

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



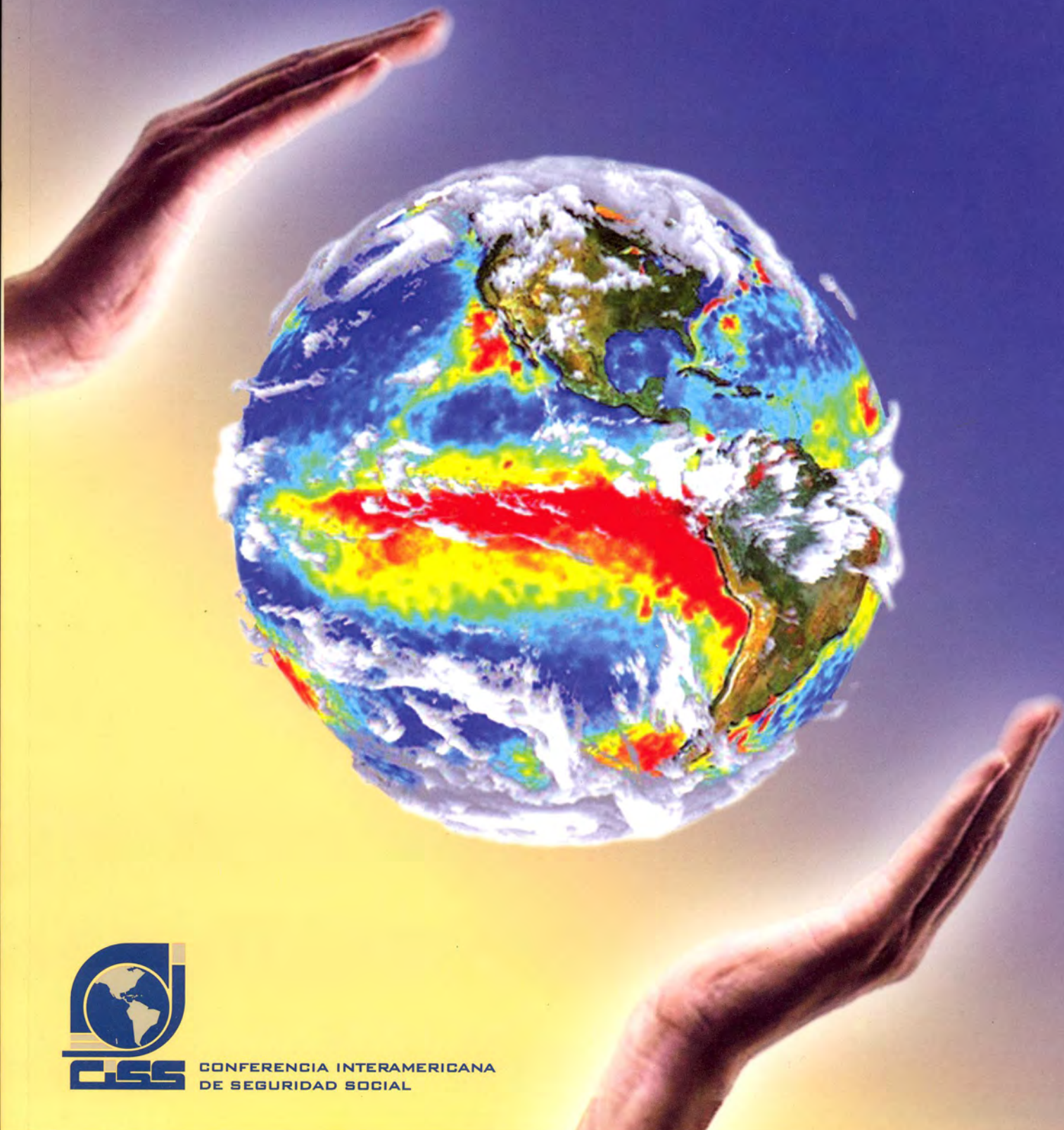
**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

Informe sobre la Seguridad Social en América 2007

Globalización y Protección Social



CONFERENCIA INTERAMERICANA
DE SEGURIDAD SOCIAL

D.R. © 2006. Conferencia Interamericana de Seguridad Social

Calle San Ramón s/n • Col. San Jerónimo Lídice

C.P. 10100 México, D.F.

Tel: (5255) 5595 0011

Fax: (5255) 5683 8524

ciss@ciss.org.mx

<http://www.ciss.org.mx>

ISBN: 970-9880-00-4

Primera Edición: septiembre de 2006

Diseño Editorial: Lucero Durán

Impreso y hecho en México

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) es un organismo internacional técnico y especializado, de carácter permanente, constituido en 1942 por los dirigentes de la seguridad social del Continente Americano, reunidos en Santiago de Chile.

La CISS tiene como objetivo el desarrollo de la seguridad social en los países de América, por lo cual fomenta la difusión de los avances de la seguridad social y la cooperación e intercambio de experiencias entre las instituciones y administraciones de seguridad social.

Por medio de sus publicaciones, la CISS recopila y difunde los avances de la seguridad social en América y a su vez formula recomendaciones para que se consideren en las políticas y programas de planificación de los países.

CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL

Presidente

Fernando Flores

Instituto Mexicano del Seguro Social, México

Vicepresidentes

Lissette García Bustamante

Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Chile (2005)

José Ramón Fadul

Secretaría de Estado de Trabajo y
Consejo Nacional de Seguridad Social, República Dominicana (2006)

Rogelio Gómez

Social Security Administration, Estados Unidos de América (2007)

Contralor

Ian Carrington

National Insurance Office, Barbados

Secretario General

Gabriel Martínez

Director del CIESS

Luis José Martínez Villalba

Coordinadores de las Subregiones

I. Andina

Antonio Canaviri Balcázar

Caja Nacional de Salud, Bolivia

II. Centroamericana

Edda Callejas Montealegre

Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, Nicaragua

III. Cono Sur

Miguel Ángel Fernández Pastor

Administración Nacional de la Seguridad Social, Argentina

IV. Norteamérica y el Caribe Anglo

Reginald Thomas

National Insurance Scheme, San Vicente y Granadinas

V. México y el Caribe Latino

Ricardo H. Cavazos Galván

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del
Estado de Nuevo León, México

Presidentes de las Comisiones Americanas de Seguridad Social

Actuaría y Financiamiento (CAAF)

Eusebio Pérez Gutiérrez

Caja de Compensación de los Andes, Chile

Adultos Mayores (CADAM)

Jorge D´ Angelo

Asociación Mutual de los Agentes de los Organismos
para la Tercera Edad, Argentina

Jurídico Social (CAJS)

Enrique Moreno Cueto

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los
Trabajadores del Estado, México

Médico Social (CAMS)

Onofre Muñoz

Instituto Mexicano del Seguro Social, México

Organización y Sistemas Administrativos (CAOSA)

Rogelio Gómez

Social Security Administration, Estados Unidos de América

Prevención de Riesgos en el Trabajo (CAPRT)

Helmut Schwarzer

Ministério da Previdência Social, Brasil

Representantes de las Subregiones ante el Comité Permanente

I. Andina

Carlos Humberto Sotelo Bambarén

Seguro Social de Salud, Perú

II. Centroamericana

Carlos Arturo Rivera Acosta

Instituto Hondureño de Seguridad Social, Honduras

III. Cono Sur

Helmut Schwarzer

Ministério da Previdência Social, Brasil

IV. Norteamérica y el Caribe Anglo

Reginald Thomas

National Insurance Scheme, San Vicente y Granadinas

V. México y el Caribe Latino

Marta Elena Feitó Cabrera

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Cuba

Representante de los Miembros Asociados

Gilda González Picado

Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, Costa Rica

JUNTA DIRECTIVA DEL CENTRO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Presidente
Fernando Flores

Secretario Técnico
Luis José Martínez Villalba

Representantes de las Subregiones

I. Andina
Nicanor A. Jové Aparicio
Instituto Nacional de Seguros de Salud, Bolivia

II. Centroamericana
Nelson Nolasco Perla
Instituto Salvadoreño del Seguro Social, El Salvador

III. Cono Sur
Sergio T. Massa
Administración Nacional de la Seguridad Social, Argentina

IV. Norteamérica y el Caribe Anglo
Sephlin Lawrence
Social Security Board, San Cristóbal y Nevis

V. México y el Caribe Latino
José Ramón Fadul
Consejo Nacional de Seguridad Social, República Dominicana

Representante de los Miembros Asociados
Eusebio Pérez
Caja de Compensación Los Andes, Chile

Índice

Página

Presentación	xv
I. Introducción	1
I.1 Introducción.....	3
I.2 ¿Qué es la Globalización?.....	5
I.3 Crisis en el Modelo de Negociación.....	6
I.4 Comercio, Trabajo y Protección Social.....	7
I.5 Política Global.....	7
I.6 Una Agenda de la Seguridad Social ante la Globalización.....	7
II. El Escenario de la Globalización	11
II.1 Introducción.....	13
II.2 El Proceso de Globalización.....	14
II.3 La Medición de Globalización.....	17
II.3.1 Indicadores Económicos de la Globalización.....	18
II.3.1.1 Comercio.....	18
II.3.1.2 El Papel de la Inversión Extranjera Directa.....	25
II.3.1.3 Aspectos de Migración Internacional.....	26
II.3.2 El Papel de la Política.....	33
II.3.3 Índices de Globalización.....	35
II.3.3.1 Índice Kearney-Foreign Policy (KFP).....	35
II.3.3.2 Índices Basados en Análisis de Componente Principal.....	37
II.4. Conclusiones.....	43
III. Debates Actuales Sobre la Globalización	45
III.1 Introducción.....	47
III.2 Los Impactos de la Globalización en las Variables que Determinan el Bienestar de las Familias... ..	48
III.2.1 Impactos de Corto Plazo en las Variables de los Mercados Laborales y la Pobreza.....	48
III.2.1.1 Impacto en los Salarios y la Desigualdad.....	48
III.2.1.2 Impacto en el Empleo y la Informalidad.....	52
III.2.1.3 Impacto en la Pobreza.....	53
III.2.2 Impacto en la Salud.....	57
III.2.3 Impacto en la Eficiencia y el Crecimiento y Bienestar de Largo Plazo.....	58
III.2.4 Globalización y Estándares Laborales.....	62
III.3 Globalización y Programas de Protección Social en ALC.....	64
III.3.1 Debates Actuales de Globalización y Estado de Bienestar.....	64
III.3.2 Globalización y Programas de Protección Social en los Países de ALC.....	67
III.3.3 Reflexiones Sobre la Globalización y las Políticas de Protección Social en los Países de ALC.....	70
III.4 Opiniones de los Organismos Internacionales en el Debate Actual.....	71
III.4.1 El Banco Mundial.....	71
III.4.2 El FMI.....	72
III.4.3 La CEPAL.....	73
III.4.4 La Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (OIT).....	74
III.4.5 Reflexiones Sobre las Opiniones de los Organismos Internacionales.....	76
III.5 Resumen de los Impactos y las Políticas Necesarias para Mejorar la Distribución de los Beneficios de la Globalización.....	78
III.6 Conclusiones.....	79
IV. La Dimensión Social en las Negociaciones Comerciales	81
IV.1 Introducción.....	83
IV.2 Integración Regional.....	84
IV.2.1 Áreas de Libre Comercio.....	84
IV.2.2 Unión Aduanera.....	86
IV.2.3 Mercado Común.....	86
IV.2.4 Unión Económica y Monetaria.....	86
IV.3 Políticas que han Adoptado los Principales Bloques Económicos en Relación con el Tema de la Protección Social.....	88

IV.3.1 Acuerdos de Libre Comercio.....	89
IV.3.1.1 Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN).....	89
IV.3.1.2 Sistema de Integración Centroamericano (SICA).....	89
IV.3.1.3 Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).....	91
IV.3.2 Bloques Comerciales.....	92
IV.3.2.1 Unión Europea.....	92
IV.3.2.2 MERCOSUR.....	93
IV.3.2.3 Comunidad Andina.....	93
IV.3.2.4 Comunidad del Caribe (CARICOM).....	94
IV.3.3 Acuerdos Bilaterales sobre Seguridad Social.....	95
IV.4 Acuerdos sobre Migración.....	97
IV.4.1 Acuerdos de Migración.....	97
IV.4.2 Flujos de Migración y Acuerdos.....	102
IV.5 Movilidad Laboral en Acuerdos Comerciales Regionales.....	110
IV.5.1 Comercio en Servicios.....	110
IV.6 Conclusiones.....	112
V. Globalización y Protección contra el Riesgo del Desempleo.....	113
V.1 Introducción: Desempleo y Globalización.....	115
V.2 Comportamiento del Desempleo en el Continente.....	116
V.2.1 Tendencias Regionales.....	117
V.2.2 Desempleo en la Población Económicamente Activa.....	121
V.2.2.1 Desempleo entre los Jóvenes.....	122
V.2.2.2 Desempleo entre las Mujeres.....	122
V.2.3 Desempleo de Largo Plazo o "Persistente".....	122
V.3 ¿Por qué Surge el Desempleo? –Teorías Contemporáneas.....	126
V.3.1 Teorías de Búsqueda de Empleo y de Búsqueda de Trabajadores.....	126
V.3.1.1 Políticas Activas del Mercado Laboral.....	129
V.3.2 Instituciones y Regulaciones del Mercado Laboral.....	133
V.3.2.1 Rigideces.....	133
V.3.2.2 Seguro de Desempleo.....	134
V.3.2.3 Regulación para la Protección al Empleo.....	135
V.3.3 Teorías Macroeconómicas.....	136
V.3.4 Histéresis.....	137
V.3.5 La Hipótesis de Sobre-Educación.....	137
V.3.6 Efecto de los Impuestos sobre el Empleo.....	138
V.4 Aseguramiento y Protección contra el Desempleo en el Continente.....	138
V.4.1 Seguro de Desempleo.....	139
V.4.2 Cuentas Individuales para el Desempleo.....	142
V.4.3 Regulaciones de Protección al Empleo.....	143
V.4.3.1 Indemnización Legal por Despido.....	143
V.4.3.2 Costo de la Legislación para la Protección del Empleo.....	144
V.4.4 Programas de Obras Públicas.....	147
V.5 Conclusiones: Los Sistemas de Protección contra el Desempleo en un Contexto de Globalización...	147
VI. Resumen	151
Referencias Bibliográficas	161

Cuadros

II.1	Componentes del Índice KFP.....	35
II.2	Índice KFP 1995-2001.....	37
II.3	Índice de Globalización Dreher.....	38
II.4	Índice de Globalización Dreher CP, 2000.....	39
III.1	Diferenciales Salariales por Nivel de Escolaridad, 1990-2001.....	49
III.2	Estudios Sobre el Efecto de la Liberalización Comercial en la Productividad de las Empresas.....	60
III.3	Gasto en Seguridad Social y Asistencial, Salud y Educación.....	67
IV.1	Modalidades de Integración.....	85
IV.2	Ubicación de los Bloques o Países por Etapas o Fases del Proceso Integracionista.....	85
IV.3	Acuerdos Laborales o de Seguridad Social en las Diferentes Modalidades.....	91
IV.4	Países del Caribe con Acuerdos sobre Seguridad Social.....	95
IV.5	Cobertura de los CITSS.....	96
IV.6	Acuerdos Bilaterales sobre Migraciones Laborales en el Mundo: Países Seleccionados.....	99
IV.7	Estados Unidos: Principales Flujos Migratorios y su Cobertura.....	102
IV.8	Canadá: Principales Flujos Migratorios y su Cobertura.....	103
IV.9	Flujo de Emigrantes a España por Nacionalidad: 1998 a 2004.....	104
IV.10	Flujo de Emigrantes a Japón por Nacionalidad: 1995 a 2004.....	105
IV.11	Flujo de Emigrantes a Alemania por Nacionalidad: 1995 a 2004.....	106
IV.12	Contenido de los Acuerdos Bilaterales sobre Migraciones Laborales: El Caso de América.....	108
IV.13	Contenido de los Acuerdos Bilaterales sobre Migraciones Laborales: El Caso de América. Bloques Comerciales.....	109

Gráficas

II.1	Comercio Internacional, 1800-1992.....	19
II.2a	Comercio en Bienes y Servicios, 1980-2004: Andina.....	20
II.2b	Comercio en Bienes y Servicios, 1980-2004: Centro América.....	20
II.2c	Comercio en Bienes y Servicios, 1980-2004: Cono Sur.....	20
II.2d	Comercio en Bienes y Servicios, 1980-2004: México y el Caribe Latino.....	20
II.2e	Comercio en Bienes y Servicios, 1980-2004: Norte América y el Caribe Anglo.....	20
II.3a	Exportaciones de Manufacturas por Región de la CISS, 1984-2002: Andina.....	22
II.3b	Exportaciones de Manufacturas por Región de la CISS, 1984-2002: Centro América.....	22
II.3c	Exportaciones de Manufacturas por Región de la CISS, 1984-2002: Cono Sur.....	22
II.3d	Exportaciones de Manufacturas por Región de la CISS, 1984-2002: México y el Caribe Latino.....	22
II.3e	Exportaciones de Manufacturas por Región de la CISS, 1984-2002: Norte América y el Caribe Anglo.....	22
II.4a	Composición del Comercio en ALC: Exportaciones, 1994.....	23
II.4b	Composición del Comercio en ALC: Exportaciones, 2004.....	23
II.4c	Composición del Comercio en ALC: Importaciones, 1994.....	23
II.4d	Composición del Comercio en ALC: Importaciones, 2004.....	23
II.5	Inversión Internacional, 1870-2000.....	25
II.6a	Salida de IED, 5 principales: 1980-1989.....	27
II.6b	Salida de IED, 5 principales: 1990-1999.....	27
II.6c	Salida de IED, 5 principales: 2000-2004.....	27
II.7a	Entrada de IED, 5 principales: 1980-1989.....	28
II.7b	Entrada de IED, 5 principales: 1990-1999.....	28
II.7c	Entrada de IED, 5 principales: 2000-2004.....	28
II.8a	Emigración de Personas con Educación Terciaria por País de Nacimiento y Región de la CISS, 2000: Andina.....	30

II.8b	Emigración de Personas con Educación Terciaria por País de Nacimiento y Región de la CISS, 2000: Centro América.....	30
II.8c	Emigración de Personas con Educación Terciaria por País de Nacimiento y Región de la CISS, 2000: Cono Sur.....	30
II.8d	Emigración de Personas con Educación Terciaria por País de Nacimiento y Región de la CISS, 2000: México y el Caribe Latino.....	30
II.8e	Emigración de Personas con Educación Terciaria por País de Nacimiento y Región de la CISS, 2000: Norte América y el Caribe Anglo.....	30
II.9a	Variación en la Fuga de Cerebros por País de Nacimiento y Regiones de la CISS, 1990-2000: Andina.....	31
II.9b	Variación en la Fuga de Cerebros por País de Nacimiento y Regiones de la CISS, 1990-2000: Centro América.....	31
II.9c	Variación en la Fuga de Cerebros por País de Nacimiento y Regiones de la CISS, 1990-2000: Cono Sur.....	31
II.9d	Variación en la Fuga de Cerebros por País de Nacimiento y Regiones de la CISS, 1990-2000: México y el Caribe Latino.....	31
II.9e	Variación en la Fuga de Cerebros por País de Nacimiento y Regiones de la CISS, 1990-2000: Norte América y el Caribe Anglo.....	31
II.10	Posiciones de Países de Acuerdo a los Índices de Globalización.....	40
II.11	Relación entre los Índices Kearney y Dreher.....	41
II.12a	Índice Dreher de Globalización para los Países de ALC, 1975-2000: Andina.....	41
II.12b	Índice Dreher de Globalización para los Países de ALC, 1975-2000: Centro América.....	41
II.12c	Índice Dreher de Globalización para los Países de ALC, 1975-2000: Cono Sur.....	42
II.12d	Índice Dreher de Globalización para los Países de ALC, 1975-2000: México y el Caribe Latino.....	42
II.12e	Índice Dreher de Globalización para los Países de ALC, 1975-2000: Norte América y el Caribe Anglo.....	42
V.1	Tendencias del Desempleo por Regiones de la CISS: Total.....	117
V.1	Tendencias del Desempleo por Regiones de la CISS: Desempleo Femenino.....	117
V.1	Tendencias del Desempleo por Regiones de la CISS: Desempleo Masculino.....	118
V.2	Relación entre la Tasa de Desempleo Juvenil (15-24) y la Tasa de Desempleo de los Adultos (25+).....	123
V.3	Porcentaje de Personas Desempleadas en Edades de 15 a 64 con una Duración del Desempleo Mayor a 12 meses.....	124
V.4	Tasas de Desempleo y de Desempleo de Largo Plazo en Países de la OCDE, 2004.....	125
V.5	Medidas de Regulación al Mercado de Trabajo, 1999.....	145

