empezado a acumularse una gran cantidad de información y opinión, muchas veces contradictoria y, frecuentemente, con una importante carga ideológica. En este contexto, queremos destacar y abrir al debate algunos puntos:

2.1 *¿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

⁷ Es ilustrativo de este proceso el hecho que el Banco Mundial haya dedicado precisamente a este tema su Informe del Desarrollo Mundial de 1995. Las reflexiones de este informe serán incluidas en la versión final de este trabajo.

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 procesos a las mujeres? En el caso específico de las mujeres, a los procesos señalados anteriormente se agregan otros que complejizan aún más el cuadro: los cambios demográficos que se expresan en el decenso 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?

2.2 *Los modelos de los impactos laborales de la integración*

El debate sobre el Nafta desencadenó una fiebre modelística para calcular los efectos económicos del libre comercio entre Canadá, Estados Unidos y México⁸. También se hicieron algunos modelos de equilibrio general para medir el impacto de un posible acuerdo hemisférico⁹, del MERCOSUR y de la

⁸ Algunos de los más conocidos son: C.Bachrach y L.Mizrahi, "The Economic Impact of a Free Trade Agreement between the United States and Mexico: A CGE Analysis", KPMG Peat Marwick, Washington, 1992; R.G.Boyd, K.Krutilla y J.A.McKinney, "The Impact of Tariff Liberalization Between the United States and Mexico: A General Equilibrium Analysis", Ohio University, Economics Department, 1992; R.Hinojosa-Ojeda y Sherman Robinson, "Alternative Scenarios of U.S.Mexico Integration; A Computable General Equilibrium Approach", Working Paper 609, University of California, Berkeley, Dpt. of Agricultural and Resource Economics, 1991; H.E.Sobarzo, "A General Equilibrium analysis of the Gains from Trade for the Mexican Economy of a North American Free Trade Agreement", El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos, 1991; D.Cox y R.G.Harris, "North American Free Trade and Its Implication for Canada: Results from a CGE Model of North American Free Trade", *World Economy*, ; D.K.Brown, A.V.Deardorff y R.M.Stern, "A North American Free Trade Agreement: Analytical Issues and a Computational Assessment", *World Economy*, Vol.15, 1992; L.Young y J.Romero, "Steady Growth and Transition: A Dynamic Model of the North American Free Trade Agreement", University of Texas, Austin, 1992; R.McCleery et al. "An Intertemporal, Linked, Macroeconomic CGE Model of the United states and Mexico, Focusing on Demographic Change and Factor Flows", Economic Development and Policy, East West Center, Honolulu, 1992; S.Levy y S.van Wijnbergen, "Transition Problems in Economic Reform: Agriculture in the Mexico-U.S. Free Trade Agreement", Boston University, 1991.

⁹ Refik Erzan y Alexander Yeats, "US-Latin America Free Trade Areas: Some Empirical Evidence", en Sylvia Saborio et al, *The Promise and the Promise: Free Trade in the Americas*, Overseas Development Council, Washington D.C., 1992; y de los mismos autores, "Free Trade Agreements with the United States: What's in it for Latin America", *Working Papers*, International Economics Department, The World Bank, 1992.

incorporación de Chile al NAFTA¹⁰. Muchos de estos modelos, al medir el efecto de bienestar, también miden el impacto sobre los niveles de empleo y salariales.

La lectura comparativa de estos modelos puede resultar bastante confusa. Se trata de modelos que, por un lado, son escasamente comparables entre sí: algunos son estáticos y otros dinámicos; algunos se plantean los efectos de corto plazo y otros los de largo plazo; y muchos utilizan variables, temporalidades, valores y ponderaciones distintas.

Por otra parte, todos estos modelos generalmente comparten la característica de subestimar los efectos, ya que parten de la situación *ex ante* de los procesos de integración, proyectando y extrapolando a partir de ahí. Sin embargo, se estima que impactos importantes podrían derivarse de nichos y oportunidades de inversión totalmente nuevas, resultantes precisamente de la caída de las barreras arancelarias y paraarancelarias. Dado que estos rubros no existen con anterioridad al proceso integrativo, es difícil proyectar y medir su evolución futura. De hecho, los modelos que incluyen más componentes de la movilidad internacional de factores — movimientos migratorios y flujos de capital, no sólo bienes y servicios — son los que mejor reflejan los posibles efectos de los procesos de integración.

A pesar de las posibles distorsiones, los modelos suelen indicar un efecto de bienestar como resultado de la integración, aunque este varía según las técnicas utilizadas¹¹. En el caso de los modelos del NAFTA, por ejemplo, el efecto de bienestar varía entre un 1% y un 10% del producto para México. Los modelos también indican diferencias sustanciales en el impacto relativo entre un sector y otro¹².

Por lo general, los sectores menos productivos y que emplean mano de obra menos calificada en los países de mayor desarrollo, son los que más pierden y los sectores equivalentes en el país de menor desarrollo pueden ser los que más salgan ganando¹³ — siempre que logren afrontar el desafío del aumento de su productividad.

