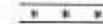


Desequilibrios sociales e integración regional

Bruno Podestá

A diferencia de lo que sucedía en el pasado, la preocupación en torno a "lo social" no sólo se ha vuelto un tema que está a la orden del día a nivel de las relaciones internacionales (piénsese si no, en el caso de la Unión Europea, en el capítulo social del Tratado de Maastrich), sino que además ha desaparecido la concepción paternalista que tradicionalmente impregnaba el problema (hoy por hoy, en efecto, ha dejado de ser sinónimo de beneficencia). Dicha visión modificada de la cuestión social también ha tocado a América Latina —en donde por demás sí que tiene una incidencia fundamental— y es al presente un tema insoslayable en los procesos de integración regional a los que asistimos.



Un nuevo contexto para el tema social

“LO SOCIAL” NO HA ESTADO tradicionalmente vinculado a la integración regional, asociada más bien a aspectos comerciales y a las inversiones y movimientos de capitales.

Sin embargo, la temática social —demandas sociales insatisfechas, políticas sociales, empleo, seguridad social— se ha convertido en forma bastante repentina en un asunto central de la agenda internacional con obvias

repercusiones tanto en los países individualmente considerados como en los procesos en curso de integración regional, debido a factores que es oportuno examinar:

- En primer lugar, porque conceptualmente lo social ha sufrido un cambio sustantivo. Ha dejado de ser sinónimo de beneficencia, *welfare state*, o socialismo, para convertirse en un concepto estrechamente

IV TRIMESTRE 1994

vinculado a la productividad y competitividad de las economías. Concomitantemente, ha dejado de ser concebido como un mero gasto para ser entendido más bien como una inversión.

- En segundo lugar, porque el tema social ha sido planteado en el marco del nuevo ordenamiento del comercio internacional, en un foro técnico pero de enorme trascendencia política: la Ronda Uruguay del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio).

Allí, los países del Norte —especialmente Estados Unidos y Francia— lograron incorporar en la discusión la denominada Cláusula Social, que deja expedito el camino para que las Partes Contratantes del GATT puedan ser objeto de sanciones, de no cumplir con sus propias leyes laborales o con los convenios internacionales suscritos sobre protección de los trabajadores.

En ese sentido, la idea que subyace es la de introducir una serie de normas sociales que aspiran a elevar el nivel de vida de los trabajadores considerando, entre otros, los siguientes aspectos primordiales:

- Eliminación de la explotación de menores.
- Libertad de expresión y de asociación de los trabajadores.
- Redistribución suficiente del

trabajo como factor de producción.

- Condiciones de trabajo seguras e higiénicas.

Para mayor novedad, este enfoque vincula estrechamente el tema social al comercio internacional sosteniendo además que se trata de un asunto en el cual la naciente Organización Mundial del Comercio (OMC) deberá tener una participación directa, actuando conjuntamente con la OIT (Organización Internacional del Trabajo) que dejaría de esta forma de tener una presencia virtualmente exclusiva en la temática laboral.

Así las cosas, y teniendo en cuenta el progresivo y permanente acercamiento de las agendas de integración regional con la agenda internacional, la temática social atada a lo comercial ha pasado a ocupar ya un lugar central en ese nuevo panorama.

- En tercer lugar, está en camino la Conferencia Mundial de Desarrollo Social convocada por las Naciones Unidas para marzo de 1995 en Copenhage. Dicho encuentro dirigirá su atención preferente a los siguientes temas:
 - Reducción de la pobreza.
 - Generación de empleo productivo.
 - Promoción de la integración social.

Tal como ha ocurrido con otros

fenómenos de dimensión planetaria vinculados al desarrollo —población, mujer/género o medio ambiente—, este encuentro mundial pondrá los reflectores sobre lo social, y presumiblemente también hará más transparente los contenidos del debate y podrá llegar a alcanzar un conjunto de sugerencias y recomendaciones de iniciativas y medidas a tomar, de importancia y sentido práctico.