Recuadros

II.1	Visión Histórica de la Globalización.....	14
II.2	Uso de Computadoras e Internet en Países Desarrollados y en Desarrollo.....	16
II.3	Inversión en Tecnología y el Crecimiento de la Producción.....	24
II.4	Mercado Global de Trabajo.....	33
III.1	Impacto en la Pobreza y Desigualdad Mundial.....	54
III.2	Breve Resumen del Impacto en los Mercados Laborales en Canadá y los Estados Unidos..	57
III.3	¿Disminuye la Globalización el Estado de Bienestar? Una Hipótesis de Economía Política	66
IV.1	Recomendaciones del Equipo de Trabajo sobre la Ayuda para el Comercio.....	88
IV.2	El Tema Laboral en las Rondas de Negociación Multilaterales de la OMC.....	96
V.1	Tendencias del Desempleo en los Países de cada Región.....	118
V.2	La Provisión de Subsidios Laborales y sus Efectos Secundarios: El Caso de Finlandia.....	130
V.3	Reformas a la Legislación Laboral y Niveles de Desempleo: El Caso de Francia.....	146

Acrónimos y Abreviaturas

ACLAN	Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte
AEC	Arancel Externo Común
AELC	Asociación Europea de Libre Comercio
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
ALC	América Latina y el Caribe
AOD	Ayuda Oficial para el Desarrollo
APEC	Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico (Asian-Pacific Economic Cooperation)
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Association of Southeast Asian Nations)
ATMs	Cajeros Automáticos (Automated Teller Machine)
BD	Beneficio Definido
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPO	Business Process Outsourcing
CAN	Comunidad Andina
CARICOM	Comunidad del Caribe (Caribbean Community)
CASS	Acuerdo de Seguridad Social del CARICOM (CARICOM Agreement on Social Security)
CE	Comunidad Europea
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CD	Contribución Definida
CIESS	Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social
CISS	Conferencia Interamericana de Seguridad Social
CITSS	Convenios Internacionales de Seguridad Social
CMNs	Compañías Multi-Nacionales
CP	Componentes Principales
CPP	Plan de Pensiones de Canadá (Canada's Pension Plan)
DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (Free Trade Agreement between Dominican Republic, Central America and the United States)
EU	Estados Unidos
E.U.A.	Estados Unidos de América
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade)
GAVI	Alianza Global para las Vacunas y las Inmunizaciones (Global Alliance for Vaccines and Immunization)
GFATM	Fondo Global para la Lucha contra el SIDA, TB y Paludismo (Global Fund to Fight AIDS, TB and Malaria)
G7	Grupo de los Siete Países más Industrializados

IDH	Índice de Desarrollo Humano
IED	Inversión Extranjera Directa
IGOs	Organismos Inter-gubernamentales (Intergovernmental Organizations)
ITes	Tecnologías de Información que posibilitan Servicios (Information Technologies enabling services)
KFP	Kearney-Foreign Policy
M&As	Mergers and Acquisitions
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NMF	Nación Más Favorecida
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OECS	Organización de Estados del Caribe Oriental (Organization of Eastern Caribbean States)
OFIs	Organismos Financieros Internacionales
OIM	Organismo Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONGs	Organizaciones no Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto Interno Bruto
PPC	Poder Paridad de Compra
PTF	Productividad Total de los Factores
SARS	Síndrome Respiratorio Agudo Severo
SICA	Sistema de Integración Centroamericano
SIDA	Síndrome de Inmuno-Deficiencia Adquirida
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TI	Tecnologías de Información
UE	Unión Europea

EQUIPO DE TRABAJO Y AGRADECIMIENTOS

La elaboración de este Informe Sobre la Seguridad Social en América 2007 ha sido posible gracias a la colaboración de investigadores de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, incluyendo su Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social. La elaboración fue supervisada por el Secretario General Gabriel Martínez, y tuvo como principales editores a Liliana Charles, Coordinadora de la Secretaría General, Nelly Aguilera, Coordinadora de Investigación del CIESS y Martha Miranda, Investigadora del CIESS.

El Capítulo II fue elaborado por Liliana Charles, quien contó con la asistencia de Gabriela García y con la contribución de Nelly Aguilera y Jorge Huerta en la sección de Mercado Global de Trabajo y Migración. El capítulo III fue realizado por Nelly Aguilera con el apoyo de Jorge Huerta y Alejandro Montesinos. El Capítulo IV fue escrito por María Luisa Galicia, quien contó con el apoyo de Silke Fontanot. El Capítulo V fue escrito por Martha Miranda y Gabriel Martínez con la colaboración de Mónica Morales y Lilia Cortéz. Los Capítulos I y VI son resultado del trabajo combinado de todo el equipo.

Este informe recibió los comentarios y sugerencias de Luis José Martínez Villalba. Para la elaboración del Capítulo II se agradece a Axel Dreher por el acceso a la base de datos que hace posible obtener el índice de globalización por medio de la metodología de componente principal. Se agradece a Patricia Kurczyn por sus comentarios al Capítulo III. En la elaboración del capítulo IV se agradece a Pablo Rodas Martini. Para la elaboración del Capítulo V se agradecen las sugerencias de Nelly Aguilera; así como los comentarios y materiales proporcionados por Regina Clark, Silke Fontanot, David Madero, Adriana Valle y Paula Villaseñor. Finalmente, se agradece a María Inés Martínez por su asistencia en la coordinación final de este informe.

La imagen del planeta en la portada proviene de la Agencia Nacional de Aeronáutica, del Espacio de Estados Unidos (www.nasa.gov)

PRESENTACIÓN

Los Estados nacionales siempre han hecho frente a las situaciones planteadas por el cambio y la inversión extranjera. Sin embargo, sólo actualmente casi todas las naciones participan en un movimiento general que implica tanto negociar el comercio y la inversión a través de las fronteras como desarrollar un marco regulador para esos dos vectores, así como también para muchos otros estándares en asuntos como el medio ambiente, los derechos humanos, la emigración, los estándares industriales y del consumidor.

El Informe de la Seguridad Social en el Continente Americano es preparado por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social para discutir temas de interés común a los practicantes de la Seguridad Social y a la ciudadanía general en el continente. Este informe puede ser útil para los gobiernos, las autoridades de la Seguridad Social y sus agencias (superintendentes, comisiones reguladoras, agencias nacionales y estatales de la Seguridad Social que manejan pensiones, cuidado médico, cuidado de niños y otros programas, los fondos de jubilación y otras agencias públicas), los agentes privados y las sociedades público-privadas que operan o que apoyan los programas de la Seguridad Social (administradoras de fondos, organizaciones de administración de la salud, centros para el cuidado de niños, aseguradores, gobiernos locales), y para los investigadores en áreas sociales. Para el público en general este informe proporciona información actualizada sobre el que quizás sea el programa de beneficios más altamente valorado por los ciudadanos en sociedades modernas.

Las temáticas para la elaboración de este Informe fueron aprobados por el Comité Permanente Inter-Americano de Seguridad Social durante su Asamblea General XXI en Mar del Plata, Argentina: Globalización y Seguridad Social. Parte del material es descriptivo y tiene por objetivo colocar los temas en perspectiva y ponderar su importancia. En esta categoría deben incluirse las clasificaciones de países por el grado de integración internacional y la descripción de las nuevas formas de trabajo. El Informe difunde contenidos sustanciales que afectan la protección social. Hay un duro desafío a la gobernabilidad global, dado que los acuerdos internacionales tienden a limitarse a temas de comercio e inversión, y dejan a un lado los de trabajo y protección social. Incluso en los limitados esfuerzos que se hacen, los procesos multilaterales de negociación parecen estar sufriendo más que un proceso de perturbación. Este análisis no debe conducir sin embargo al desánimo; los países y sus agencias de la Seguridad Social pueden desarrollar soluciones a los auténticos problemas que acarrea la globalización. El seguro de desempleo puede erigirse en un desarrollo institucional útil para la mayor parte de la región que, a excepción de América del Norte y del Cono Sur, no lo ha utilizado como herramienta de política social y de política laboral.

Una meta de la CISS a través del informe es promover el conocimiento de los temas entre la comunidad de la Seguridad Social, incluyendo gobiernos, agencias, trabajadores, grupos sociales, empleadores, usuarios y cualquier persona interesada en la mejora de la protección social en la sociedad contemporánea.

Gabriel Martínez
Secretario General

CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN

1.1 Introducción

El asunto de la protección social permanece pendiente en la agenda política mundial. Hace aproximadamente 30 años, el tema de la globalización no asumía un mal destacado en el debate de la política económica de la gran mayoría de los países. Probablemente pocos consideraban en sus discusiones la posibilidad de que el fenómeno afectara en forma fundamental a la política social. Hacia fines de los ochenta comenzó a quedar claro que las cosas habían cambiado, a la luz de transformaciones políticas que no eran vislumbradas pocos años antes. Dos de particular notoriedad fueron el avance de los acuerdos de libre comercio y el desvanecimiento de la Unión Soviética.

Los capítulos de este Informe Anual sobre la Seguridad Social en América buscan ponderar el fenómeno de la globalización, y mostrar los principales debates en torno de él, la forma en que han evolucionado las negociaciones internacionales de comercio, el grado en que afectan a la protección social, así como el desarrollo de los programas contra el desempleo como herramienta de la seguridad social para proteger a la población.

1.2 ¿Qué es la Globalización?

Al referirse a la globalización, los historiadores económicos hablan de un movimiento mundial cuya complejidad y fuerza rebasan la capacidad de control de individuos o naciones. Es un movimiento

impulsado por la tecnología y la reorganización social que busca elevar los niveles de riqueza de las personas.

En el capítulo II veremos que los historiadores remontan el fenómeno a varios siglos atrás. Para la época contemporánea, una forma de explicar la historia es a partir de definir dos grandes movimientos de globalización desde la revolución industrial: el primero va desde aproximadamente 1820 hasta el inicio de la Primera Guerra Mundial (IGM), y el segundo va de la Segunda Guerra Mundial (IIGM) hasta la actualidad (Williamson 2002). El cambio en el primer periodo se ejemplifica en que el volumen mundial de comercio como porcentaje del producto de los países pasó de menos de 5 por ciento en 1800 a más de 20 por ciento hacia el inicio de la IGM, para colapsarse de nuevo a menos de 5 por ciento al final de la IIGM. Hacia el inicio del actual milenio el segundo periodo había progresado y los niveles de comercio eran los más altos en la historia de la humanidad. Tres grandes diferencias separan esta última fase de la primera etapa de globalización: i) una proporción mucho mayor del comercio es intra-industrial e inclusive intra-corporativo, e incluye una gran parte de servicios, en menoscabo del comercio inter-industrial de bienes finales; ii) el ámbito geográfico y social es más amplio, pues durante la primera globalización fueron preeminentes las economías del Atlántico Norte, inclusive en un rol colonial, y gran parte del mundo

(posiblemente la mayor parte) en efecto permaneció al margen de los avances tecnológicos y productivos; iii) la migración de personas era en gran parte libre durante el primer episodio, y esto era una fuerza impulsora para la igualdad a través del mundo, mientras que en la actualidad las naciones tienen cada vez más una política intervencionista e incluso hostil a la migración, a menudo porque la ven como una amenaza a sus Estados de Bienestar.

Después de la IIGM, los países occidentales intentaron la reconstrucción del orden monetario mundial, destruido después de la IGM, pero con un mundo dividido y cuyo centro de gravedad evidentemente se alejaba del Atlántico Norte. Restaurar los flujos de comercio era considerado esencial, pero no era tan favorecida la posibilidad de permitir de nuevo el movimiento totalmente libre del capital. Sin embargo, hacia los años setenta los países desarrollados debieron aceptar que no era sostenible mantener los tipos de cambio fijos, y se inauguró una era de grandes fluctuaciones inesperadas en el valor de las monedas nacionales. Para los países en vías de desarrollo el cambio se inició un poco más tarde. Primero se dio como flujos de inversión bajo la forma de créditos bancarios, que hacia los noventa se convirtieron en inversión extranjera directa y compra de bonos y acciones de empresas nacionales por parte de extranjeros. Al igual que ocurriera en los países más ricos en los años setenta, una serie de crisis monetarias forzó a los países en vías de desarrollo a abandonar sus tipos de cambio fijos o aproximadamente fijos entre los decenios ochenta y noventa. Estos episodios son de gran importancia pues para los habitantes de los países representan episodios sumamente dolorosos asociados al movimiento de globalización.

Con el transcurso de los años, se ha confirmado que el aspecto monetario es solamente una parte del movimiento de globalización. Hacia el nuevo milenio el nivel de comercio con relación a la producción mundial es mucho mayor que el observado antes de la IGM pero la inversión extranjera directa y la migración de personas son menores (Obstfeld y Taylor 2003). En el movimiento actual de globalización también asumen importancia elementos que fueron accesorios en la política del siglo XIX, aunque sin duda estaban presentes como efectos del cambio económico, y fueron sólida y densamente afectados por el proceso. Entre estos efectos los autores destacan el impacto del crecimiento económico sobre la ecología, la desigual distribución mundial del ingreso, el problema de la pobreza, la necesidad de preservar las culturas locales ante la influencia de la integración mundial, el avance en los estándares laborales y la protección social.¹

Finalmente, una diferencia entre la primera globalización y la actual es que mientras la primera incluyó a regímenes autoritarios en una alta proporción, la actual muestra que el número de países con gobiernos de este tipo declinó de 67 a 26 de 1985 a 2000 (principalmente por la evolución histórica de América Latina y las naciones de la antigua Unión Soviética), y el número de naciones que pasó a ser considerada como "muy democrática" pasó de 44 a 82 (Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas 2002).

Estos eventos históricos alentaron expectativas elevadas sobre el futuro de la integración económica mundial. Ésta sin duda ha avanzado a zancadas, pero se presenta un cuestionamiento al marco de negociación comercial.

¹ Fischer (2003) enumera algunos temas económicos adicionales que están presentes en los debates: la posibilidad de que la globalización haya hecho al sistema financiero internacional más propenso a sufrir crisis y si ello hace necesario prohibir o limitar los flujos de capital, el papel de los flujos de ayuda en subsanar la posible inequidad del sistema comercial, el papel del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, el poder de las corporaciones multinacionales, y la competencia fiscal internacional que puede disminuir la capacidad de los gobiernos para financiar programas sociales.

I.3 Crisis en el Modelo de Negociación

Ante el crecimiento de la democracia y el comercio, comenzaron a celebrarse acuerdos más amplios en materia comercial, pero resulta claro que algo no está funcionando. Las reuniones sobre negociaciones comerciales de Seattle (1999), Cancún (2003) y Ginebra (2006) son emblemáticas de las dificultades enfrentadas por los gobiernos para lograr acuerdos multilaterales. Es necesario entender qué ha sucedido en ese "mundo" de las negociaciones comerciales, así como los aspectos de la globalización que no son alcanzados por ellas. En general, se entiende la globalización como un proceso que determina la conveniencia de ese tipo de arreglos y no al contrario. Es decir, aún si los organismos multilaterales de comercio enfrentan tropiezos o dejan de avanzar en sus propósitos, habrá fenómenos globalizadores que cada país deberá enfrentar.

Temas tradicionales en las negociaciones comerciales han sido la liberalización agrícola, la disminución de tarifas en el comercio internacional y el tiempo necesario para llevar a cabo la liberalización. Pero como señalan Baldwin y Winters (2004), la clase de episodios descritos ha generado un nuevo escenario, que ellos resumen en dos aspectos.

Primero, los países en vías de desarrollo sienten que las promesas de participar en el movimiento de liberalización no se han alcanzado. Por ejemplo, piensan que los arreglos sobre propiedad intelectual y servicios son onerosos a la luz de las concesiones de los países ricos en agricultura y textiles; y que los países ricos utilizan con frecuencia el *dumping* entre otras medidas proteccionistas. Bajo esta perspectiva, los gobiernos con economías más débiles encuentran menos interesante abordar los temas que captan la atención de los más fuertes, como los de competencia, medio ambiente, estándares laborales y abasto al sector público. Más importante aún es la percepción de que el proceso interno de la OMC margina a los países de menores ingresos.

Segundo, el movimiento de Organismos No-Gubernamentales dejó en claro que hay una profunda

insatisfacción por los resultados ambientales, de derechos humanos y laborales, así como por la pobreza y la equidad. Inicialmente, aún en los noventa, algunos trataron de descalificar estos temas como motivación de grupos marginales y violentos. Con el tiempo, los asuntos han madurado, y si bien existen movimientos radicales, pocos piensan que es posible ignorar esos asuntos sin arriesgar un daño mayor al bienestar de las personas.

Con 6 años en el nuevo milenio, la investigación sobre estos temas se ha profundizado. Generalmente es aceptado que la mayor parte de las críticas son válidas en algunas circunstancias y se cuenta con evidencia de casos negativos en todos los ámbitos. Sin embargo, también forma parte de las opiniones más comunes la necesidad de distinguir entre los problemas sistémicos y los circunstanciales. Por ejemplo, el volumen de Baldwin y Winters (2005) indica que la apertura al comercio en general promueve el crecimiento de las economías, no disminuye generalmente los estándares laborales, no se basa en que las multinacionales disminuyan los salarios, y no promueve un deterioro consistente de la regulación ambiental.

Al mismo tiempo, no hay duda que los problemas sistémicos existen y que su solución no ha probado ser fácil. En las palabras de Peter Sutherland (2006), un ejecutivo líder en el tema y antiguo Director General del GATT y de la OMC, la situación de la ronda de negociación comercial de Doha está cerca de ser una debacle. Sutherland articula una opinión que parece ser de consenso: las ganancias de alcanzar negociaciones multilaterales son muy grandes pero los países tienen grandes dificultades para combinar sus agendas políticas de corto plazo. Al parecer cada una de las partes busca una "solución perfecta", más que una "buena". Sutherland señala que deben buscarse elementos compensatorios, así como reconocerse que en los objetivos inherentes a la negociación hay elementos que no son ideales para algunos países pero que deben ser asumidos como necesarios. Por ejemplo, en opinión de Sutherland los grandes países subdesarrollados entraron a la

negociación con una plataforma de cierta flexibilidad que sin embargo no ha estado presente entre los países desarrollados. Sin embargo, algunos países ricos consideran ahora que el otro grupo no está haciendo lo suficiente para alcanzar un acuerdo.

A la luz de la discusión de Baldwin y Winters, la opinión de Sutherland parece señalar que los problemas sistémicos están resultando más difíciles de atender de lo que se esperaba hace unos años. El acuerdo político entre los países ricos contrario a dar mayor acceso a los productos agrícolas de los países desarrollados parece estar siendo muy difícil de alterar; la disciplina buscada por la OMC para evitar subsidios indebidos no parece estar funcionando pues estos han aumentado; etc. Los detalles de las negociaciones, así como la relatoría de cómo se llega a la suspensión de negociaciones de la Ronda de Doha han sido hechas por Pascal Lamy, actual Director General de la OMC (www.wto.org). Sobre la reunión del llamado Grupo de los Seis (Australia, Brasil, Japón, Unión Europea, India y Estados Unidos) que desemboca en la suspensión de negociaciones en julio de 2006, Lamy puntualiza que de la triada de asuntos críticos, en los aspectos agrícolas de acceso al mercado y subsidios no hubo avances, y que el Grupo ni siquiera colocó sobre la mesa el tema de acceso al mercado en productos no-agrícolas.