En términos de empleo, aunque hay ganancias y pérdidas sectoriales, la mayor parte de los estudios indican una modesta ganancia neta para Estados Unidos, y una ganancia neta bastante sustantiva para México¹⁴.

Algunas de estas mediciones sectoriales se hacen con una gran nivel de precisión (queda por ver su exactitud). Levy y van Wijnbergen¹⁵, por ejemplo, miden el efecto sobre México de la liberalización del comercio de maíz: aunque calculan una ganancia neta para la economía mexicana, en general, hay

¹⁰ J.E.Coeymans y F.Larraín, “Impacto de un Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y los Estados Unidos: Un enfoque de equilibrio general”, en Confederación de la Producción y del Comercio, *Tratado de libre comercio entre Chile y Estados Unidos*, Vol.1, Santiago de Chile, 1992; Rodrigo Valdés, “Una metodología para evaluar el impacto cuantitativo de una liberalización comercial: Aplicación al ALC entre Chile y E.E.UU.”, en Andrea Butelmann y Patricio Meller, *op.cit.*

¹¹ Ver el interesante artículo de Drusilla K.Brown, “The Impact of a North American Free Trade Area: Applied General Equilibrium Models”, en N.Lustig, B.P.Bosworth y R.Z.Lawrence, *North American Free Trade. Assessing the Impact*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1992.

¹² Raúl Hinojosa Ojeda y Sherman Robinson, “Labor Issues in a North American Free Trade Area”, en N.Lustig et al., *op.cit.*

¹³ U.S.International Trade Commission, “Economy-Wide Modeling of the Economic Implications of a FTA with Mexico and a NAFTA with Canada and Mexico”, Washington D.C.

¹⁴ Gary Hufbauer y Jeffrey Schott, *North American Free Trade: Issues and Recommendations*, Institute of International Economics, Washington D.C., 1992.

¹⁵ Levy y van Wijnbergen, *op.cit.*

sectores que se ven negativamente afectados (agricultores de subsistencia, trabajadores rurales sin tierra y agricultores de rulo) y otros, que se ven afectados positivamente (agricultores de regadío, trabajadores urbanos, capitalistas urbanos). Claramente, son los sectores rurales más pobres y vulnerables los que más tienen que perder, acentuándose el proceso de concentración de la propiedad de la tierra y la migración del campo a la ciudad.

Todos los modelos indican también que lo que ocurre con los flujos de inversión y la formación de capital es crucial para decidir la evolución del proceso¹⁶.

Como nota final, quisiéramos señalar que ninguno de estos numerosos, variados y sofisticados modelos incluye una dimensión de género; es decir, ninguno de ellos fue creado para medir un posible impacto diferencial sobre mujeres y hombres de los procesos de integración. Una primera aproximación a este cálculo diferenciado por sexo, consiste en analizar a los posibles sectores beneficiados y en estudiar su composición por sexo. Este es un análisis que aún está pendiente.

2.3 El debate sobre el “dumping social”

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 planteando desde hace mucho tiempo. 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 al mercado estadounidense.

Esta línea argumental fue utilizada en innumerables ocasiones por los sindicatos¹⁷ 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 situaciones¹⁸. 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.

¹⁶ En este sentido, es muy probable que la reciente crisis de México altere las proyecciones sobre el impacto del ALCAN.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

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 frecuentemente 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.

Consideramos, sin embargo, que los argumentos de los detractores del concepto del “dumping social” tienen bastante fuerza¹⁹:

— 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;

¹⁹ H.O 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 intereses de los trabajadores de países con un desarrollo social y económico desigual no son necesariamente coincidentes y frecuentemente este argumento se esgrime como un instrumento de neoproteccionismo en los países desarrollados, que temen la competencia extranjera y la fuga de capitales;

— 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.

2.4 Instrumentos para regular el impacto laboral y social de la integración

Con frecuencia los conceptos de impacto laboral e impacto social se usan indistintamente. Pensamos que es importante diferenciar ambos términos.

En el caso del impacto laboral, nos referimos a qué pasa concretamente con el empleo y los niveles salariales. El impacto social, en cambio, dice relación con fenómenos de más largo plazo como los niveles de salud y de seguridad social, la legislación laboral y el seguro de desempleo.

Mientras que el impacto laboral puede ser más bien coyuntural y afectar a sectores específicos de menor competitividad relativa, el impacto social tiene características de más largo plazo.

Sin embargo, en el debate tanto sobre el impacto laboral como social de la globalización y de los procesos de integración económica, los temas de género han estado relativamente ausentes. Se ha dado por supuesto, sin procederse nunca a un cálculo y a una evaluación rigurosa, que el impacto de estos procesos no tiene mayor especificidad de género.

Por otra parte, en las herramientas diseñadas a nivel internacional para incidir en los impactos laborales y sociales de la integración — estamos pensando sobre todo en la Carta Social de Europa, en el Fondo Social Europeo y en el Acuerdo Laboral Suplementario al NAFTA — los temas de género tienen bastante poca relevancia.