- En cuarto lugar, la relevancia actual de lo social también está determinada porque la existencia de ciertas

necesidades sociales básicas no satisfechas sigue representando un núcleo de problemas que presiona las estructuras políticas y económicas, generando niveles importantes de turbulencia social y política. En este sentido, tanto la pobreza en los países del Sur como el creciente desempleo en los 24 países más ricos de la Tierra reunidos en la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), forman parte de un inquietante escenario que espera una inmediata atención.

Panorama de la integración en América Latina

AUN A RIESGO DE REPETIR LO MUY CONOCIDO, es oportuno ubicarse, antes de progresar, en el panorama de iniciativas de integración vigentes en la región.

Comenzando por el esquema más septentrional, el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN) suscrito por México, Estados Unidos y Canadá representa un cambio de gran relevancia para América Latina y el Caribe en la medida en que abre a los países de la región la posibilidad de ingresar al mercado estadounidense sobre bases estables, predecibles y relativamente recíprocas.

Concurrentemente, el ALCAN —usualmente denominada TLC en la literatura mexicana, correspondiente a Tratado de Libre

Comercio— y la Iniciativa para las Américas, al mostrar un claro cambio de actitud de los Estados Unidos en lo que se refiere a su política hemisférica, abren la posibilidad para que los acuerdos de libre comercio puedan tener un alcance que englobe a la región en su conjunto.

El Mercado Común Centro Americano (nacido en 1960), el CARICOM (1973), el Grupo de los Tres (1994), el Grupo Andino (1966) y el MERCASUR (1991) conforman la lista de otras iniciativas, algunas de ellas con un considerable camino recorrido, a la que habría que añadir 23 acuerdos de complementación económica suscritos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), así como la

iniciativa brasilera para la creación de un área de libre comercio de América del Sur.

En resumen, un conjunto prolfico de iniciativas que en sus aspiraciones más básicas responden a los siguientes denominadores comunes:

- En las actuales circunstancias internacionales en que prima una tendencia hacia la integración económica y política de parte de los países desarrollados, las iniciativas de integración regional se constituyen en las opciones más realistas —y hasta inevitables— de parte de otros países que:
- No llegaron a constituirse en reales y verdaderos Estados-Nación.
- Quieren disminuir sus posibilidades de naufragar en un mercado mundial administrado por terceros.
- Una aspiración también compartida la constituye el logro de una transformación productiva que mejore las potencialidades comerciales del país, reconociendo que:
- La transformación productiva tiene un carácter sistémico que incluye medidas no sólo al interior de la empresa sino en el entorno de ésta.
- Una de las medidas más relevantes es la de mejorar o elevar la productividad,

asumiendo que esto depende primordialmente de la calificación humana.

- La transformación productiva no es sostenible en el tiempo sin una necesaria "cohesión social" que la soporte, lo que a su vez exige un determinado nivel de equidad.

Frente al conjunto de iniciativas integracionistas existentes en la región, se formulan no obstante algunas preguntas muy básicas:

- ¿Cuál es la coherencia existente en el colectivo de esquemas y compromisos asumidos por los países?
¿Hacia dónde marchan?
- A lo que podría agregarse, en una situación tal, ¿dónde y cómo anclar lo social?

Algo que llama fuertemente la atención de los políticos y especialistas en integración extranjeros que visitan América Latina es justamente el elevado número de compromisos integracionistas, simultáneos y con frecuencia yuxtapuestos. La pregunta que suelen plantear es cómo es percibida esa situación por el mercado y si acaso es posible ver en ella una voluntad política clara de enrumbar en una dirección coherente y definida.

Dentro de su propia región, de otro lado, son varias las voces de alerta que han señalado los riesgos de una situación como la descrita,

advertiendo de los peligros de licuar unos compromisos con otros y de erosionar en forma simultánea las ventajas concebidas entre los socios.

Frente a esta realidad, ALADI ha retomado recientemente su planteamiento de convergencia de los esquemas de integración

regional, aunque algunos de dichos esquemas plantean condiciones de cierta rigidez frente a esta posibilidad. De otro lado, es una ambiciosa y conveniente iniciativa que espera sin embargo señales políticas claras de parte de los países para impulsar un esfuerzo de tal magnitud técnica y política.