Si en efecto el movimiento de crecimiento del comercio continuará, los principales perdedores de la falta de avance en ese foro multilateral son los países más pequeños y débiles, que no están asociados ya a los grandes bloques comerciales.

I.4 Comercio, Trabajo y Protección Social

Dentro de la complejidad de la política global, el tema de los derechos sociales ha probado ser uno de los más difíciles de atender. Las dificultades que enfrentan las negociaciones multilaterales de comercio e inversión hacen difícil pensar en un avance de los temas laborales y de protección social.

De acuerdo con la OIT, cuatro estándares laborales básicos son considerados como no

negociables en los tratados de libre comercio: la libertad de asociación y el derecho a organizar y a negociar colectivamente; la prohibición del trabajo forzado; la abolición del trabajo infantil; y la prohibición de la discriminación. De estos cuatro derechos de los individuos, solo se acepta que en uno de ellos haya desviaciones temporales; ello se da en la prohibición al trabajo infantil, debido a que en el corto plazo su eliminación puede generar más daños a los niños que beneficios si no hay opciones reales de educación y de ingreso para la familia (aunque la posición de algunos países desarrollados es la de no aceptar excepciones).

Por otro lado está el tema de la protección social, que ha sido considerado en los tratados celebrados en el Continente Americano como una decisión nacional no sujeta a las previsiones generales. En consecuencia, la seguridad social funciona sobre una base territorial, con los derechos y obligaciones definidos ante el gobierno nacional. Las agencias de seguro social de un país no pueden operar en la de otro país. Aunque un residente de un país puede ser obligado a asegurarse en el país de residencia original aún si trabaja temporalmente en otro (por ejemplo, si es un empleado de una empresa en el país de residencia original), las reglas aplicables son estrictamente nacionales. Los acuerdos bilaterales de seguridad social no tienen ninguna articulación formal con los comerciales, ni siquiera cuando estos últimos tienen algunas provisiones para la movilidad temporal de ejecutivos y técnicos.

Un tema de discusión ha sido la forma de hacer cumplir estos derechos. Algunos han argumentado que debe aplicarse un concepto de "*dumping* social", y que en consecuencia deben adoptarse medidas compensatorias con base en los tratados comerciales para castigar al comercio proveniente de países que no cumplen con los estándares o que mantienen rezagos en el logro del nivel de protección social legislado. Sin embargo, esta propuesta corre el riesgo de generar protección indebida, además de que la realidad social y política muestra que su aplicación iría generalmente contra los países de menores

ingresos. Para disminuir la probabilidad de captura de una política social por intereses proteccionistas en países ricos, algunos han propuesto que en cualquier caso, la OIT sea la responsable de promover y hacer cumplir las normas laborales, y no la OMC (Elliot y Freeman 2003). Los mismos autores opinan que el patrón de introducir en las negociaciones bilaterales de comercio el tema de estándares laborales ha resultado en éxitos nominales pero de utilidad cuestionable, según Elliott y Freeman (2003).

Algunos han criticado la estrategia de derechos laborales básicos —que tiene como referencia una declaración de la OIT de 1998— como un estrechamiento de los objetivos por elevar el bienestar (Allston 2005), al favorecer un conjunto limitado de derechos procedimentales sobre los derechos sustantivos. Tal crítica es probablemente ingenua al ignorar los problemas sustantivos para forzar el cumplimiento a nivel internacional de reglas que los países siempre han considerado de aplicación territorial.

Si el tema de los derechos básicos ha sido difícil de integrar a las negociaciones comerciales, el de protección social está aún más lejos de ser resuelto. Si bien se dan avances en el tema de acuerdos de "totalización" y "doble tributación", la gran mayoría de los emigrantes internacionales del continente americano no está cubierta por ellos. El tema de migración es en sí mismo complejo, pero no debe confundirse con el de la protección social. Los países sostienen que la política de migración es un tema de soberanía, pero ello no contradice la afirmación según la cual los trabajadores, independientemente de su nacionalidad, deben gozar de los beneficios de la seguridad social en el territorio en el que trabajan.

1.5 Política Global

Como señalan Cohen y Sabel (2006), la proliferación de ambientes políticos más allá de las fronteras domésticas expande el rango de actores políticos, y modifica nuestro entendimiento sobre las unidades políticas y sobre las relaciones entre ellos. Los

mismos autores indican que la política global involucra en forma creciente la elaboración de reglas a nivel global, especialmente en las áreas de regulación económica, seguridad, estándares laborales, medio ambiente, derechos, seguridad en los alimentos, estándares de productos y otras. Aún cuando los Estados permanecen a cargo de emitir las reglas, siguen siendo decisiones elaboradas por los cuerpos globales, incluyendo las instancias privadas. Las reglas globales tienen en forma creciente consecuencias para la conducta y el bienestar de individuos, empresas y Estados. Asimismo, ha surgido un movimiento transnacional a partir de organizaciones que ven como parte principal de su actividad política el objetivo de influir en los cuerpos supranacionales a cargo de elaborar las reglas. Lo pueden hacer mediante protestas, participación como miembros y mediante la propuesta de normas, valores y estándares de "razonabilidad".

En el espacio global, la responsabilidad no puede entenderse en términos de una estructura de gobernabilidad que aplique a Estados nacionales soberanos. En forma relacionada, es improbable que se llegue a desarrollar en temas globales el poder legitimador que provee el proceso democrático en Estados nacionales. La visión tradicional de la gobernabilidad global se basa en el concepto de un espacio administrativo relativamente autónomo en la política nacional y en la coordinación inter-estatal.

Una de las implicaciones de la falta de avance en los foros multilaterales es que el espacio para la gobernabilidad global puede terminar siendo ocupado por instituciones que marginan las naciones más débiles.

1.6 Una Agenda de la Seguridad Social ante la Globalización

Las dificultades de las negociaciones multilaterales no deben ser un motivo de desaliento para avanzar en una agenda de protección social a nivel internacional, y en particular a nivel continental. Al contrario, son una señal para buscar mayor comunicación y encontrar soluciones a los

problemas. Una posible lista de políticas a seguir es la siguiente:

I. Fortalecer la investigación y el desarrollo sobre la situación de los sistemas nacionales de protección social. Esto incluye evaluaciones del cumplimiento de los estándares laborales básicos, el desarrollo de instituciones para la certificación de ese cumplimiento por empresas multinacionales, y transparencia sobre la aplicación de la legislación laboral y de seguridad social. Como pone en evidencia el Capítulo II de este informe, los países tienen en general poca información sobre el impacto que tiene el comercio y la inversión sobre sus mercados laborales y la aplicación de su legislación laboral. La medición sobre la base de índices generales es poco útil para entender qué está pasando y deben dedicarse recursos a ello.

II. Existe ya suficiente evidencia sobre una serie importante de efectos de la globalización en el continente americano: se ha ampliado la desigualdad laboral, se dan nuevas formas de trabajo, los costos de ajuste se concentran en algunas regiones y grupos sociales, y las reformas de la seguridad social de los últimos veinte años pueden ser útiles para otros fines, pero no enfrentan estos problemas derivados de la globalización. En general, estos problemas que detalla el Capítulo III de este informe pueden ser atendidos por los gobiernos nacionales. Algunos se beneficiarían de acuerdos internacionales —los asociados a formas de trabajo transfronterizo—, y probablemente no sea necesario esperar a soluciones multilaterales para enfrentarlos.

III. Es necesario contribuir a retomar el camino multilateral. En el Capítulo IV se da una perspectiva general de la forma en que los acuerdos comerciales han tratado el tema de la protección social. Probablemente esto

requiera fortalecer la atención a los problemas de migración para lograr la cobertura de la seguridad social de todos los trabajadores migratorios, el desarrollo de cobertura multinacional de los programas de salud, invalidez y supervivencia, con el fin de proteger a las familias en el lugar de origen, enfrentar el problema de la territorialidad de la regulación de seguridad social y de los seguros en general, y adoptar programas efectivos para ayudar a los países más pobres a alcanzar el cumplimiento de los estándares laborales básicos.

IV. El seguro de desempleo ha sido poco desarrollado en la zona de LAC, habiéndose en general favorecido las soluciones por medio de regulaciones de protección al empleo. El seguro de desempleo es una solución social y colectiva al problema del riesgo. Cuando los trabajadores pierden perspectivas de empleo e ingresos a largo plazo, puede ser necesaria una intervención rápida para lograr reentrenarlos y reubicarlos. En ausencia de la institución del seguro de desempleo, los gobiernos tienden a recurrir a soluciones parciales, como programas temporales de empleo o buscar restricciones temporales al comercio, que no resuelven el problema de fondo. El Capítulo V de este Informe busca exponer cómo puede funcionar un seguro de desempleo en el contexto de la región.

V. Reconocer la necesidad de mejorar la productividad para elevar los ingresos de trabajadores para generar opciones más fuertes para la protección social. No se espera que los enfoques de "Ayuda y Comercio" o llanamente de "Ayuda" hagan mucho más que paliar problemas a corto plazo y relativamente pequeños. Esto se toca en capítulos III y IV. Hasta el punto en que un seguro social eficaz provea de las poblaciones nacionales la confianza para

apoyar acciones futuras de liberalización, se mejora el potencial de actuar recíprocamente con políticas para elevar la productividad.

CAPÍTULO II
EL ESCENARIO DE LA GLOBALIZACIÓN

CAPÍTULO II

EL ESCENARIO DE LA GLOBALIZACIÓN

II.1 Introducción

La palabra globalización ha sido utilizada en varios idiomas y por personas con diversas creencias políticas, ideológicas y religiosas, para describir aspectos importantes del mundo. El término ha existido por décadas, pero en los últimos años se ha utilizado cada vez con más frecuencia como punto central de acontecimientos, discusiones, investigaciones e incluso movimientos sociales. El término globalización carece de una definición exacta, ya que la palabra representa un sistema complejo de cambios que transforman la vida de la humanidad (Osterhammel y Peterson 2003).

El término globalización describe principalmente la integración económica, pero también incluye aspectos culturales, políticos y ambientales. Puede ser concebido como un proceso que incorpora una transformación en la organización espacial de relaciones sociales y de las transacciones, generando flujos y redes de actividad y de interacción.

La globalización no es un fenómeno nuevo, el proceso comenzó hace algunos siglos y la situación actual es el resultado de una serie de fenómenos históricos. Por otro lado, la seguridad social y el Estado de Bienestar en general son considerados como parte de las respuestas básicas de los Estados nacionales a los riesgos inherentes a los sistemas económicos. La Gran Depresión que comenzó en 1929 es generalmente vista como el evento detonante del crecimiento de la seguridad social durante el siglo

XX. Por lo tanto, la influencia de la renovada tendencia de la globalización en la seguridad social del siglo XXI es ineludible.

El punto de vista dominante entre la gente que escribe y habla sobre globalización es que es un proceso tecnológico inevitable, que está aumentando las relaciones comerciales y políticas entre las personas de diferentes países. Para ellos, no es solamente un fenómeno natural, sino principalmente es bueno para el mundo, sin embargo se reconoce que el proceso genera "ganadores y perdedores". El capítulo siguiente ofrece una discusión de este tema en forma detallada.

Los cambios que el mundo está experimentando y que continuarán ocurriendo —a medida que se desarrollan nuevas tecnologías y las tecnologías existentes se hacen más accesibles a una mayor cantidad de países y personas— afectarán los precios relativos, el empleo, la distribución del ingreso, los ingresos fiscales, el gasto gubernamental, las regulaciones y otras áreas.

Así, el impacto de la globalización sobre el Estado de Bienestar puede generarse a través de varias fuentes. Puede resultar de la creciente competencia que la globalización trae consigo y de la consiguiente necesidad de una mayor eficiencia. Puede originarse de la creciente movilidad de los factores de producción (especialmente capital financiero e individuos altamente capacitados).

También puede provenir de presiones internacionales para nivelar el campo regulatorio o de introducir estándares uniformes o códigos de conducta. Es probable que estos canales lleguen a ser más importantes con el paso del tiempo (Tanzi 2000). En el siguiente capítulo se analizará detalladamente el tema.

De esta forma, aun cuando medir la globalización es una tarea difícil, es imprescindible entender el proceso basados en hechos y resultados para la toma de decisiones de política, las decisiones estratégicas, así como para muchos otros tipos de análisis ya sea económicos, sociales o culturales. En este aspecto, el propósito de este capítulo es proporcionar datos y análisis acerca de la dimensión de la globalización y de cómo las economías del Continente Americano participan en el mundo.

En la Sección I.2 se describe el proceso de globalización y la Sección I.3 identifica grupos de países en el Continente de acuerdo al grado de apertura medido por los índices que se han desarrollado. La Sección I.4 presenta las conclusiones.

II.2 El Proceso de Globalización

Aun y cuando el uso del término globalización es relativamente novedoso, la situación actual es el resultado de una serie de fenómenos históricos (Ver Recuadro II.1 para una revisión histórica del proceso). En este contexto, podemos identificar que el surgimiento de los sistemas de protección social ocurrió después de la Segunda Guerra Mundial (cuarto período de la historia de la sociedad global), cuando muchos países desarrollaron estos sistemas con el propósito de proteger a los ciudadanos en contra de los riesgos asociados a la vejez, enfermedad, incapacidad, desempleo, y pobreza. Según el estudio realizado por Tanzi y Schuknecht (2000) para un grupo de 18 países, ahora considerados Estados de Bienestar, en 1913, éstos tenían un promedio (grupal) de gasto social en salud de 3 por ciento del PIB, cerca del 4 por ciento del PIB correspondía a pensiones y la cantidad destinada a compensación por desempleo y otros programas de transferencia era intrascendente. Después de 1913 el gasto público comenzó a crecer como consecuencia de un cambio en las actitudes sociales.

Recuadro II.1 Visión Histórica de la Globalización¹

Dada la complejidad que rodea al concepto de globalización, los historiadores han definido diferentes enfoques y períodos para comprender el fenómeno. Existen cuatro campos de estudio que se han utilizado: a) la historia económica del mundo, principalmente en lo que se refiere al comercio internacional y a los flujos financieros; b) la historia de las migraciones, voluntarias e involuntarias y sus efectos sobre las personas y las comunidades; c) la historia de las relaciones internacionales; y d) la historia de mundos imperiales y coloniales. No existe un consenso entre los historiadores sobre la forma de ordenar las hipótesis y los resultados encontrados en cada uno de estos campos, así como tampoco existe una «gran teoría» de la globalización.

Por otra parte, los historiadores han definido diferentes períodos para clasificar los principales eventos en la historia de la sociedad global: a) el primer período comienza con el descubrimiento de América; incluye el nacimiento del imperio portugués y español y la creciente exploración europea de África, Asia y América; b) el segundo comienza con el principio de la industrialización (circa 1750), el desarrollo de nuevas capacidades de integración mundial y la desaparición gradual de los imperios coloniales; c) el tercer período comienza aproximadamente en 1850, cuando las sociedades nacionales realizaban esfuerzos para restringir la integración económica global; d) el cuarto comienza con final de la Segunda Guerra Mundial cuando movimientos deliberados para establecer un nuevo orden mundial resultaron en dos

¹ Osterhammel, Jürgen y Niels P. Peterson. Globalization. A Short History. Princeton: Princeton University Press, 2003.

Recuadro II.1 (continuación)

conceptos antagónicos en la cooperación internacional y se obtuvo cierto equilibrio; e) el quinto período comienza con la desintegración de uno de los bloques internacionales formados durante la posguerra, entre 1989 y 1991, permitiendo que grandes regiones del mundo —aquellas donde vivía la mayoría de la gente— se incorporaran al movimiento internacional de comercio e inversión, a medida que éstas crecían debido a la disponibilidad de las nuevas tecnologías de información.

Algunos de los elementos implicados en el proceso de la globalización incluyen el libre movimiento de bienes y servicios, los flujos de capitales, el movimiento del trabajo y la transferencia de tecnología. El proceso de globalización también entraña un rol crecientemente importante por parte de las organismos internacionales —sean estas instituciones financieras internacionales u organismos supranacionales— en las agendas institucionales de los Estados-nación: Unión Europea (con el Parlamento Europeo como instancia supranacional), Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Organización Mundial del Comercio (Filgueira y Filgueira, 2002; Glatzer y Rueschemeyer, 2005; Huber, 2005).

La integración del mundo se ha acelerado significativamente durante las pasadas dos décadas gracias a los avances tecnológicos que facilitan a las personas el poder viajar, comunicarse y hacer negocios internacionalmente. En particular, la infraestructura de las telecomunicaciones y el surgimiento del Internet son las dos fuerzas impulsoras (Ver Recuadro II.2). Los avances en la tecnología de telecomunicaciones han contribuido al acceso universal a la información de cualquier tipo (cultural, educativo, negocios, religioso, entre otros) y los individuos están cada vez menos atados al lugar donde nacieron y crecieron —algunas de las grandes mentes del período moderno nunca viajaron más que unos cuantos kilómetros de sus ciudades natales, como fue el caso del filósofo Immanuel Kant y del músico Johann Sebastian Bach—. La caída en el costo de las telecomunicaciones, aunado a la disminución

en los costos de transporte, han disminuido la importancia del lugar, distancia y fronteras.

Existen algunos puntos de consenso acerca de los beneficios asociados a la mejora en los sistemas de comunicación. El primero es que la globalización representa un desafío para los estados nacionales y el segundo es que altera el balance de poder entre ellos y los mercados, entre las jerarquías y los organismos descentralizados. Los retos se manifiestan en los siguientes aspectos: i) el estado nacional es responsable de definir el marco que facilite el comercio y la inversión internacional; ii) el estado nacional es responsable de promover el desarrollo y de regular el uso racional de los recursos naturales lo cual implica que debería ajustar la legislación fiscal; iii) los programas del Estado de Bienestar ser deberán transformar como consecuencia de los cambios que surgen en el mercado laboral.

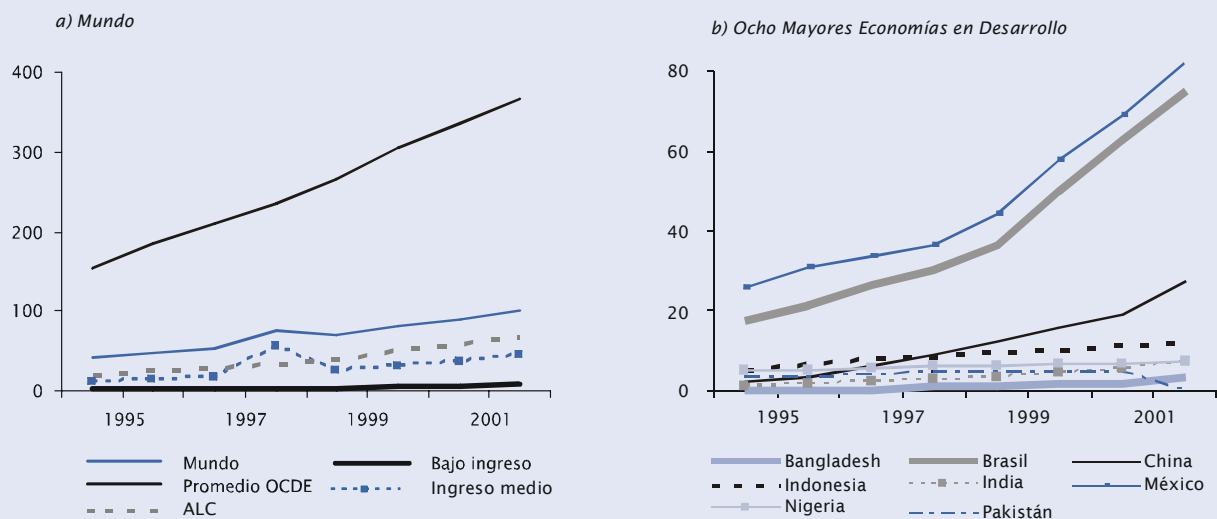
Recuadro II.2

Uso de Computadoras e Internet en Países Desarrollados y en Desarrollo

El incremento de Internet es uno de los factores determinantes en la fase actual de globalización, su uso así como el de las computadoras ha crecido rápidamente en la última década

La siguiente gráfica muestra que en 1995 existían solo alrededor de 50 computadoras personales por cada 1000 habitantes en el mundo. En 2002, el número de computadoras por cada 1000 personas se incrementó a más de 100.