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 oportunidades²⁰, pero los escasos cambios en el empleo femenino y la mantención de la brecha salarial

²⁰ 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.

entre hombres y mujeres²¹, al menos en la década de los ochenta, parecerían indicar que aún no se ha logrado impulsar transformaciones significativas.

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”²². 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.

2.5 ¿Protección de los trabajadores o neoproteccionismo?

El tema de los mecanismos y estándares supranacionales para la salvaguardia de los derechos de los trabajadores puede verse desde varios ángulos distintos. Estas diferencias se hacen especialmente notorias cuando se discute la integración de economías asimétricas, como fue el caso del NAFTA y también en el debate sobre las funciones y la agenda de la nueva Organización Mundial de Comercio (OMC).

Por un lado, está la perspectiva de las grandes centrales sindicales de los países desarrollados, según la cual es necesario desarrollar mecanismos para evitar el “dumping social” y la fuga de capitales hacia países con menor desarrollo relativo y niveles salariales más bajos. Como ya vimos, se trata de trabajadores de economías industriales, de un capitalismo maduro, donde en los sectores menos dinámicos resulta complejo lograr los aumentos de productividad que permiten mantener altos niveles de competitividad internacional.

En este contexto, 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.

²¹ EUROSTAT, *Les femmes dans la Communauté Européenne*, CEEA-CEE-CEEA, Bruselas, 1992.

²² *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.

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 campo²³.

2.6 ¿Normativa supranacional o fiscalización de la legislación nacional?

Otro debate importante se da en relación a cuáles deberían ser los mecanismos para el establecimiento y la fiscalización de los estándares laborales.

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 OIT²⁴:

— 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

²³ 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.

²⁴ Ver Wilhelm Adamy, "International Trade and Social Standards", *INTERECONOMICS*, November/December 1994.

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 contempla estos derechos²⁵. 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 idiosincracia 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.

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 la 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 vinculantes²⁶.

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),

²⁵ Ver J.Cowie y J.D.French, "NAFTA's Labor Side Accord: A Textual Analysis", *Latin American Labor News*, N° 9, Florida International University, 1994.

²⁶ 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.

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 también por paternidad. Para el logro de estos propósitos es válido tanto el concepto pragmático anglosajón, como el más principista de los estándares laborales internacionales.

2.7 Ventajas competitivas y reconversión laboral

Si la liberalización del comercio internacional permitió una mayor movilidad de factores a nivel internacional y un mejor aprovechamiento de las ventajas competitivas²⁷ de los distintos productores, este proceso se acentúa y se potencia con la integración económica y los acuerdos de libre comercio.

Ya vimos que el impacto sectorial de estos procesos suele ser diferenciado. Aunque el efecto neto pueda ser positivo para el conjunto de una determinada 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);

— 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

²⁷ 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)

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.

3. Recomendaciones

— *Generar más información sobre el impacto de los procesos de integración sobre las mujeres.* Para poder desarrollar mecanismos de política que permitan intervenir en cómo afecta la integración económica a las mujeres, es imprescindible tener una información precisa sobre, primero, el impacto laboral (empleo y niveles salariales por sectores). Proponemos en este sentido la preparación de modelos de equilibrio dinámico, que incorporen la variable género. En este sentido, es muy importante sensibilizar a los organismos multilaterales y a las agencias de financiamiento para que exijan la inclusión de esta variable en los estudios que encargan o financian.

— *Promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.* Para poder incidir positivamente en la condición y en los derechos de las mujeres trabajadoras, es importante sacar la discusión de los temas estrictamente reivindicativos y superar la visión de las mujeres como grupo vulnerable que necesita una protección especial. En este sentido, desde una perspectiva de género, la implementación a nivel nacional y supranacional de políticas de igualdad de oportunidades permitirá ir eliminando los mecanismos que invisibilizan a las mujeres en el mundo del trabajo y que reproducen su discriminación. Recomendamos aprovechar algunas experiencias nacionales exitosas en términos de implementación de planes de igualdad de oportunidades, y generar espacios supranacionales para buscar formas de implementación de la igualdad de oportunidades más allá de las fronteras de cada país.

— *Promover el concepto de derechos parentales.* Más que enfatizar y ampliar los derechos laborales de la mujer madre, recomendamos buscar la generalización del concepto de derechos parentales. No obstante, hay también aspectos específicos que atañen a las mujeres, relacionados con su salud y sus derechos reproductivos, que deben recibir un tratamiento más profundo en la discusión sobre los derechos laborales.

— *Concebir los procesos de integración económica como oportunidad.* Mucha atención se ha brindado al tema de la integración como amenaza (desde la perspectiva del “dumping social”). Corresponde ahora intentar convertirlos en una oportunidad, en la cual sean posibles encadenamientos virtuosos entre los profundos cambios que están afectando la condición de las mujeres, y las transformaciones que se están desarrollando en la economía internacional. Vimos que hay distintos factores que posibilitan una mejor adaptación de las mujeres a estas transformaciones; una visión política de la integración como oportunidad para mejorar la condición de las mujeres permitiría generar instrumentos útiles en este sentido.