Lo social desde la perspectiva de la integración regional

SIENDO TAN DISÍMILES LOS ESQUEMAS de integración regional en lo que se refiere a sus alcances y objetivos, el enfoque de lo social tiene necesariamente que guardar relación con las características y aspiraciones de dichos planteamientos y compromisos. En otras palabras, no sería apropiado pensar en una política social común en una zona de libre comercio que no aspira a llegar mucho más allá.

Aun así, inclusive en el caso de los esquemas de menor intensidad, es pertinente la formulación de una pregunta: ¿cómo puede contribuir la integración regional al logro de los objetivos de las políticas sociales de los países y —en que esquemas más evolucionados y ambiciosos— de las subregiones o regiones? Es decir, sin perder de vista las motivaciones más básicas de todo proceso de integración regional: mejorar las condiciones de desarrollo de las sociedades en su conjunto, logrando una transformación productiva e incrementando el nivel y calidad de vida de la población. En esa

dirección, la esfera de lo social debe incorporarse —conceptualmente al menos, en un primer momento— a los diseños específicos y concretos.

El enfoque economicista tradicional distinguía entre las políticas destinadas a lograr crecimiento y aquellas otras orientadas a lograr equidad, hasta que esa demostró ser una dicotomía que no daba razón de la realidad.

Más recientemente, se ha llevado a cabo un gran debate en torno al crecimiento económico discutiéndose si éste debe preceder o no a la distribución o si se trata de un proceso concurrente, debiendo ocurrir ambos en forma simultánea.

De hecho, una premisa comúnmente aceptada en el período de ajuste de las economías latinoamericanas ha sido el aceptar que es necesario generar crecimiento primero para que luego los beneficios logrados alcancen a una mayoría de la sociedad. Hay quienes se preguntan sin embargo, si alguna vez en América Latina

llegó la etapa de la distribución, después de períodos de apogeo y crecimiento económico.

Pero como se afirmaba antes, el espacio que ocupe lo social desde la perspectiva de la integración depende del nivel de integración de que se trate, de sus características y objetivos, en una escala de menor a mayor que conceptualmente recorre desde un simple acuerdo de desgravación arancelaria hasta una unión económica, monetaria y eventualmente hasta política. La siguiente podría ser una clasificación de los modelos *abstractos* correspondientes:

- Acuerdos de desgravación de una lista determinada de productos. El nivel más simple y menos ambicioso.
- Desgravación comercial amplia, en cuyo caso las negociaciones centran su atención en las listas de excepciones. En otras palabras, una zona de libre comercio sin protecciones comunes frente a terceros pero con normas de origen.
- Zonas de libre comercio más arancel externo común.
- Zona de libre comercio más arancel externo común, más un programa de armonización de políticas macroeconómicas.

Y de allí en adelante, hacia una

unión económica y monetaria e inclusive política.

Hasta aquí los modelos *ideales*.

Desde el punto de vista de lo social, de otro lado, en la práctica, de hecho, diversos aspectos específicos y algún planteamiento global han venido siendo abordados y formulados por algunos de los esquemas de integración vigentes, aunque más a nivel de acuerdos y diseños que de realizaciones.

En el ALCAN, por ejemplo, el Acuerdo de Cooperación Laboral forma parte del Tratado, mientras que el Subgrupo de Trabajo N° 11 del MERCASUR está dedicado a las "Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social".

En el caso del Grupo Andino existen convenios especiales en educación, salud y asuntos laborales y recientemente el Parlamento Andino promovió una Cumbre Social Andina con miras a la elaboración de una Carta Social de la subregión, actualmente en proceso de aprobación por el Parlamento subregional.

Es decir que el tema social —especialmente en lo que toca a los aspectos laborales— tiene ya un cierto nivel de presencia en cuanto componente conceptual de la integración, pero puede suponerse que sufrirá algunas redefiniciones y un impulso más claro y definitivo a la luz de los nuevos desarrollos que vinculan lo social con el comercio internacional.