Tasas de Penetración de Computadoras, 1995-2002 (por 1,000 habitantes)



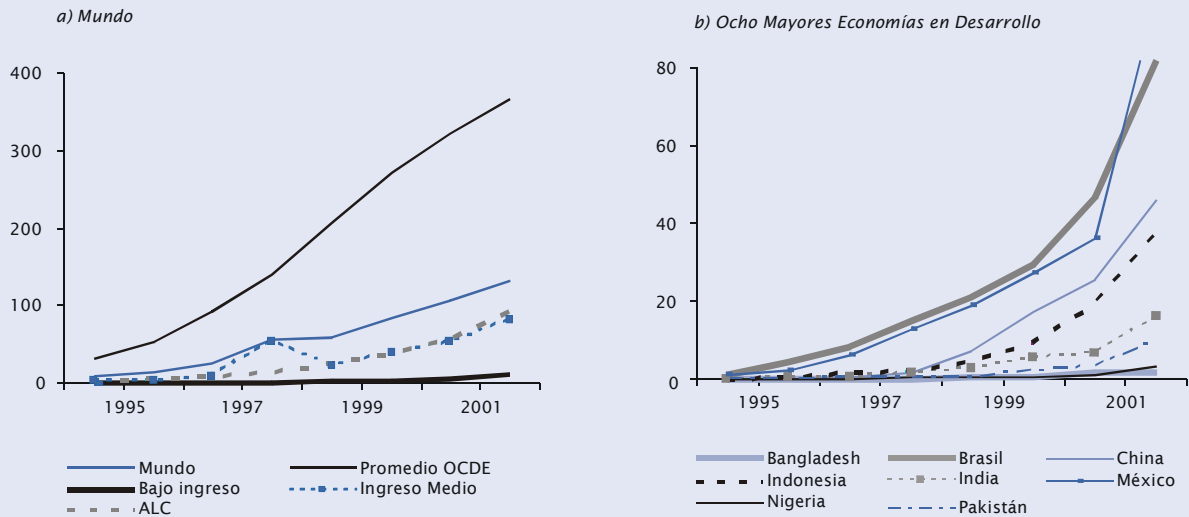
El uso del Internet ha crecido aun más rápido, la gráfica que presenta las tasas de penetración del Internet muestra que en 1995 menos del 1 por ciento de la población mundial utilizó el Internet y para 2002, esta cantidad aumentó a más del 13 por ciento .

En la última década, el uso de la tecnología se ha elevado de estar concentrada en un subconjunto extremadamente pequeño de la población en los países en desarrollo a una proporción mayor de la población. En 1995, había menos de 10 computadoras por cada 1,000 personas y alrededor de 5 usuarios del Internet por cada 1,000 personas en los países de bajo y mediano ingreso. La razón computadora/población aumentó a 3.7 computadoras por cada 1,000 habitantes y el porcentaje de la población que utiliza Internet creció a cerca del 7 por ciento en 2004.

El uso de la tecnología ha aumentado rápidamente entre algunos de los países en desarrollo más grandes. Las gráficas reportan las tasas de penetración de computadoras e Internet para los ocho países en desarrollo más grandes en vías de desarrollo China, India, Indonesia, Brasil, Pakistán, Bangladesh, Nigeria y México. Las tasas de penetración de las computadoras e Internet han crecido muy rápido en México y Brasil, en ambos países exceden el 8 por ciento . China también ha aumentado sus tasas de penetración de computadoras y de Internet de casi cero en 1995 a 3.1 por ciento y 3.6 por ciento en 2004, respectivamente.

Recuadro II.2 (continuación)

Tasas de Penetración de Internet, 1995-2002
(por 1,000 habitantes)



Nota: las categorías no son excluyentes.
Fuente: Elaboración propia utilizando datos de Banco Mundial (2004).

Las economías están actualmente, más basadas en la tecnología que en el pasado. El acceso a la información y la posibilidad de transferirla inmediatamente hace a esta era característica y abre a su vez, muchas posibilidades y a la vez dificultades para el futuro. Algunos de los cambios que se están produciendo pondrán a prueba a las instituciones actuales, tales como los sistemas de protección social, ya que éstas fueron creadas bajo un ambiente diferente.

II.3 La Medición de Globalización

El proceso de globalización se ha acelerado durante la segunda mitad del siglo XX y ha experimentado progresos significativos en los últimos veinte años.

Keohane y Nye (2000) destacan las siguientes dimensiones del proceso:

- Globalización económica, la cual se caracteriza principalmente por el comercio internacional y las relaciones administrativas organizadas por empresas multinacionales.

- Globalización política, caracterizada por la difusión de políticas de gobierno, y
- Globalización social, en la forma de diseminación de ideas, información, imágenes y personas (por ejemplo, la difusión del conocimiento científico).

Comprender el proceso de globalización basado en hechos y resultados es indispensable para la creación de políticas, para tomar decisiones estratégicas, así como para el análisis económico, social, cultural y de cualquier otro tipo. Bajo esta perspectiva, la pregunta más importante a responder es si existen herramientas adecuadas para medir y evaluar el proceso de globalización así como su impacto.

En general, como se verá a continuación, la globalización se ha medido a través de indicadores individuales y mediante índices, que agregan dichos indicadores, y que se construyen con base en las dimensiones mencionadas previamente.

Esta sección proporciona un panorama de cómo ha sido el proceso de integración en los países del Continente, especialmente en los países de ALC. Este panorama se basa en los dos grupos de medidas de globalización previamente mencionados (individuales e índices). En la presentación de los índices se detalla la forma en que éstos fueron construidos y se presenta una discusión de su confiabilidad.

II.3.1 Indicadores Económicos de la Globalización

La forma más sencilla de definir la globalización económica es como un aumento de los flujos comerciales y de capital más allá de las fronteras nacionales. La integración internacional es *per se* el resultado de la movilidad directa e indirecta de recursos a través de las fronteras nacionales; esta movilidad puede darse de diversas formas incluyendo la migración de trabajadores, el comercio internacional de bienes y servicios, los flujos de capitales y la producción e inversión internacionales.

Respecto a la dimensión económica de la globalización, la OCDE (2005a) señala que los aspectos principales del proceso son:

- Reducción de barreras al comercio.
- Alta integración de mercados financieros que afecta cada vez más la conducta y el funcionamiento del sector industrial.
- Papel crucial de la Inversión Extranjera Directa (IED).
- Fuertes vínculos entre el comercio y la inversión directa.
- Desarrollo de marcos multilaterales para el comercio y la inversión.
- Internacionalización de la producción: origen multinacional de los componentes de los productos, servicios y capital caracterizados generalmente por acuerdos de cooperación y subcontratación entre empresas.
- Las estrategias de localización para actividades de empresas multinacionales

están fuertemente influenciadas por las ventajas comparativas de países y regiones.

- Interdependencias substanciales de las diversas dimensiones de la globalización (comercio, flujos de inversión directa, transferencia de tecnología, movimiento de capital, etc.). Alto grado de integración de las economías nacionales, pero también riesgos significativos de contagio originados por choques financieros en ciertas regiones, que pueden extenderse a otras regiones que no se encuentran implicadas directamente.
- Multiplicación de acuerdos regionales de libre comercio.
- Acortamiento del tiempo y de la distancia en transacciones internacionales.

Las estrategias globales adoptadas por las empresas pueden incluir la concepción de mercados globales, estrategias de integración multi-regional de la integración, cambios en la organización externa de empresas multinacionales, cambios en la organización interna (es decir *outsourcing*, unidades promedio de producción más pequeñas, necesidad de una mayor transparencia y de regulaciones del gobierno corporativo, etc.).

Dada la disponibilidad de datos, en esta sección se da prioridad a la presentación de indicadores de comercio internacional, inversión extranjera directa y migración, para poder analizar la tendencia de las principales variables involucradas en el proceso de integración económica, el Capítulo 4 presenta una descripción del desarrollo de los acuerdos comerciales en los países de ALC.

II.3.1.1 Comercio

El comercio representa la forma más antigua de internacionalización de las actividades económicas. El indicador más utilizado para medir la importancia de las transacciones internacionales en relación con las transacciones domésticas es la proporción del comercio total con respecto al PIB. La globalización tiende a aumentar esta proporción y como

consecuencia ha expuesto a sectores o industrias ineficientes a una mayor competencia extranjera. Ante el proceso de apertura, las empresas o trabajadores que antes operaban bajo la protección de altas tarifas o de algún tipo de políticas proteccionistas pueden encontrarse ahora sin dicha protección.

La Gráfica II.1 muestra la proporción del comercio mundial en relación con el PIB mundial en períodos importantes desde 1800 hasta 1992, y la conclusión es que, después de un incremento continuo durante el siglo XIX, el comercio alcanzó un máximo en 1913 como fracción de la actividad económica mundial, desplomándose durante la mayor parte de la mitad del siglo XX y reestabliéndose recientemente.

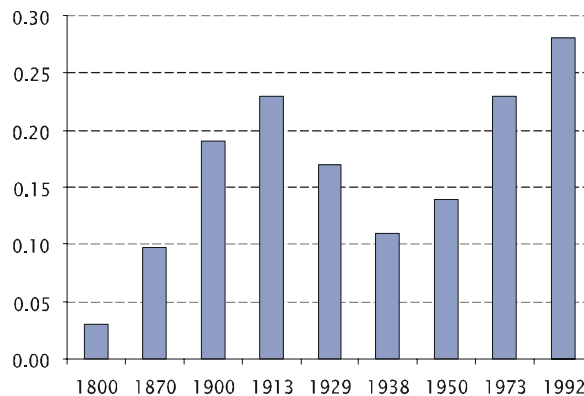
El comercio internacional de bienes y servicios refleja la integración de los países en la economía mundial y tiende a ser más importante para los países pequeños —en términos de tamaño o población— rodeados por países con regímenes comerciales abiertos que para los países grandes, relativamente autosuficientes o aquellos aislados geográficamente y que son penalizados con altos costos de transporte. Existen otros factores que

desempeñan un papel importante y que ayudan a explicar diferencias entre países en la proporción del comercio total respecto al PIB, tales como la historia, la cultura, la política comercial y la estructura de la economía.

El comercio internacional ha crecido en niveles sin precedentes, tanto de forma absoluta como relativa en relación con el ingreso nacional. A medida que las barreras al comercio han disminuido alrededor del mundo, han surgido los mercados globales para muchos bienes y de manera creciente para los servicios.

En los ochentas y noventas, los países de la ALC se han abierto significativamente al comercio. La creciente intensidad y extensión del comercio ha provocado un aumento en la vinculación de las economías nacionales. Al mismo tiempo, durante este período se produjeron reformas estructurales, mismas que causaron cambios significativos en los incentivos a la producción y al comercio. La Gráfica II.2 muestra que la proporción del comercio con respecto al PIB se incrementó en el período de 1980-2004 en la mayoría de los países de América.

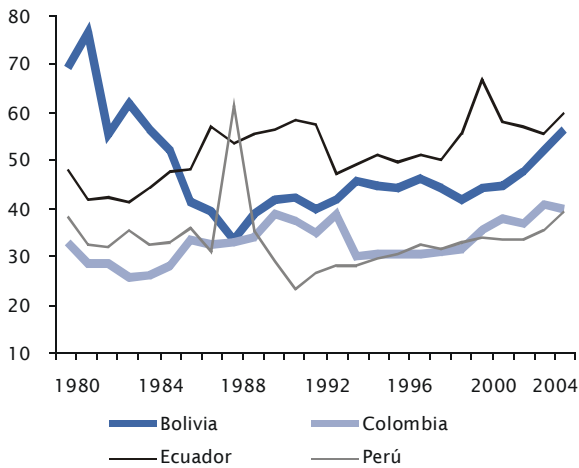
Gráfica II.1
Comercio Internacional, 1800-1992
(porcentaje del PIB)



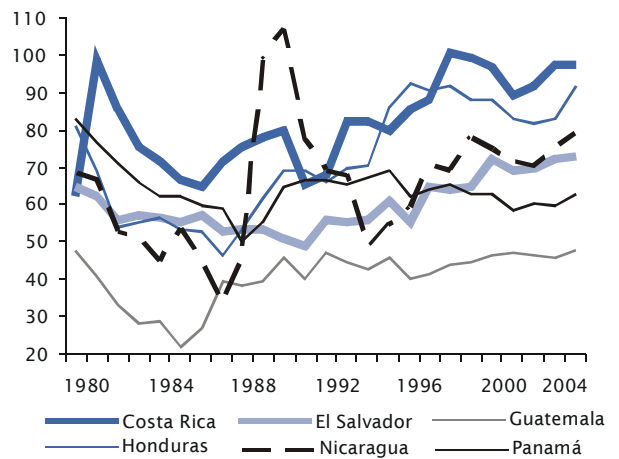
Nota: El término comercio se refiere a la suma de las exportaciones más importaciones divididas entre el PIB. *Fuente:* Estevadeordal, Frantz y Taylor (2003).

Gráfica II.2
Comercio en Bienes y Servicios, 1980-2004
 (porcentaje del PIB)

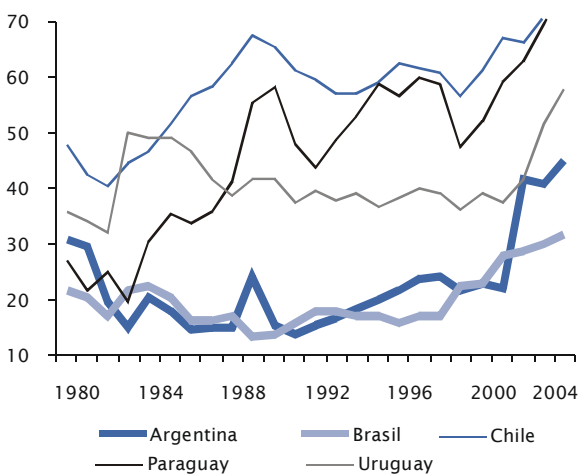
a) Andina



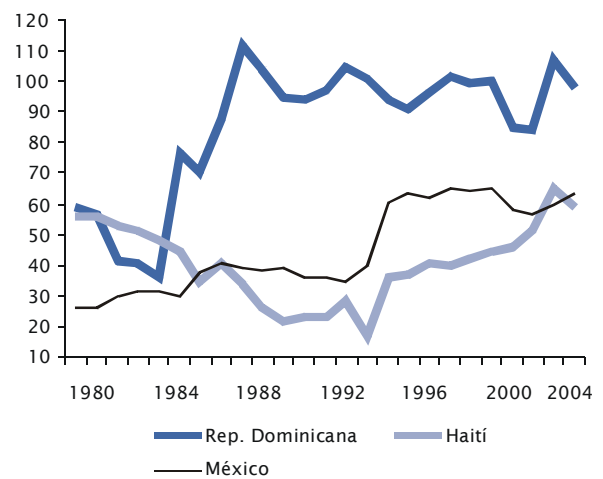
b) Centro América



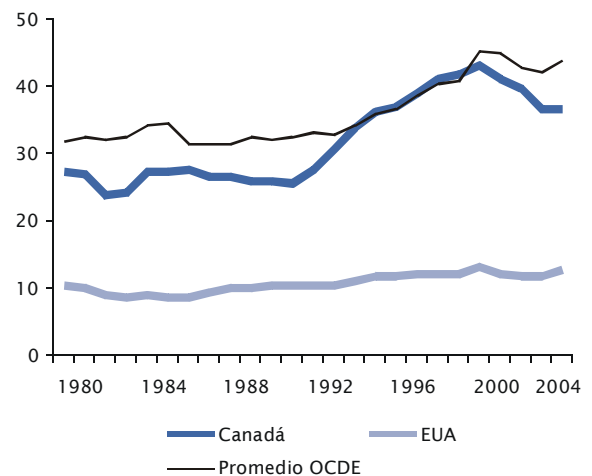
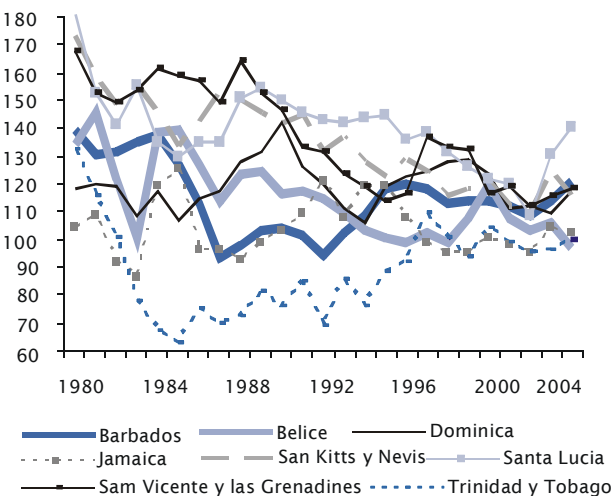
c) Cono Sur



d) México y el Caribe Latino



e) Norte América y el Caribe Anglo



Fuente: Elaboración propia usando datos de Banco Mundial (2004), FMI (2006) y OMC (2006).

Los países pequeños tienden a ser más abiertos al comercio para superar las desventajas asociadas a su tamaño; éste es el caso de los países del Caribe, que en promedio muestran una proporción del comercio con respecto al PIB de 118 por ciento para 2001, por debajo del 135 por ciento que prevalecía en 1990.

La principal razón de esta disminución puede ser el resultado de una apreciación real de sus monedas durante los noventa (Banco Mundial 2000), lo cual produjo una menor valoración de las importaciones y exportaciones con respecto al PIB. El alto grado de apertura en estos países aunado con sus bases de exportación y producción relativamente pequeñas ha ocasionado que muchos de los países sean vulnerables a choques externos, los cuales afectan de forma diferente a los países de esta región. Por ejemplo, el aumento en el precio mundial del petróleo mejoró los ingresos por exportaciones en Trinidad y Tobago —país exportador de petróleo—, pero incrementó el costo de importación para la mayoría de los países.

En el caso de los países que integran la OCDE, la proporción del comercio sobre PIB fue alrededor de 44 por ciento durante 2004. La proporción fue superior al 50 por ciento para los países pequeños —Bélgica, República Checa, Hungría, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos y la República Eslovaca— y alrededor del 15 por ciento para los dos países más grandes pertenecientes a la OCDE, Japón y Estados Unidos.

Entre 1991 y 2004, la proporción comercio sobre PIB para los países de la OCDE en su conjunto aumentó en 11 puntos porcentuales. La proporción alcanzó un máximo y ha ido disminuyendo lentamente desde entonces. Por otro lado, se observaron aumentos importantes en la proporción comercio sobre PIB en Polonia, Hungría, República Checa, República Eslovaca y, especialmente, para Turquía y México (OCDE 2005a).

En los años 90, el comercio en servicios, como proporción del PIB, se ha elevado más rápidamente que el comercio en muchos de los países de la OCDE.

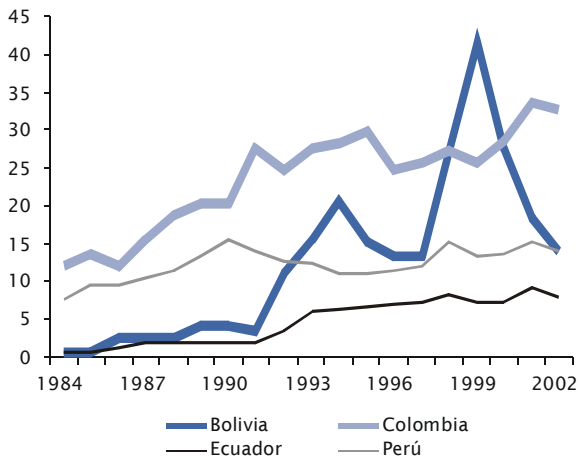
El crecimiento en la proporción comercio en servicios sobre PIB fue muy alto para Grecia, Hungría, Irlanda y Turquía, y fue negativo para la República Checa, Francia, México, Noruega y la República Eslovaca (OCDE 2005a).

Otro punto importante es la composición de lo que cada país exporta. En general, el incremento más importante en la mayoría de los países de ALC ha sido en la exportación de bienes manufacturados (Ver Gráfica II.3). Esto significa que para este grupo de países los recursos agrícolas, mineros y otros recursos naturales (incluyendo petróleo) representan una parte más pequeña dentro del comercio de bienes. Los países del Caribe exportan principalmente productos agrícolas, combustibles minerales y productos químicos. Las exportaciones agrícolas siguen siendo un factor muy importante para la mayoría de estos países; la exportación de combustibles minerales es de gran importancia en el caso de Trinidad y Tobago. A pesar de esto, la composición del comercio en los países del Caribe ha cambiado en los últimos años, alejándose cada vez más de las manufacturas y orientándose al turismo y otros servicios. Los países del Caribe que dependen fuertemente del turismo incluyen a Barbados, Dominica, St. Kitts y Nevis, St. Lucía y St. Vicente y las Granadinas (Banco Mundial 2005).

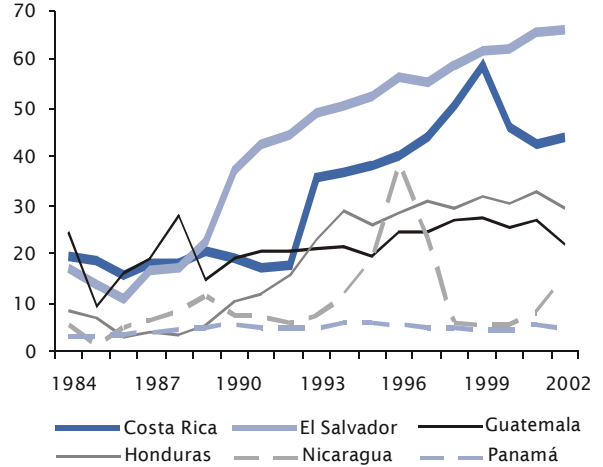
De acuerdo a la Organización Mundial de Comercio (OMC 2005) en el 2004 las exportaciones de productos manufacturados representaron más del 40 por ciento de las exportaciones totales en Antigua y Barbuda, Barbados, Brasil, Canadá, Costa Rica y Dominica, y más del 80 por ciento en República Dominicana, El Salvador, México y St. Kitts y Nevis. Para los países de la región Andina, Jamaica y Trinidad y Tobago, la OMC señala que en 2004 el sector de productos mineros y de combustibles representó más del 40 por ciento de las exportaciones totales de bienes. El sector de productos agrícolas representó más del 45 por ciento de las exportaciones totales en 2004 en los siguientes países: Argentina, Guatemala, Honduras y St. Lucía y más del 60 por ciento en Belice, Nicaragua, Panamá, Paraguay, St. Vicente y Uruguay.

Gráfica II.3
Exportaciones de Manufacturas por Región de la CISS, 1984-2002
 (porcentaje de las exportaciones totales)

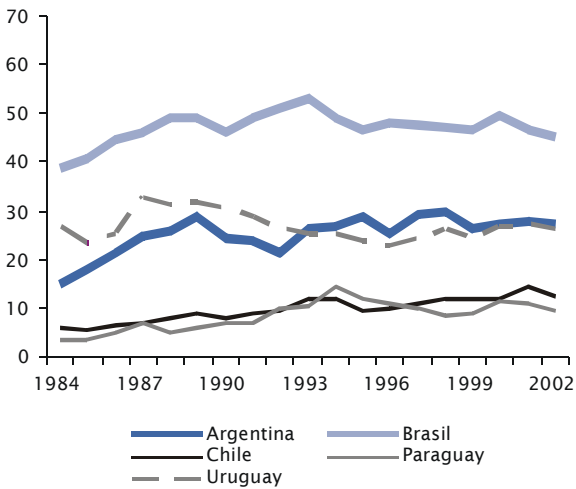
a) Andina



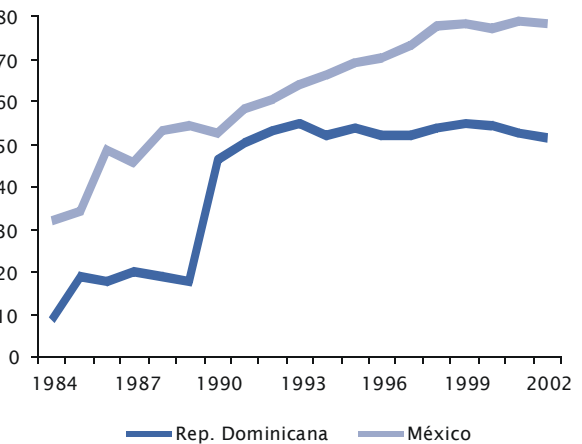
b) Centro América



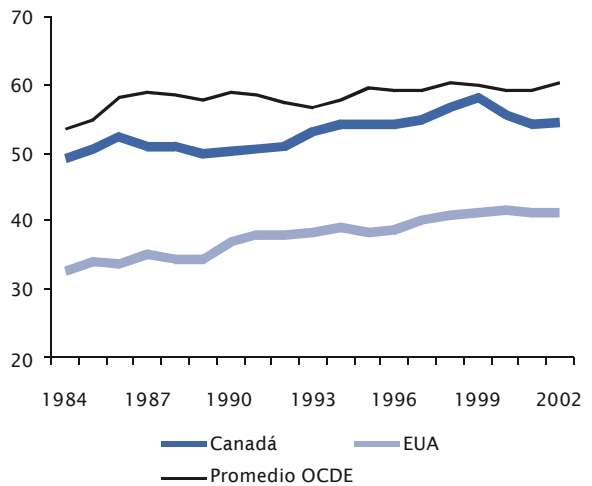
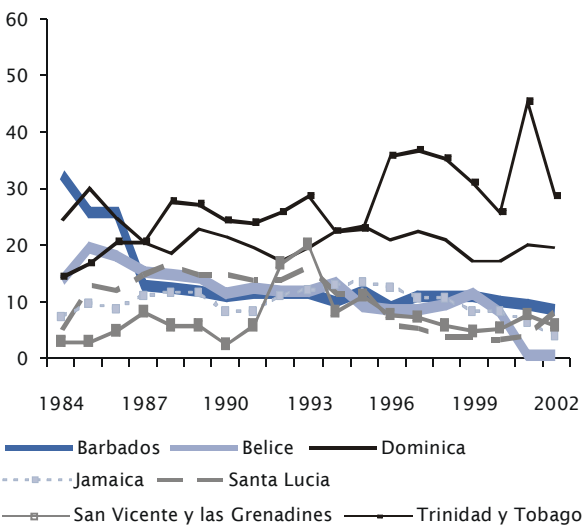
c) Cono Sur



d) México y el Caribe Latino



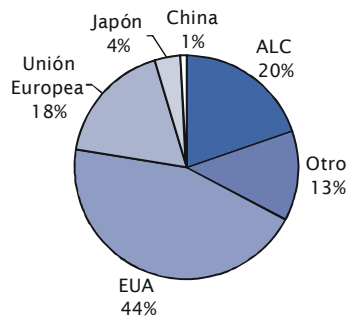
e) Norte América y el Caribe Anglo



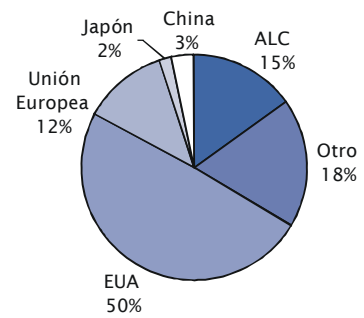
Fuente: Elaboración propia usando datos de FMI (2006) y OMC (2006).

Gráfica II.4
Composición del Comercio en ALC

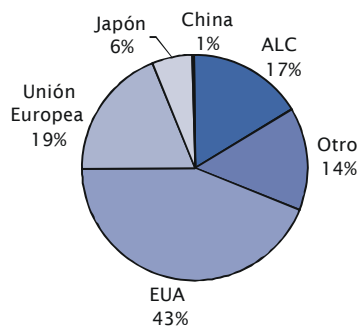
a) Exportaciones, 1994



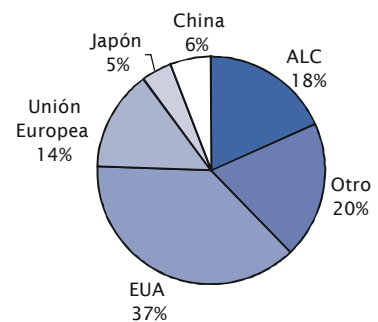
b) Exportaciones, 2004



c) Importaciones, 1994



d) Importaciones, 2004



Fuente: Elaboración propia usando datos de USAID (2005).

La Gráfica II.4 muestra cómo la participación y la asignación de las exportaciones y de las importaciones de los países de ALC han cambiado en el período comprendido de 1994-2004. Con respecto a las exportaciones el principal socio comercial de los países de ALC es Estados Unidos, que en 2004 representó el destino del 50 por ciento de las exportaciones de estos países. Así, los países desarrollados (Estados Unidos, la Unión Europea y Japón) absorben más del 50 por ciento de las exportaciones de la región. Las importaciones de los países de ALC provienen principalmente de Estados Unidos, la importancia de las importaciones de China se pueden deducir fácilmente de la gráfica.

Una nueva división global del trabajo está surgiendo en la producción de bienes. Dos fenómenos clave son el creciente el valor del comercio intra-industrial y el comercio en *soft stuff*.

David Quah (1999) y Diane Coyle (1998) resumen la discusión del comercio en *soft stuff* con el término "economía sin peso". El término hace referencia a la actividad económica cuyo valor no recae en un producto final físico. Entre algunos ejemplos puede citarse la propiedad intelectual como ideas y diseños, *software*, productos de entretenimiento, telecomunicaciones y mejores formas para transmitir la información. El éxito en una economía sin peso proviene de la capacidad de organizar y manipular la información en formas que generen un valor adicional; y está estrechamente ligado a la aplicación de las tecnologías de información. En el tercer cuarto del siglo XX, el intercambio de bienes entre naciones — al menos el intercambio junto con flujos monetarios— se hacía en *hard stuff*. Actualmente, las ideas y los servicios componen una parte importante y cada vez mayor del comercio (Ver Recuadro II.3).

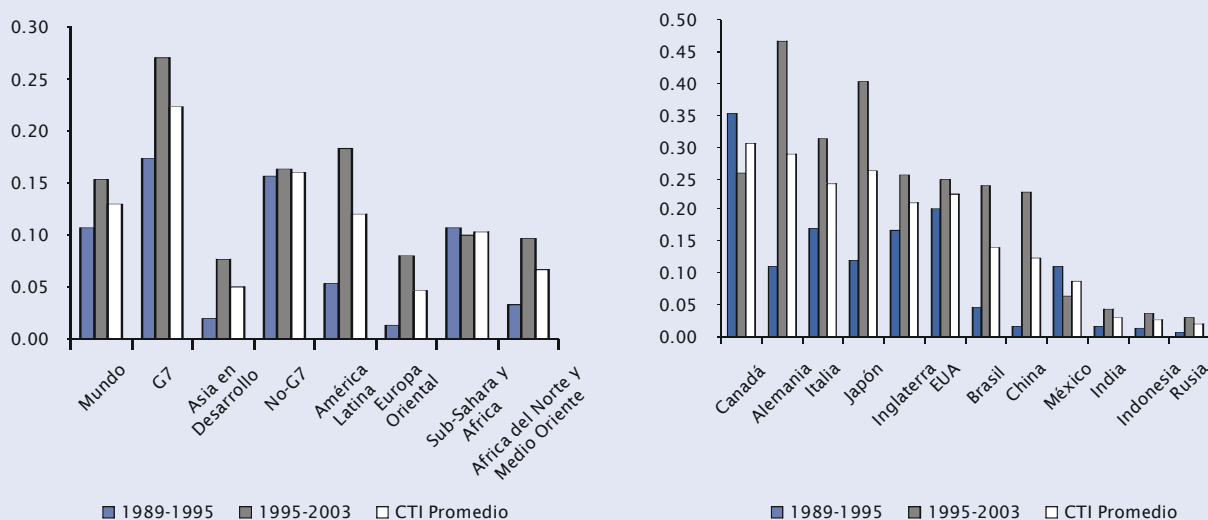
Recuadro II.3
Inversión en Tecnología y el Crecimiento de la Producción¹

El crecimiento económico mundial, liderado por las economías industrializadas y los países en desarrollo de Asia experimentó un fuerte resurgimiento después de 1995. Jorgenson y Vu (2005), señalan que durante la segunda parte de los 90's las tendencias en crecimiento en EU tenían su contraparte alrededor del mundo. La inversión en activos tangibles, incluyendo equipos y software en TI representó la fuente más importante de crecimiento.

Después de 1995, las siete regiones de la economía mundial que aquí se presentan experimentaron una oleada en la inversión de equipos y software en TI. El impacto más fuerte de la inversión en TI sobre el desarrollo económico ha sido el que se presentó en las economías del G7, seguidas por los países en desarrollo de Asia, encabezados por China. El papel de la inversión en TI creció más del doble después de 1995 en los países de América Latina, Europa del Este, África del Norte y Medio Oriente.

De forma particular, el impacto de la inversión en TI fue de gran alcance en China, Alemania, Japón y Brasil. En México la inversión en IT ha disminuido lentamente después de 1995.

Contribución del Capital en TI al Crecimiento de la Producción, 1989-1995 y 1995-2003 (porcentaje)



Notas: 1/ Las medidas para los grupos y del mundo es la proporción de promedios ponderados por el PIB (en PPC\$). 2/ G7: Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Inglaterra, Estados Unidos; Asia en Desarrollo: Bangladesh, Camboya, China, Hong-Kong, India, Indonesia, Malasia, Nepal, Pakistán, Filipinas, Singapur, Corea del Sur, Sri Lanka, Taiwán, Tailandia, Vietnam; América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela; Europa Oriental: Albania, Bulgaria, Croacia, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, Rusia, República Eslovaca, Eslovenia, Ucrania; Sub-Sahara y África: Benin, Botswana, Burkina Faso, Camerún, República Central de África, Chad, Costa de Marfil, Etiopía, Gabón, Ghana, Guinea, Kenia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauricio, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, República del Congo, Senegal, Sudáfrica, Suazilandia, Tanzania, Togo, Uganda y Zambia; África del Norte y Medio Oriente: Algeria, Egipto, Irán, Jordán, Líbano, Mauritania, Marruecos, República Árabe de Siria, República de Yemen, Tunisia, Turquía.
Fuente: Elaboración propia usando datos de Jorgenson y Vu (2005).

Actualmente, las etapas del proceso de producción se están fragmentando para poder localizarlas en diferentes países, especialmente en economías en desarrollo y economías emergentes. Así, no sólo los países consumen cada vez más bienes provenientes del extranjero, sino que sus

propios procesos de producción son significativamente más dependientes de los componentes producidos en el extranjero. El resultado es que la actividad económica en cualquier país está afectada por la actividad económica en otros países.

Particularmente, el comercio intra-industrial, entre países de la OCDE, ahora comprende la mayor parte del comercio en manufactura. Esto ha intensificado la competencia a través de las fronteras nacionales. La competencia comercial también se ha intensificado porque actualmente se comercia una mayor proporción de producción doméstica que la que se acostumbraba en el pasado. La actividad comercial ahora se complementa con la actividad económica doméstica.

La distribución de las ganancias del comercio es desigual. Por ejemplo, el comercio creciente con países en desarrollo afecta de forma adversa a los trabajadores poco calificados en los países desarrollados, al mismo tiempo que incrementa el ingreso de los trabajadores altamente calificados.

La protección social y el Estado de Bienestar desempeñan un papel importante en aminorar el impacto del cambio estructural derivado del comercio. Sin embargo, los empleadores en las industrias comerciales vulnerables a la competencia global resisten las crecientes demandas en el Estado de Bienestar y sus costos.

II.3.1.2 El Papel de la Inversión Extranjera Directa

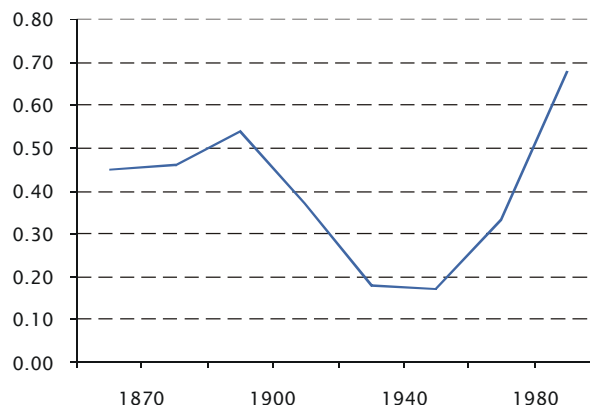
Otra variable que mide un aspecto importante del proceso de globalización es la inversión

extranjera directa (IED). La IED es solamente uno de los factores que provocan la integración internacional de mercados y el crecimiento de las economías nacionales.

El comercio y la inversión internacional pueden manifestarse en la forma de transacciones comerciales (por ejemplo, a través del establecimiento de relaciones contractuales entre productores independientes para la subcontratación de productos intermedios), o en transacciones de valores (por medio de capital de riesgo). La IED pertenece a esta última categoría puesto que el inversionista está directamente involucrado en la administración de la empresa extranjera. Esta participación directa se considera potencialmente benéfica para la economía receptora mientras que asume que la participación en la administración conduce a menudo a la transferencia de conocimiento tecnológico y directivo en las habilidades de la fuerza de trabajo local, debido al uso de procesos productivos más avanzados.

La Gráfica II.5 muestra la proporción de activos mundiales de inversión extranjera con respecto al PIB desde 1870, se observa que surge un mensaje similar al del comercio: después de alcanzar un máximo en 1913, el mercado de capitales global estuvo casi inactivo por los siguientes 60 o 70 años retomando su actividad en los ochentas y noventas.

Gráfica II.5
Inversión Internacional, 1870-2000
(porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia usando datos de Obstfeld y Taylor (2003).

La mayoría de los estudios empíricos que se han hecho para comprender los determinantes de la localización de la IED reconocen que ésta depende fuertemente de:

- La motivación para la IED (recursos naturales, búsqueda de mercado o eficiencia y objetivos de expansión de activos).
- El ambiente económico y de negocios prevaleciente en el país receptor y las políticas relacionadas a la IED llevadas a cabo por los gobiernos.
- La categoría de entrada o expansión de la IED (activos nuevos, fusiones y adquisiciones).

La distribución de la IED por regiones y países de destino no es equilibrada. La Gráfica II.6 muestra los 5 países que tienen mayor salida de IED en el mundo y la participación de los países de ALC en este rubro durante tres períodos: 1980-1989, 1990-1999 y 2000-2004. La participación de los EU en la salida de IED del mundo es la más importante y ha permanecido estable ubicándose en 20 por ciento, la participación de los países de ALC en la salida de IED al mundo representa alrededor del 3 por ciento.

Con respecto a la entrada de IED, la Gráfica II.7 ilustra que los EU tienen la participación más importante en el mundo, pero con un porcentaje decreciente a través de los tres períodos presentados. Los países de ALC representan el 10 por ciento de las salidas de IED del mundo durante el período 1980-1999 y el 8 por ciento durante 2000-2004. Argentina, Bermuda, Brasil, Chile y México son los países que atraen la mayor parte de los flujos de IED.

El auge de la IED en los países de ALC durante los noventa refleja principalmente las fusiones y adquisiciones de empresas ya establecidas (*M&A's*) y en menor grado la inversión en activos nuevos (*green-fields*). El crecimiento de *M&A's* en Latinoamérica se relaciona con la privatización de empresas públicas. Actualmente, la IED se concentra en un grupo pequeño de sectores económicos (por ejemplo, telecomunicaciones, electricidad). De forma

particular, la IED europea, se ha canalizado sobre todo en telecomunicaciones y energía, el sector bancario y las cadenas comerciales de ventas al por menor. La inversión de los EU se concentró fuertemente en la industria manufacturera y a partir de la segunda mitad de los años noventa comenzó a diversificarse en servicios como la energía y telecomunicaciones.