La política social europea

EL ÚNICO EJEMPLO HISTÓRICO CONOCIDO de una política social en el marco de la integración es el que ofrece la experiencia de la Unión Europea (UE), dotada de un marco jurídico para estos efectos, una estructura de financiación y una serie de acciones cuyos resultados pueden ser examinados y evaluados, y de los que pueden extraerse algunos útiles aprendizajes.

Es necesario tener en cuenta, no obstante, que la mayor utilidad de un ejercicio comparativo como el que puede esbozarse en esta sección, es el tomarlo como un espejo en el cual contrastar los puntos de vista propios y frente al cual discutir planteamientos y posibles alternativas, pero no para copiar respuestas —mucho menos transformándolas en *modelos*— surgidas en otros contextos históricos, sociales y políticos.

Dicho en otras palabras, lo relevante y significativo es conocer y analizar el proceso de confluencia de intereses, conflictos y negociaciones que llevaron finalmente a una solución determinada, usualmente *suboptimal* como dicen los economistas actualmente, pero que resume y sintetiza las posibilidades de acercarse a una solución que haga viable el desarrollo del proceso.

Como ha sido afirmado en alguna oportunidad, lo importante no es pues copiar el texto de una

resolución, un reglamento o una ley, sino conocer la historia que éste lleva consigo, el proceso que llevó a él.

Dicho esto, revisemos las dos premisas básicas de la Política Social Europea:

- Parte de reconocer que es necesario reforzar el papel de los interlocutores sociales.
- Afirma al mismo tiempo, que no debe frenarse el progreso social para recuperar ciertos niveles de competitividad económica.

De otro lado, en el ámbito *jurídico*, el anclaje de esta política se expresa en las siguientes realizaciones consideradas como las más relevantes:

- Libre circulación de personas —una de las cuatro libertades fundamentales, junto con la libre circulación de capitales, bienes y servicios—, y coordinación de sistemas de seguridad social para trabajadores migrantes.
- Igualdad de trato entre hombres y mujeres.
- Salud y seguridad en el trabajo (la más recientes de las realizaciones en el ámbito jurídico).

Desde el punto de vista financiero, la creación del Fondo Social Europeo —con 21.000 millones de ecu de recursos disponibles entre 1989 y 1993; es decir, 25.000 millones de dólares aproximadamente— ha posibilitado la actuación preferente en los siguientes campos:

- Empleo juvenil.
- Desempleo de larga duración.

Lo social en América Latina

LAS DEMANDAS SOCIALES NO SATISFECHAS no sólo no han desaparecido sino que se han visto radicalmente incrementadas en las últimas dos décadas en América Latina y el Caribe, como lo demuestran las cifras de pobreza crítica, mortalidad infantil o malnutrición. Sin embargo, el retorno que se está dando al tema social está provisto de un nuevo enfoque, producto a su vez de cambios y experiencias ocurridos en las décadas más recientes.

Este regreso al tema social se da en un escenario de características distintas a las existentes en las décadas precedentes, las más relevantes de las cuales pueden ser expresadas de la manera siguiente:

- La convicción de que para elevar el nivel de productividad se requiere en gran medida mejorar los niveles de calificación humana, y esto escapa al dominio puramente

- Actividades de formación en regiones menos favorecidas.

Finalmente, otro componente importante en la esfera de lo social está representado por el Comité Económico y Social, organismo autónomo y consultivo de la Unión Europea que actúa de foro para el encuentro de diversos actores sociales.

individual o inclusive empresarial.

- La constatación de que si bien los inversionistas buscan invertir en contextos económicos de costos bajos (incluyendo salarios), prefieren también, cada vez más, entornos sociales favorables.
- Por las dos razones anteriores y debido también a los altos costos sociales producidos por las medidas de ajuste en las últimas dos décadas, los Estados latinoamericanos se han visto confrontados con la necesidad de retomar el tema de las políticas sociales aunque luego de un recorrido oscilante de experiencias.