En México esta inversión también se concentra en el sector industrial como consecuencia de la eficiencia vertical, misma que se ha hecho más importante después de la entrada en vigor del TLC, las corporaciones han redistribuido sus operaciones a través de Canadá, de Estados Unidos y México para producir bienes intermedios o finales en el lugar que resulte menos costoso y México ha recibido inversiones substanciales encaminadas hacia procesos de ensamblaje. Por ejemplo, con la reciente crisis de la industria automotriz en Norteamérica, las plantas han sido reubicadas en México.

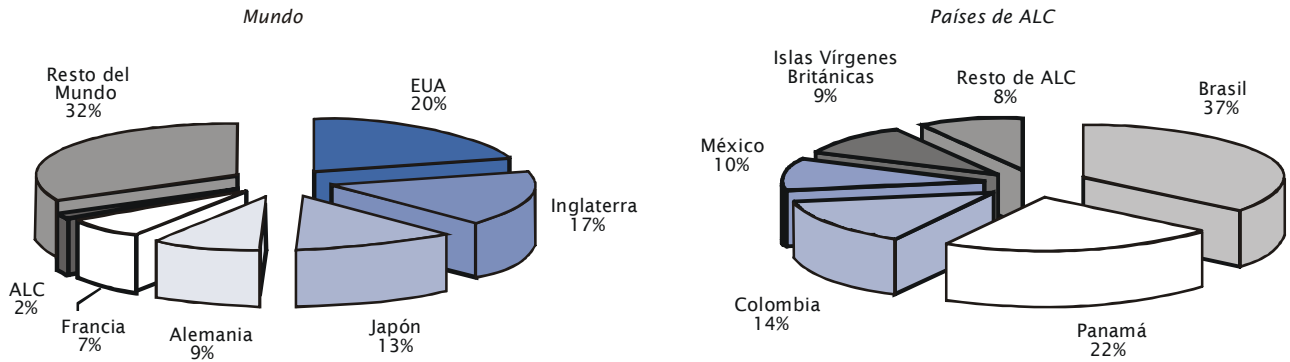
Con el proceso de globalización los capitales financieros así como los trabajadores altamente calificados o talentosos enfrentan mayor movilidad debido a que sus opciones se expanden hacia otros países; por ejemplo, los impuestos elevados o las regulaciones restrictivas crean incentivos para que busquen oportunidades en otro lugar. En un mundo abierto, donde los competidores extranjeros enfrentan impuestos más bajos y menos regulaciones es más complicado y costoso para un país mantener altos impuestos e imponer más regulaciones.

II.3.1.3 Aspectos de Migración Internacional

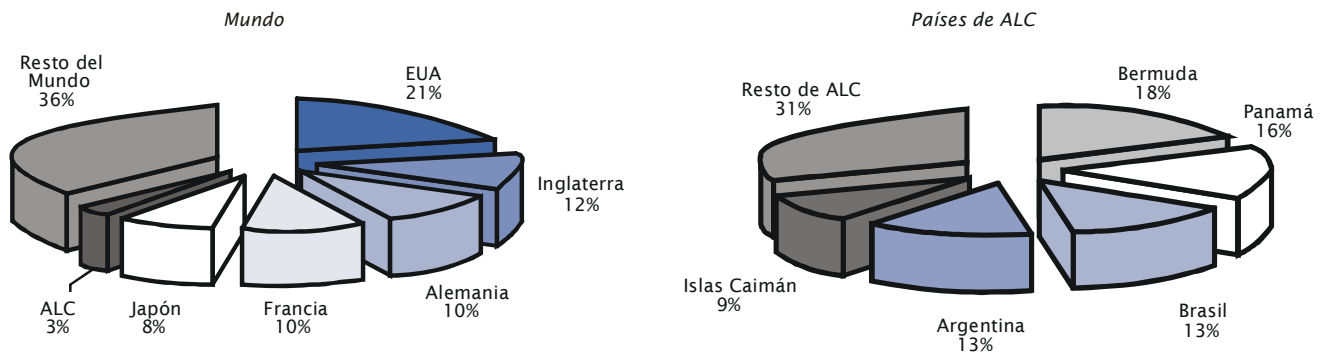
Los aspectos financieros y comerciales de la globalización dominan en su mayor parte la discusión de este tema y se ha prestado poca atención al movimiento global del trabajo. Actualmente, los flujos laborales toman lugar bajo la forma de trabajadores invitados, inmigrantes ilegales (temporales y permanentes) y profesionistas, y estas características se asocian en gran parte con el proceso de globalización y su desarrollo.

Gráfica II.6
Salida de IED, 5 principales
(porcentaje)

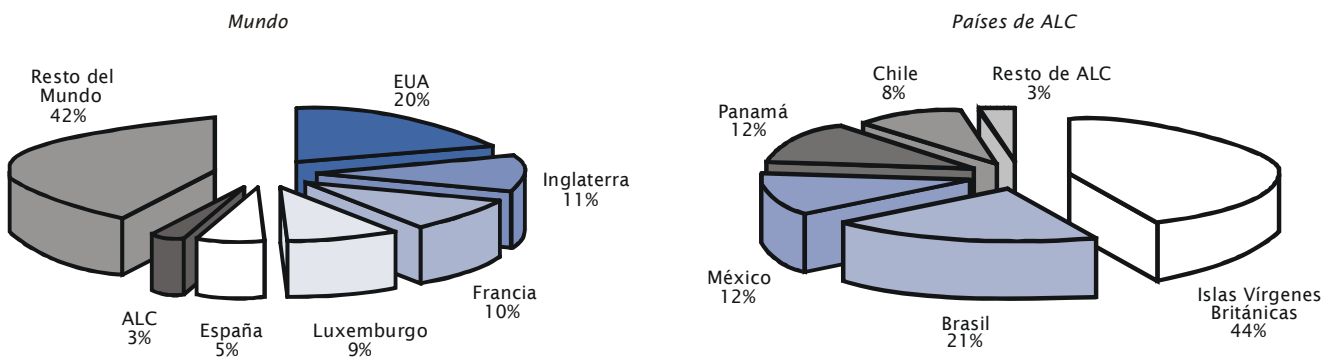
a) 1980-1989



b) 1990-1999

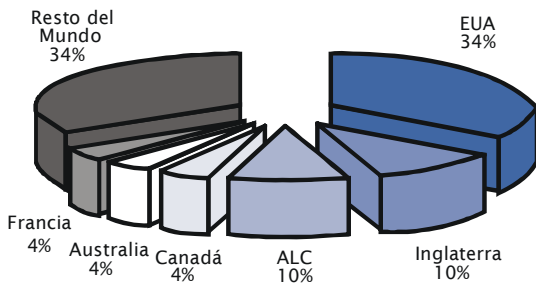


c) 2000-2004

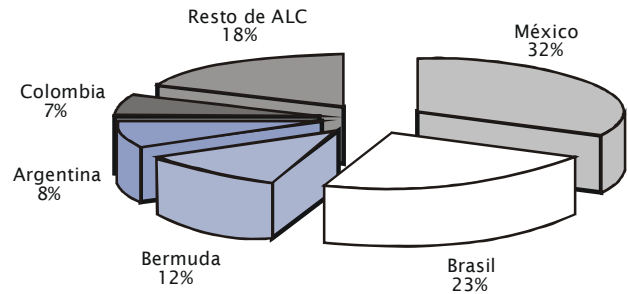


Gráfica II.7
Entrada de IED, 5 principales
(porcentaje)

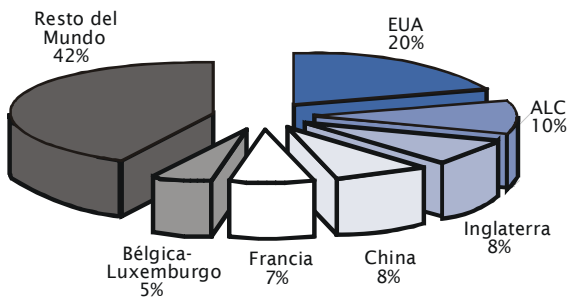
a) 1980-1989 Mundo



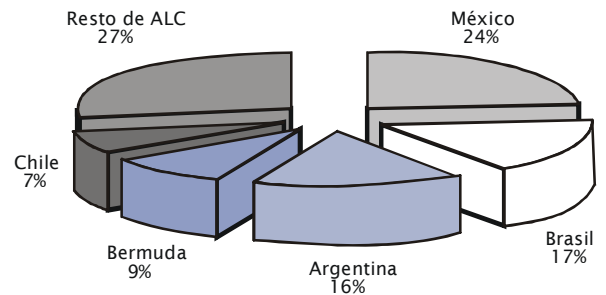
Países de ALC



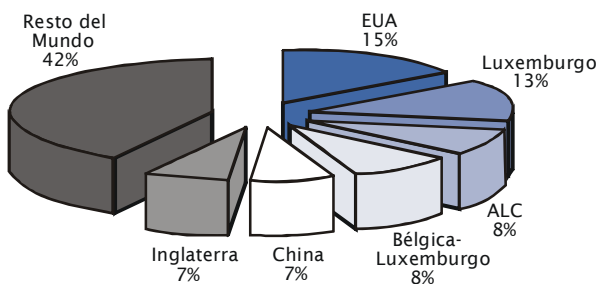
b) 1990-1999 Mundo



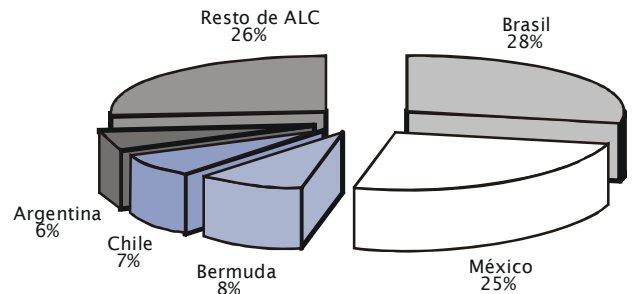
Países de ALC



c) 2000-2004 Mundo



Países de ALC



Nota: ALC comprende Anguila, Antigua y Barbuda, Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Bermudas, Bolivia, Brasil, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Malvinas, Guyana Francesa, Granada, Guadalupe, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Martinica, México, Montserrat, Antillas Holandesas, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Islas Turcas y Caicos, Uruguay y Venezuela.

Fuente: Elaboración propia usando datos de ONU (2006).

El Informe sobre la Seguridad Social 2006, presenta un análisis detallado de los flujos de migración en el Continente (CISS 2005) y se desprenden dos conclusiones importantes para esta sección. Primero, el movimiento de personas se ha incrementado en años recientes y segundo, existen flujos importantes de migración de los países de ALC hacia Estados Unidos, pero también hay importantes flujos regionales migratorios. Esta sección extiende estas conclusiones para analizar la estructura de la migración de acuerdo al nivel de escolaridad y las consecuencias de este tipo de migración en los países tanto receptores como emisores.

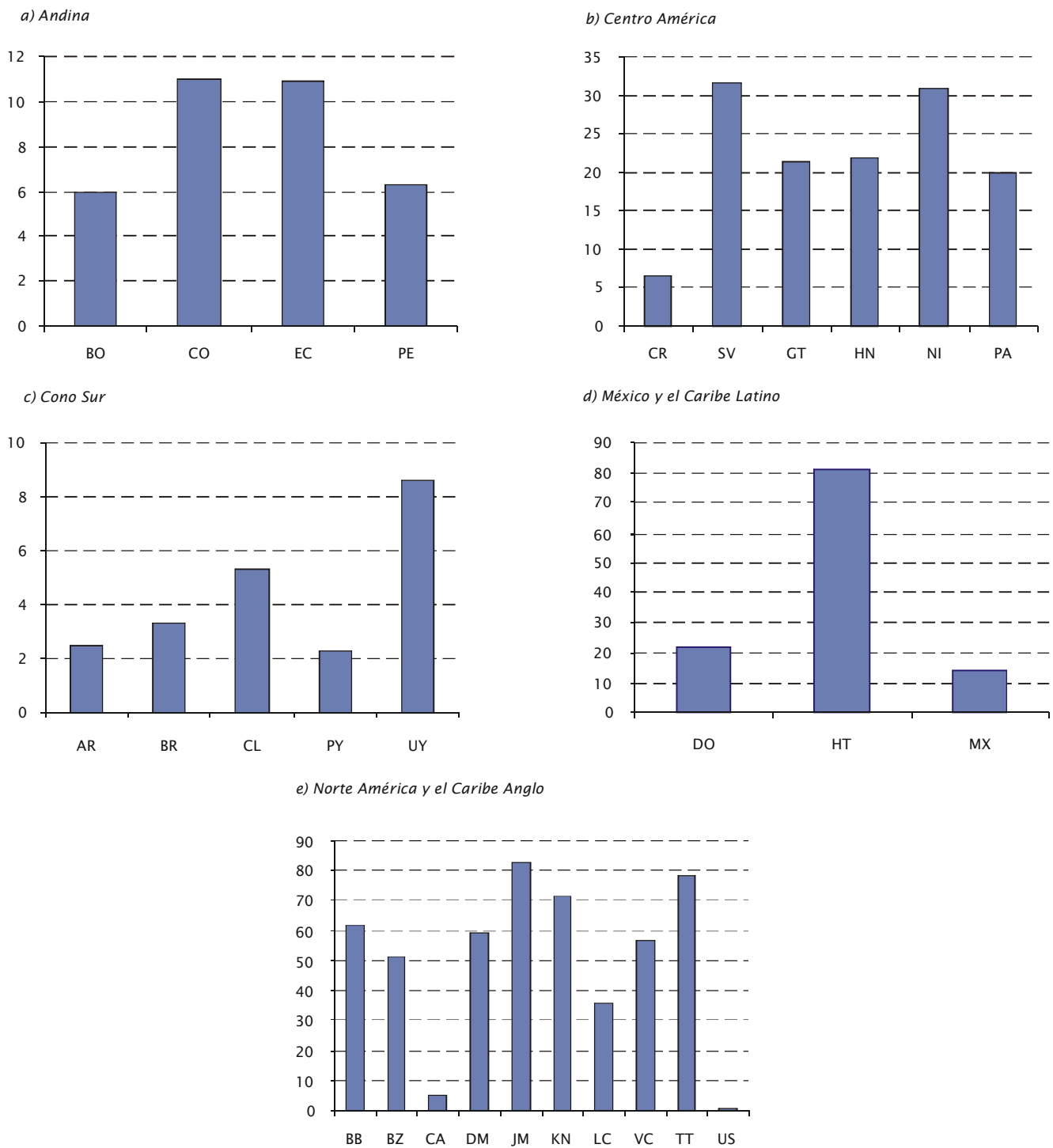
El análisis de la inmigración es limitado debido a la carencia de datos confiables. Sin embargo, recientemente se han hecho esfuerzos importantes para recopilar datos de migración de acuerdo al nivel de escolaridad, al menos para algunos países (ver el trabajo de la OCDE). El Banco Mundial en un estudio basado en la emigración legal hacia países de la OCDE (Banco Mundial 2002) estima la tasa de inmigración por categoría educativa para 192 regiones del mundo. El análisis señala lo siguiente:

- La inmigración se incrementó significativamente durante la década de los noventas. El número de individuos en edad de trabajar (mayores a 25 años) nacidos en un país y que viven en otro país (solamente de la OCDE) se incrementó de 42 millones en 1990 a 59 millones en 2000.
- Los trabajadores altamente calificados (quienes cuentan con educación terciaria) migran más que los trabajadores que pertenecen a grupos con otro nivel educativo. En 2000, representaban 34.6 por ciento del stock de migración de los países de la OCDE, mientras que solo 11.3 por ciento de la fuerza laboral del mundo tenía educación terciaria.
- A través del tiempo, los individuos altamente calificados, y en menor grado los individuos con educación secundaria, están migrando en mayores proporciones. En 1990

los individuos altamente calificados representaron el 29.8 por ciento de todos los migrantes; en 2000 representaron el 34.6 por ciento. Durante el mismo periodo los individuos con educación secundaria se incrementó de 25.3 a 29 por ciento.

- La migración de trabajadores de baja calificación se ha vuelto menos importante a través del tiempo, pasando de 44.9 por ciento en 1990 a 36.4 por ciento en 2000. Pero aun así, el número de trabajadores de baja calificación creció en términos absolutos durante el período analizado.
- El cambio en la composición de la migración está relacionado de forma parcial con cambios en la fuerza laboral mundial. La fuerza laboral (personas de 25 años y más incluyendo a los jubilados) se incrementó de 2.6 billones en 1990 a 3.2 billones en 2000. En este período la proporción de trabajadores altamente capacitados se incrementó en 1.8 por ciento y la proporción de trabajadores de baja calificación disminuyó a 2.5 por ciento.
- Desde otra perspectiva, la tasa de emigración de los individuos altamente calificados es muy importante para algunos países, especialmente para los de Centro América, el Caribe Anglo y Haití (Ver Gráfica II.8). A pesar de esto, en la mayoría de los países la tasa de emigración es menor en 2000 que en 1990, con excepción de México y algunos otros países (Ver Gráfica II.9).

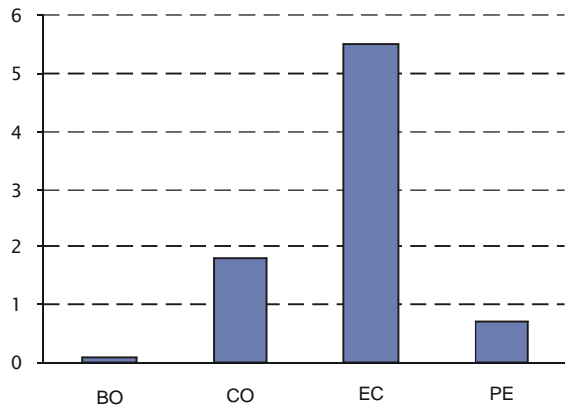
Gráfica II.8
Emigración de Personas con Educación Terciaria por País de Nacimiento y Región de la CISS, 2000
 (tasa)



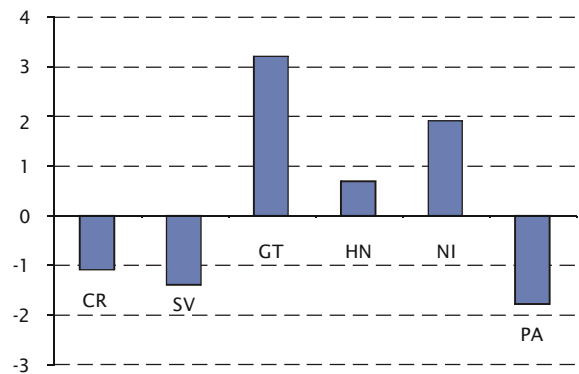
Nota: AR: Argentina, BB: Barbados, BZ: Belice, BO: Bolivia, BR: Brasil, CA: Canadá, CL: Chile, CO: Colombia, CR: Costa Rica, DM: Dominica, EC: Ecuador, SV: El Salvador, GT: Guatemala, HT: Haití, HN: Honduras, JM: Jamaica, MX: México, NI: Nicaragua, PA: Panamá, PY: Paraguay, PE: Perú, DO: República Dominicana, KN: St. Kitts y Nevis, LC: St. Lucía, VC: St. Vicente y las Granadinas, TT: Trinidad y Tobago, US: Estados Unidos, UY: Uruguay.
 Fuente: Docquier y Marfouk (2004).

Gráfica II.9
Variación en la Fuga de Cerebros por País de Nacimiento y Regiones de la CISS, 1990-2000
 (porcentaje)

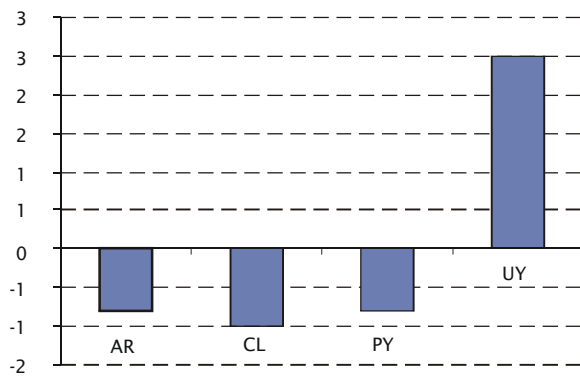
a) Andina



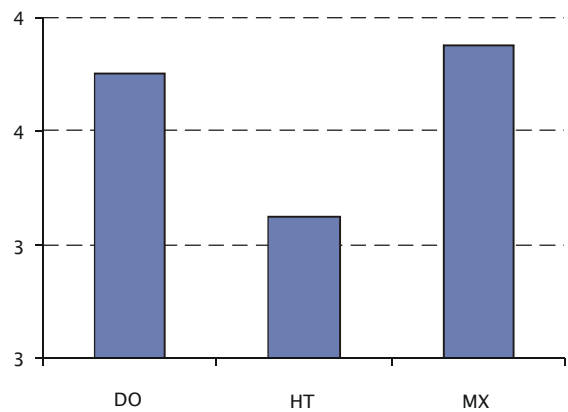
b) Centro América



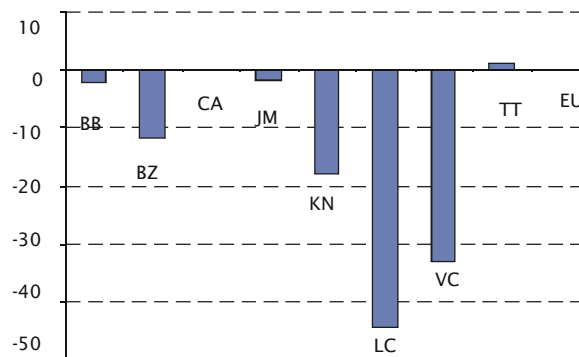
c) Cono Sur



d) México y el Caribe Latino



e) Norte América y el Caribe Anglo



Nota: AR: Argentina, BB: Barbados, BZ: Belice, BO: Bolivia, BR: Brasil, CA: Canadá, CL: Chile, CO: Colombia, CR: Costa Rica, DM: Dominica, EC: Ecuador, SV: El Salvador, GT: Guatemala, HT: Haití, HN: Honduras, JM: Jamaica, MX: México, NI: Nicaragua, PA: Panamá, PY: Paraguay, PE: Perú, DO: República Dominicana, KN: St. Kitts y Nevis, LC: St. Lucía, VC: St. Vicente y las Granadinas, TT: Trinidad y Tobago, US: Estados Unidos, UY: Uruguay.
 Fuente: Docquier y Marfouk (2004).

Un aspecto que es importante destacar es el surgimiento del mercado global de trabajo. Este mercado incluye aquellos empleos que pueden ser realizados en cualquier parte del mundo —en el lugar que la compañía considere más atractivo— debido a que la actividad no está limitada por la necesidad de la proximidad física con los clientes ni por la dependencia en conocimiento local (McKinsey Global Institute 2005).

El *outsourcing* actúa como factor atenuante en el debate de la migración internacional, ya que reduce la necesidad de migración al extranjero, lo cual ayuda a superar la batalla entre países exportadores e importadores de trabajo. Como resultado de la evolución de la tecnología de información, muchos de los servicios que en el pasado tenían que ser administrados en un lugar específico ahora pueden llevarse a cabo en otros lugares. Este tipo de servicios son en su mayor parte facilitados por la tecnología de información (TI), por ejemplo *Business Process Outsourcing* (BPO) y las tecnologías de información que facilitan los servicios o *Information Technologies Enable Services* (ITes). Algunos ejemplos de este tipo de trabajo en el sector de servicios son los financieros, los de transporte y los servicios profesionales; mientras que ejemplos de servicios en el sector manufacturero son el diseño del producto/proceso, la logística, los sistemas de manejo de información, las finanzas, la contabilidad y la comercialización.

Algunos países en desarrollo, especialmente la India resultaron beneficiados debido a la ventaja comparativa para proporcionar servicios de negocios de buena calidad a un bajo costo. Estos países están prosperando al proveer servicios relacionados con la aplicación de *software*, manejo de servicios y similares. En los países de América, las aplicaciones más importantes se relacionan con corporaciones multinacionales que han establecido sus centros de servicio compartidos que concentran alrededor del Continente (o mundialmente) la operación de ciertos procesos del negocio. Entre los sectores más activos en este esfuerzo están los bancos y las compañías

automotrices, las cuales han aplicado el modelo a procesos en las nóminas de pago, las cuentas por pagar, el control de los cajeros de banco (incluyendo cajeros automáticos) y cuestiones hacendarias.

A pesar de que algunos estudios argumentan que la demanda potencial de este mercado es muy amplia, oscilando entre 160,000 millones de trabajos (McKinsey Global Institute 2005), se estima (no existen estadísticas oficiales) que al día de hoy el mercado es muy limitado. Por ejemplo, se ha calculado que para el 2015 en Estados Unidos 3.3 millones de trabajos se moverían al extranjero, lo que implica una tasa trimestral de pérdida de trabajo de 55,000 empleos, muy por debajo de los 7 millones de los trabajos que se pierden en promedio cada trimestre (OCDE 2005). En una perspectiva internacional McKinsey Global Institute (2005) ha estimado que 4.1 millones de empleos podrán localizarse remotamente en 2008.

Puede deducirse que la participación de los países de ALC en este mercado es relativamente pequeña. La región está en desventaja en relación con otros países tales como la India, China, Rusia y otros países de Europa Oriental. Esto se ve reflejado claramente al ver los niveles de participación en este mercado de servicios, los países de ALC participan con 2.3 billones de dólares, mientras que la India y China participan con 12.3 y 3.4 mil millones de los dólares respectivamente (McKinsey Global Institute 2005).

¿Esto es bueno o malo? La respuesta es ambigua. Por un lado, el mercado global de trabajo representa una oportunidad para incrementar las posibilidades de empleo de la población de los países de ALC; por otro lado, hay quienes argumentan que dado el punto de vista de búsqueda de beneficios de las compañías Multi-Nacionales (CMNs), las oportunidades de empleo que generan son altamente fluctuantes, debido a que estas empresas se encuentran en una búsqueda constante de nuevas oportunidades que permitan reducir sus costos.

Recuadro II.4 Mercado Global de Trabajo

El *off-shoring* es un fenómeno reciente en el periodo actual de la globalización. Los servicios se han hecho cada vez más comerciables y la IED ha crecido mucho, así, estos factores han preparado el escenario para que las CMNs empleen servicios laborales en el extranjero a una escala masiva con el propósito de realizar tareas intermedias del proceso de producción. La competencia ha creado una dinámica de auto-reforzamiento. Una vez que una o dos empresas se desplazan a una locación de menor costo y desplazan la frontera costo/calidad, las demás tienden a seguir las. El tiempo que esta dinámica se mantendrá dependerá de la disponibilidad de las habilidades requeridas, de los salarios relativos, así como de otros costos. Entre las ocupaciones que se han estado dirigiendo hacia el mercado global de trabajo se encuentran las siguientes: operación de *call-centers* y *help-desks*, software de contabilidad, transcripción, dibujo y escritura

Típicamente, las empresas deciden desagregar parte del proceso de producción para tomar ventaja de las oportunidades que se generan debido al progreso de las tecnologías de información y de la fuerza laboral global emergente, que les permite enfrentar la creciente competencia global con una mejor proporción costo/desempeño (Quinn 1992). Existen otros factores, aparte de los costos laborales, que determinan que una empresa decida localizar parte de sus procesos en el extranjero. Algunos de ellos son el acceso a un mayor *pool* de profesionistas calificados, ciclos de diseño y desarrollo más rápidos y acceso a un mercado grande y creciente (Apte y Masón 1995)

Una estimación teórica establece que sin «ninguna restricción», para el 2008 aproximadamente 160,000 millones de empleos de servicio podrían realizarse remotamente (McKinsey Global Institute 2005). Este cálculo no implica que todos estos trabajos se localizaran en el extranjero. En realidad, el mismo estudio estima que solamente 4.1 millones de estos empleos serán localizados en el exterior. Algunas razones detrás de este desfase son la oferta, la demanda y en menor grado cuestiones de regulación. Entre los factores de demanda, los autores explican que cuestiones específicas de la compañía, tales como actitudes inadecuadas para localizar parte del proceso en el exterior, o una escala insuficiente son las razones de este desfase.

Los factores de oferta se relacionan con la cantidad de talento apta para trabajar en el mercado global de trabajo. El estudio concluye que aun y cuando existe un *pool* grande y creciente de talento en las profesiones relacionadas con actividades que pueden localizar en el exterior en las economías en desarrollo, existen factores que disminuyen la oferta potencial, en un número cercano a 3.9 millones. Estos factores son: i) conveniencia limitada, explicada por el rezago en habilidades de lenguaje, baja calidad, dificultades para adaptarse a la cultura extranjera (trabajo en equipo y horario flexible de trabajo); ii) dispersión geográfica de la fuerza de trabajo y deseo de reubicarse; y iii) competencia doméstica por talento.

En lo que se refiere a cuestiones de regulación, el estudio concluye que estos factores, tales como las regulaciones existentes en el mercado de trabajo del país de origen —en la forma de altos pagos por indemnización, regulaciones a mercados de productos e insuficiente protección legal y derechos de propiedad en los lugares donde se llevan a cabo los servicios—, no son las principales barreras que evitan el localizar parte del proceso en otro país.

II.3.2 El Papel de la Política

Dos transformaciones fundamentales han afectado la forma de la política moderna y son parte de ella. La primera está relacionada con el desarrollo de comunidades basadas en políticas territoriales. La segunda transformación ha conducido a una era de gobernabilidad multifacética tanto regional como global (Held 199).

La primera transformación fue marcada por la centralización cada vez mayor del poder político dentro de Europa, la sedimentación de las reglas políticas dentro de estructuras estatales, la territorialización de la política, la diseminación del orden interestatal, el desarrollo de formas de contabilidad dentro de ciertos estados y, al mismo tiempo, la negación de tal contabilidad a otros

mediante la extensión colonial, la creación de imperios y la guerra.

La segunda transformación en ningún sentido fue reemplazada por la primera, aunque estuvo relacionada con la caída de los imperios. Ha involucrado la diseminación de estratos de gobierno dentro y a través de límites políticos. Ha sido marcada por la internacionalización y la transnacionalización de la política, la desterritorialización de aspectos relacionados con la toma de decisiones políticas, el desarrollo de organismos e instituciones regionales y globales, la aparición de leyes regionales y globales y un sistema de varios estratos del gobierno global, formal e informal.

Esta segunda transformación se puede ilustrar con una serie de desarrollos que incluyen el surgimiento de agencias y organismos internacionales. Se han establecido nuevas formas de política multilateral y global involucrando a los gobiernos, organismos intergubernamentales (OIGs) y una amplia variedad de grupos de presión transnacionales así como organismos no gubernamentales internacionales (ONGIs). En 1909 existían 37 OIGs y 176 ONGIs, mientras que en 1996 había casi 260 OIGs y cerca de casi 5.5 miles de ONGIs. Además, ha habido un gran desarrollo en el número de tratados internacionales en vigor (Hirst 1999).

A este extensivo patrón de interconexión política se le puede agregar la densa red de actividad de los foros internacionales para la toma de decisiones políticas, incluyendo ONU, G7, FMI, OMC, APEC y MERCOSUR y muchas otras reuniones oficiales y no oficiales. A mediados del siglo XIX se realizaban dos o tres conferencias interestatales o congresos por año; actualmente el número suma más de cuatro mil reuniones al año. Los gobiernos nacionales están crecientemente encerrados en un conjunto de sistemas globales, regionales.

El crecimiento sustancial de las mayores instituciones globales y regionales debe ser destacado. En el contexto de la historia estatal las últimas innovaciones políticas son notables. Mientras que la ONU continúa siendo una entidad del sistema

interestatal, a pesar de todas sus limitaciones ha desarrollado un sistema innovador de gobierno global el cual entrega bienes públicos internacionales — desde control del tráfico aéreo y administración de telecomunicaciones hasta el control de enfermedades infecciosas, ayuda humanitaria para los refugiados y para el medio ambiente (Held 1999)—.

La Unión Europea (UE) representa una forma altamente innovadora de gobernabilidad, la cual crea un marco de colaboración para tratar temas transnacionales. También ha existido una aceleración en las relaciones regionales más allá de Europa: en América, Asia-Pacífico y en menor grado en África. Mientras que la forma que toma este tipo de regionalismo es muy diferente del modelo del EU, ha tenido no obstante consecuencias significativas para el poder político, particularmente en Asia-Pacífico (ASEAN, APEC, PBEC y muchos otros grupos). Este tema se abordará ampliamente en el Capítulo 4.

Además, ha habido un crecimiento en la diplomacia interregional pues las viejas y nuevas agrupaciones regionales intentan consolidar sus relaciones unas con otras. En este aspecto, el regionalismo no ha sido una barrera para cambiar las formas de la globalización política —involucrando el desplazamiento del alcance del poder político, autoridad y formas de reglamentación— sino por el contrario, han sido compatibles con él.

Por otra parte, ha habido un cambio importante en el objetivo y contenido del Derecho internacional. Las formas de relaciones internacionales del siglo XX han creado la base de lo que puede pensarse como un marco emergente de la "ley cosmopolita", que circunscribe y delimita el poder político de Estados individuales. En principio, los Estados no son capaces de tratar a sus ciudadanos como ellos piensan que debe ser. Aunque en la práctica muchos Estados aun violan estos estándares, casi todos aceptan deberes generales de protección y provisión, así como de alojamiento, en sus propias prácticas y procedimientos.

La política global de hoy en día se encuentra anclada no solo a preocupaciones geopolíticas

tradicionales, sino también a una gran diversidad de situaciones económicas, sociales, culturales e incluso ecológicas. En la siguiente sección esta variable será incorporada para la construcción de un índice de globalización.

II.3.3 Índices de Globalización

Como ya se ha mencionado, la globalización es un proceso que involucra económicos, culturales, políticos e incluso aspectos ambientales de los países. En la sección anterior se discutieron algunos de los elementos de forma individual. El objetivo de esta sección es presentar los índices que se han desarrollado recientemente con el propósito de obtener una medida general del proceso.

II.3.3.1 Índice Kearney-Foreign Policy (KFP)

El índice de KFP constituye el primer intento de recopilación de una base de datos para calcular un índice compuesto de globalización para 62 países. Fue diseñado conjuntamente por A.T. Kearney, Inc. Global Policy Group y Foreign Policy Magazine y se publica desde 1995.

El índice es una combinación sencilla de las fuerzas involucradas en el proceso de integración de ideas, personas y economías en todo el mundo. Cuenta con cuatro componentes principales: integración económica, contacto personal, tecnología y relaciones políticas; cada una de ellas generada a partir de algunas de las variables relevantes. El número total de las variables usadas en el cálculo del índice de globalización es 11 (Ver Cuadro II.1 para una descripción de estas variables).

Cuadro II.1
Componentes del Índice KFP

Categoría	Nombre de la Variable	Definición de la Variable	Ponderación
Globalización en bienes y servicios	Comercio	Importaciones más exportaciones como porcentaje del PIB	1
	Convergencia	La razón del PIB nominal respecto PIB	1
Globalización financiera	Ingreso	Créditos más débitos como porcentaje del PIB	1
	IED	Entradas más salida de IED como porcentaje del PIB	2
	Cartera	Entrada más salida de Inversiones de cartera como porcentaje del PIB	2
Globalización en contacto personal	Turismo	Entrada más salida de turistas como % de la población	1
	Teléfono	Tráfico telefónico Internacional por cabeza, minutos recibidos más minutos salientes	2
	Transferencia de pagos	Créditos y débitos como porcentaje del PIB	1
Conectividad a Internet	Usuarios de Internet	Usuarios de Internet como % de la población	2/3
	Servidores de Internet	Servidores de Internet por millones de habitantes	2/3
	Servidores seguros	Servidores seguros por millones de habitantes	2/3

El índice cuantifica la integración económica combinando datos de cuatro variables, principalmente comercio, inversión extranjera directa, cartera de flujos de capital, y los pagos y recibos de ingreso. La conexión tecnológica se mide contabilizando a los usuarios de Internet, servidores de Internet y servidores seguros. El índice aproxima las relaciones políticas contabilizando el número de organismos internacionales y de misiones del Consejo de Seguridad de la ONU en las que cada país ha participado, así como el número de embajadas extranjeras con las que cuenta. El contacto personal se obtiene tomando en cuenta los viajes al extranjero y el turismo, el tráfico telefónico internacional y las transferencias monetarias al extranjero. El índice de globalización KFP está basado en la normalización de variables individuales y su subsecuente agregación, utilizando un sistema de ponderación *ad hoc*. La metodología de construcción de este índice es similar a la del Índice de Desarrollo Humano (IDH).

Para la mayoría de las variables, se agregan los flujos de entrada y salida de cada año y la suma se divide entre la producción económica nominal de los países (PIB) o entre su población. Dos de los indicadores de relación política permanecen en números absolutos: membresía en organismos internacionales y el número de tratados ratificados. Las contribuciones de un país a las misiones pacificadoras de la ONU se miden como un promedio ponderado de la contribución financiera dividido entre el PIB del país, y la contribución personal del país dividida por su población. Por lo tanto, el indicador contabiliza las contribuciones de un país en relación a su capacidad contributiva, más que del tamaño absoluto de la contribución. Este proceso produce datos para cada año y permite hacer comparaciones entre países de todos los tamaños.

Los resultados para cada variable se "normalizan" mediante un proceso que asigna valores a cada uno de los datos de cada año en relación al dato más alto de ese año. Al dato más alto se le asigna el valor de 1, y al resto de los datos se asignan fracciones de 1.

El rango de puntuaciones normalizadas para cada variable de cada año se multiplica por un "factor escala". Para simplificar, se asigna el valor de 100 al año base. El factor escala de cada variable para cada año es el crecimiento o disminución porcentual del PIB —o población— puntuación ponderada por el dato más alto, con relación a 100. Con el factor escala, las comparaciones entre países en el mismo año se mantienen y es posible comparar los cambios entre variables individuales a través del tiempo.

Las puntuaciones del índice de cada país se suman, con doble ponderación en IED y doble ponderación en el comercio, debido a que estos factores son de particular importancia en el flujo de la globalización. Las variables tecnológicas y políticas se juntan en un solo indicador con ponderaciones diferentes para cada una de las variables utilizadas. Las puntuaciones del índice de globalización para cada país y cada año se derivan sumando todas las puntuaciones de los indicadores.

El Cuadro II.2 muestra los diez primeros países y la posición de los países latinoamericanos incluidos en la base de datos de acuerdo al índice KFP promedio del período 1995-2001. Las diez primeras posiciones son ocupadas principalmente por países europeos, con Irlanda (8.8) como cabeza de grupo. Singapur es el segundo país más globalizado con un valor del índice de 8.3, seguido por Suiza (8.2), Suecia (8.1), Canadá (7.1), Inglaterra (7.1), Holanda (7.0), Finlandia (6.9), Dinamarca (6.9) y EE.UU. (6.8). Los tres países no europeos calificados en el grupo son Singapur, Canadá y EU. Para Irlanda y Singapur los componentes económicos y políticos dominan la medida del proceso de globalización. En Suiza el componente personal es el de mayor influencia y en Suecia los componentes económico y político son los que determinan el valor del índice. Argentina, Chile y Panamá están entre los países medianamente globalizados. Colombia y Perú se encuentran entre los países menos globalizados de los 62 países considerados por este índice. El bajo posicionamiento se debe principalmente al bajo valor de los componentes tecnológico y económico. Con

Cuadro II.2
Índice KFP 1995-2001

Posición	País	Económico	Personal	Tecnología	Político	Kearney
1	Irlanda	2.456	2.024	0.577	1.524	8.829
2	Singapur	2.503	1.597	0.974	0.765	8.321
3	Suiza	1.450	1.975	1.015	1.717	8.238
4	Suecia	1.430	0.970	1.372	2.244	8.125
5	Canadá	0.779	0.892	1.502	2.448	7.175
6	Inglaterra	1.397	0.937	0.912	2.240	7.064
7	Holanda	1.742	1.019	0.840	1.570	7.032
8	Finlandia	0.909	0.804	1.756	1.831	6.919
9	Dinamarca	1.262	1.072	0.982	1.963	6.860
10	EE.UU.	0.439	0.345	2.323	2.571	6.844
24	Panamá	1.777	0.328	0.055	0.641	3.481
28	Argentina	0.412	0.103	0.078	1.999	2.974
33	Chile	0.674	0.199	0.152	1.130	2.768
43	México	0.433	0.250	0.048	1.140	2.189
46	Venezuela	0.398	0.103	0.050	1.316	2.138
54	Brasil	0.250	0.050	0.068	1.438	2.043
60	Perú	0.312	0.165	0.091	0.934	1.790
61	Colombia	0.315	0.169	0.036	0.970	1.759

Fuente: Foreign Policy (2004).

excepción de Panamá, el componente político es el de mayor importancia para los países de ALC.