Tradicionalmente, el Estado trató de responder a las necesidades sociales de la población sobre una base maximalista e indiscriminada,

sobredimensionando al mismo tiempo el gasto público.

A ello siguió el período de *quiebra* de los Estados, en medio de las medidas de ajuste estructural de la economía, y de reducción y modernización de los aparatos públicos. En esa etapa, el Estado se replegó, dejó de lado las políticas sociales, mantuvo al mínimo el gasto social —básicamente cubriendo planillas de educación y salud— y procedió a “privatizar” el tema social.

Diversas circunstancias contribuyeron a que el tema social fuese transferido en gran medida a las entidades privadas, las familias y las personas: recursos limitados o inexistentes de parte del Estado, exigencias de algunos organismos internacionales en el sentido de desgubernamentalizar el tema, y popularización y aceptación del principio de subsidiariedad en virtud del cual las iniciativas o realizaciones sociales deben ser asumidas por los niveles más básicos de la pirámide social e institucional en lugar de por otras instancias más alejadas de la base. En ese esquema, las instancias gubernamentales han pasado a ser las menos deseables.

Producto de ese mismo pensamiento de época, simultáneamente, se esperaba que después del ajuste y la recesión un período de apogeo económico —como de hecho se está dando en algunos países de la región— derramara sus logros materiales paulatinamente sobre el resto de la población. Pero la

realidad no ha sido ésa.

Es en esa etapa en la que los costos sociales acarreados por el sinceramiento de las economías muestran sus mayores estragos que aparecen los Fondos de Emergencia Social (FES), denominados luego Fondos de Inversión Social (FIS), promovidos especialmente por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, para hacerle frente a la “nueva pobreza” surgida a raíz de las medidas de ajuste, diferenciada por la pobreza estructural tradicional.

Si bien los FES/FIS han sido esquemas transitorios, de corto plazo, poniendo en práctica acciones de pequeña escala, han sido al mismo tiempo muy importantes por la huella que han dejado en términos de mayores niveles de exigencia en lo que se refiere a calidad del gasto social y gestión del mismo.

Los FES/FIS han cumplido ya su ciclo y en general han representado o representan un monto bajo del gasto social del Estado en los países en que fueron puestos en marcha —del 8 al 10% en el mejor de los casos—, pero constituyen una experiencia de singular importancia, habiendo además posibilitado un trabajo relativamente inédito e intenso entre el Estado y diversos sectores de la sociedad: la población organizada, organizaciones no gubernamentales, etcétera.

Este retorno a las políticas sociales difiere de la concepción tradicional igualmente en lo que

toca a los destinatarios de sus acciones. En lugar de aspirar a un apoyo "universal", relativamente indiscriminado, dirige su atención a grupos-meta predeterminados y, en ese contexto, parte de reconocer también que las políticas sociales tradicionales en realidad favorecieron a ciertos sectores de la población que no eran necesariamente los más desprotegidos; tal como ocurriera con el sistema público de seguridad social que favoreciera —en orden descendente— a militares,

funcionarios públicos, empleados, y al proletariado industrial urbano sindicalizado, pero no realmente a los más pobres.

El retorno del Estado al tema de las políticas sociales se da pues en un contexto en el que tanto conceptualmente como desde el punto de vista de la gestión y de la calidad del gasto, el panorama es radicalmente distinto del preexistente, y en ese sentido su vinculación con los escenarios de integración regional representa también un cambio de importancia.

Conclusiones

LAS REPERCUSIONES SOCIALES DE UN PROCESO de integración regional tienen que ser anticipadas desde su mismo inicio debido entre otras cosas a una razón principal: sólo existe integración cuando el tejido social hace suya dicha propuesta, aunque ella se haya originado en las esferas tecnocráticas, empresariales o políticas.

De otro lado, como ha sido afirmado antes, es pertinente tener siempre presente que el fin último de la integración regional —en todas sus modalidades pero más aún en las formas que aspiran a una mayor profundización del proceso— es el desarrollo y el mayor bienestar posible para el conjunto de la sociedad.☺