II.3.2.2 Índices Basados en Análisis de Componente Principal

Esta sección presenta otro índice de globalización que resume algunas variables cuantitativas (Heshmati 2003).¹ El índice mide las tres dimensiones principales de globalización: económica, social, y política. Además de tres índices que miden estas dimensiones, se calcula un índice general de globalización y sub-índices referentes a los flujos económicos reales, restricciones económicas, datos sobre contacto personal, datos sobre flujos de información y datos sobre proximidad cultural. El índice se construye para 123 países usando 23 variables individuales, que se muestran en detalle en la Cuadro II.3, así como también las ponderaciones usadas en este cálculo.

Para medir el grado de globalización económica, se construyen dos índices. El primero mide los flujos reales: comercio, inversión extranjera directa y

cartera de inversión, todos ellos medidos como porcentaje del PIB. Los ingresos pagados a extranjeros y el capital empleado se utilizan como proxy para medir el grado en el cual un país emplea personas y capital extranjeras en sus procesos de producción. El segundo índice mide las restricciones en el comercio y en el capital utilizando barreras ocultas a las importaciones, tasa media de tarifas, impuestos sobre comercio internacional (como proporción del ingreso corriente) y un índice de control de capital.

Como *proxy* del grado de globalización política se utiliza el número de embajadas en un país, el número de organismos internacionales de los cuales un país es miembro y el número de las misiones de paz de ONU en las que ha participado, de la misma forma que en el índice de KFP. El flujo de información e ideas se agrupa de la siguiente forma: datos sobre contacto personal, datos sobre flujos de información y datos sobre la proximidad cultural.²

¹ El Índice AT Kearney es no paramétrico, mientras que los cálculos en esta sección se basan en el análisis de componentes principales.

² Las ponderaciones para los sub-índices se calculan utilizando el análisis de componente principal. Así, las ponderaciones se determinan de tal manera que maximizan la variación de los componentes principales resultantes. Por lo tanto, el índice captura la variación de la mejor manera posible. Se utiliza el mismo procedimiento para el índice general.

Cuadro II.3
Índice de Globalización Dreher

	Variables	Ponderación
Globalización Económica		34%
	<i>i) Flujos Actuales</i>	50%
	Comercio (% del PIB)	21%
	Inversión Extranjera Directa (% del PIB)	26%
	Cartera de inversión (% del PIB)	27%
	Ingreso por pagos en moneda nacional (% del PIB)	26%
	<i>ii) Restricciones</i>	50%
	Barreras ocultas de importación	24%
	Tasa media de tarifas	27%
	Impuestos en comercio internacional (% del ingreso corriente)	24%
	Restricciones de Capital	25%
Globalización Social		37%
	<i>i) Datos de Contacto Personal</i>	26%
	Tráfico telefónico saliente	28%
	Transferencias (% del PIB)	13%
	Turismo internacional	21%
	Costo promedio por llamada a EU	11%
	Población extranjera (% de la población total)	27%
	<i>ii) Datos sobre flujos de información</i>	37%
	Líneas principales de teléfono (por 1000 habitantes)	18%
	Servidores de Internet (per capita)	17%
	Usuarios de Internet (proporción de la población)	18%
	Televisión por cable (por 1000 habitantes)	15%
	Periódicos diarios (por 1000 habitantes)	16%
	Radios (por 1000 habitantes)	17%
	<i>iii) Datos sobre proximidad cultural</i>	36%
	Número de restaurantes McDonald's (por 100,000 habitantes)	100%
Globalización Política		28%
	Embajadas en el país	36%
	Afiliación en Organizaciones Internacionales	36%
	Participación en el Consejo de Seguridad de la ONU	29%

Fuente: Elaboración propia usando datos de Dreher (2006).

El Cuadro II.4 muestra los diez principales países en el mundo de acuerdo a este índice para el año 2000, también se incluyen las posiciones y resultados para los países de ALC. Los resultados muestran que el país más globalizado del mundo es EU con una puntuación de 6.48, la cual se debe principalmente a

una alta integración política y económica con el resto del mundo. De acuerdo a este índice, Francia tiene el mayor grado de integración política con el resto del mundo, seguido de EU, Suecia y Canadá. Otros países que se encuentran en las primeras posiciones son Suecia y Luxemburgo.

Cuadro II.4
Índice de Globalización Dreher CP, 2000

Posición Mundial	País	Índice de Globalización	Posición ALC (GI)	Integración Económica	Posición ALC (EI)	Globalización Social	Posición ALC (SG)	Compromisos Políticos	Posición ALC(PI)
1	EE.UU.	6.48	1	4.92	2	6.9	1	7.88	1
2	Canadá	6.37	2	5.17	1	6.56	2	7.61	2
3	Suecia	6.24		5.62		5.63		7.85	
4	Dinamarca	5.75		5.63		4.76		7.26	
5	Finlandia	5.73		5.67		5.00		6.79	
6	Luxemburgo	5.71		8.84		5.37		2.21	
7	Inglaterra	5.62		6.01		4.21		7.04	
8	Suiza	5.57		5.96		5.16		5.63	
9	Francia	5.48		5.19		3.47		8.58	
10	Bélgica	5.47		6.18		3.44		7.33	
26	Argentina	3.84	3	4.17	13	1.98	3	5.96	3
32	Uruguay	3.65	4	4.43	8	2.66	5	3.99	5
41	Chile	3.25	5	4.45	7	1.84	6	3.66	6
43	Venezuela	3.18	6	4.1	14	1.73	5	3.99	5
44	Brasil	3.17	7	3.5	20	1.54	4	4.95	4
47	Panamá	3.13	8	4.9	3	2.09	13	2.31	13
49	Costa Rica	3.09	9	4.74	4	2.06	12	2.39	12
56	México	2.91	10	4.03	15	1.47	7	3.44	7
57	Trinidad y Tobago	2.86	11	4.57	6	1.94	16	1.92	17
60	Jamaica	2.78	12	4.21	12	2.11	18	1.88	18
64	Bolivia	2.72	13	4.32	10	1.1	9	2.88	9
65	Perú	2.68	14	4.22	11	1.11	10	2.87	10
66	Nicaragua	2.67	15	4.66	5	1.18	14	2.17	14
68	El Salvador	2.63	16	4.39	9	1.57	19	1.84	19
70	Colombia	2.62	17	3.61	19	1.39	8	3.03	8
78	Guatemala	2.47	18	3.89	16	1.45	15	2.06	15
80	Ecuador	2.44	19	3.65	18	1.19	11	2.6	11
86	Honduras	2.3	20	3.85	17	1.2	19	1.84	19
90	República Dominicana	2.17	21	3.04	22	1.51	17	1.95	16
99	Paraguay	1.94	22	3.45	21	0.63	20	1.83	20
103	Barbados	1.8	23	2.24	23	1.84	23	1.17	23
111	Belice	1.54	24	1.53	24	1.8	22	1.18	22
122	Haití	0.94	25	0.34	25	1.07	21	1.53	21

Fuente: Elaboración propia usando datos de Dreher (2006).

De acuerdo al índice de Dreher, como se observa en la Gráfica II.10, en Latinoamérica, Argentina es el país de ALC que ha mantenido un liderazgo considerable sobre los otros países, reportando las puntuaciones más altas en globalización social y política de la región y un índice general de 3.84, posicionándose número tres en la región y número 26 en el mundo. Uruguay es un país que no se considera en la base de datos del índice Kearney y de acuerdo a este índice sigue a Argentina en los países de LAC con un índice de globalización de 3.65. De acuerdo al índice, Panamá es el país con la más alta puntuación de globalización económica de la región (después de EE.UU. y Canadá).

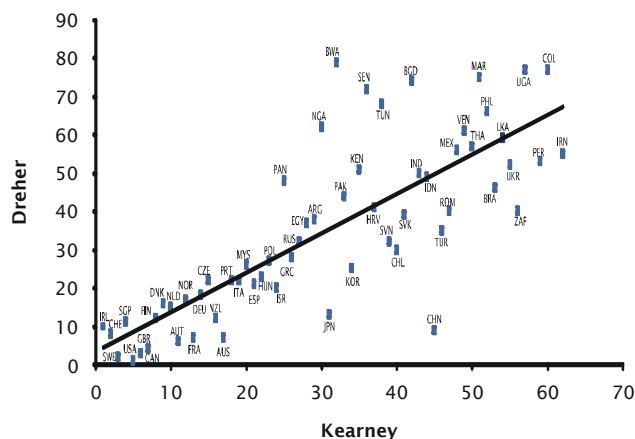
Brasil, la décima economía más grande del mundo se posiciona número siete en la región y número 44 en el mundo. Costa Rica es otro país que no se incluye en la base de datos de Kearney, su índice de globalización es de 3.09 y está posicionado número nueve en la región y 49 en el mundo; su índice

de globalización es el segundo más alto de la región después de Panamá.

De la Gráfica II.10 es posible observar que aún y cuando el tamaño de la muestra no es el mismo, la posición de los países según los índices de Kearney y Dreher mantienen de forma similar las primeras 30 posiciones, después de esto, existen notables diferencias debido principalmente a la incorporación de más países dentro de la base de datos de Dreher. La Gráfica II.11 muestra la relación entre los dos índices, se concluye que hay una relación positiva entre ellos.³

La Gráfica II.12 muestra el índice de globalización Dreher para las Subregiones de la CISS para los años 1975, 1990 y 2000. Es posible observar que la experiencia con el globalización varía, hay heterogeneidad en el grado de globalización a través del tiempo y entre países, así como entre regiones y dentro de los países. En la mayoría de los países se observa una mejora en el grado de globalización medido por el índice en 2000 en relación con 1990 y 1975.

Gráfica II.10
Posiciones de Países de Acuerdo a los Índices de Globalización
(posición)

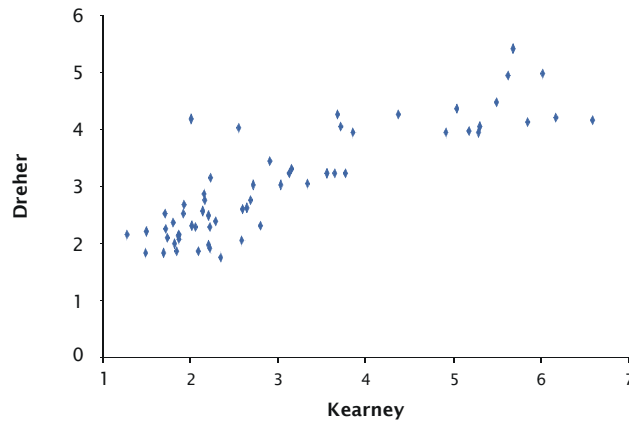


Nota: ARG: Argentina, AUS: Australia, AUT: Austria, BGD: Bangladesh, BRA: Brasil, BWA: Botswana, CAN: Canadá, CHE: Suiza, CHL: Chile, CHN: China, COL: Colombia, CZE: República Checa, DEU: Alemania, DNK: Dinamarca, EGY: Egipto, ESP: España, FIN: Finlandia, FRA: Francia, GBR: Inglaterra, GRC: Grecia, HRV: Croacia, HUN: Hungría, IDN: Indonesia, IND: India, IRL: Irlanda, IRN: Irán, ISR: Israel, ITA: Italia, JPN: Japón, KEN: Kenia, KOR: Corea, LKA: Sri Lanka, MAR: Marruecos, MEX: México, MYS: Malasia, NGA: Nigeria, NLD: Holanda, NOR: Noruega, NZL: Nueva Zelanda, PAN: Panamá, PAK: Pakistán, PER: Perú, PHL: Filipinas, POL: Polonia, PRT: Portugal, ROM: Rumania, RUS: Rusia, SEN: Senegal, SGP: Singapur, SVN: Eslovenia, SVK: Eslovaquia, SWE: Suecia, THA: Tailandia, TUN: Túnez, TUR: Turquía, UGA: Uganda, UKR: Ucrania, USA: Estados Unidos, VEN: Venezuela y ZAF: Sudáfrica.

Fuente: Elaboración propia usando datos de Dreher (2006).

³ Correlación de Spearman 0.86, significativa al 5 por ciento.

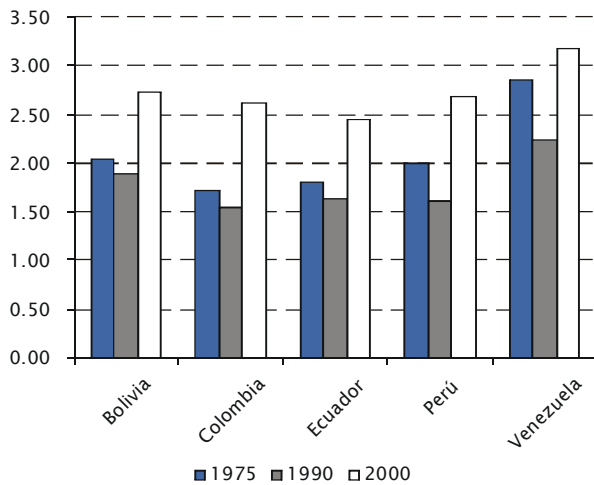
Gráfica II.11
Relación entre los Índices Kearney y Dreher



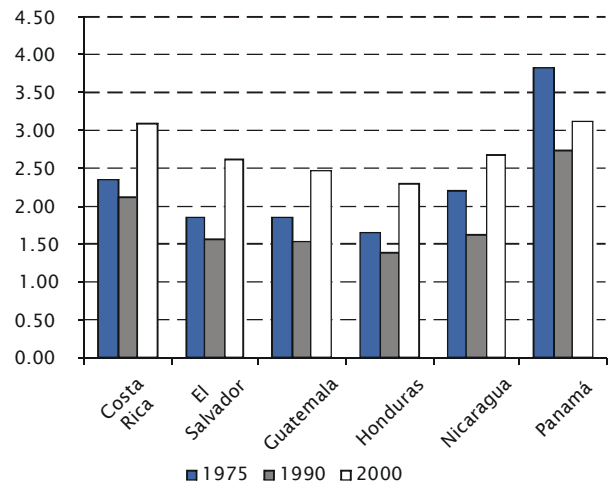
Fuente: Elaboración propia usando datos de Dreher (2006).

Gráfica II.12
Índice Dreher de Globalización para los Países de ALC, 1975-2000

a) Andina

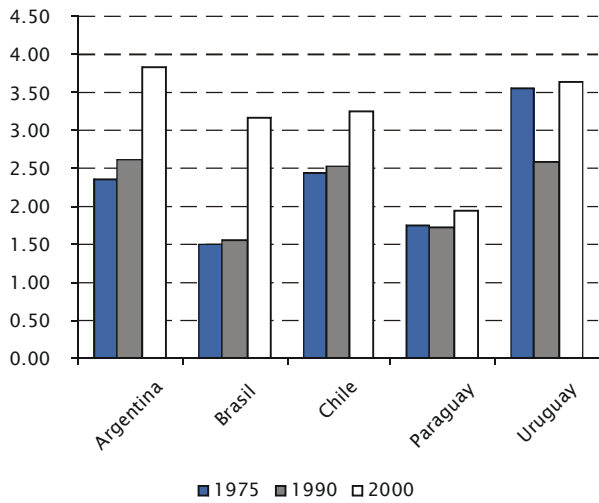


b) Centro América

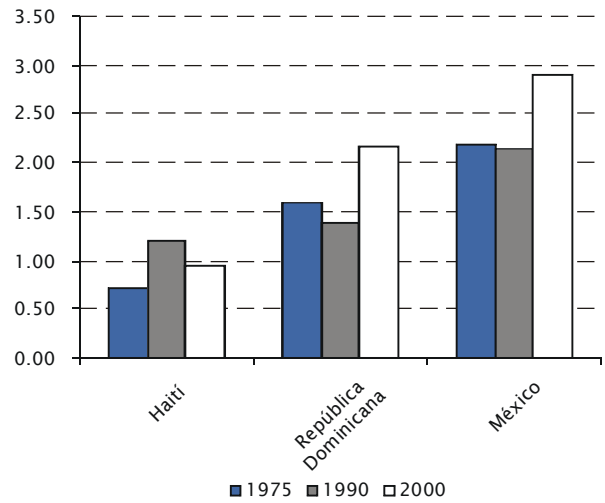


Gráfica II.12 (continuación)

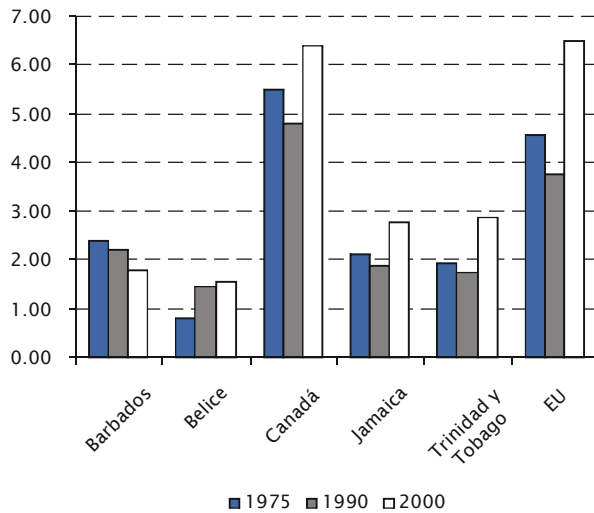
c) Cono Sur



d) México y el Caribe Latino



e) Norte América y el Caribe Anglo



Fuente: Elaboración propia usando datos de Dreher (2006).

II.4. Conclusiones

Las personas alrededor del mundo han establecido contactos más cercanos de forma progresiva a través de muchos siglos, pero recientemente la velocidad se ha incrementado. El transporte aéreo, el servicio telefónico, el correo electrónico, las computadoras, los grandes contenedores marítimos y los flujos instantáneos de capital, entre otros factores, han hecho que el mundo sea más independiente que nunca. Las corporaciones multinacionales fabrican productos en muchos países y los venden a consumidores alrededor del mundo. El dinero, la tecnología y las materias primas se mueven más rápido a través de las fronteras nacionales. Adicionalmente a los productos y las finanzas, las ideas y culturas circulan más libremente. Como resultado, las leyes, economías y los movimientos sociales se están ahora formando a nivel internacional.

Aun y cuando es difícil medir un concepto tan difuso como es la globalización, comprender el proceso basado en los hechos y resultados es indispensable para el diseño de política, la toma de decisiones estratégicas, así como para los análisis económicos, sociales, culturales y de cualquier tipo. El aspecto económico de la globalización se ha observado por medio de variables individuales, mientras que los aspectos sociales y culturales de este proceso no son identificables tan fácilmente.

En el caso de la globalización económica se observa que durante los ochentas y noventas, los países de ALC se han abierto de forma significativa al comercio. La creciente intensidad y extensión del comercio ha provocado una creciente vinculación de las economías. La IED también ha tenido un auge durante los noventa debido principalmente a las fusiones y adquisiciones.

No es fácil construir una herramienta precisa para medir un proceso tan complejo como lo es la globalización, a pesar de eso, existen índices desarrollados recientemente, mismos que se utilizan cada vez con más frecuencia para analizar

los diferentes efectos o impactos de la globalización en aspectos tales como desigualdad, desarrollo y crecimiento.

El índice KFP constituye un primer esfuerzo por construir una medida compuesta de globalización, este índice es diseñado por A.T. Kearney, Inc. Global Policy Group y Foreign Policy Magazine y se publica desde 1995. Este índice sitúa el proceso de globalización en un panorama más nítido mediante la evaluación de cambios en sus componentes más importantes, ya sea compromisos en relaciones internacionales, diseños de política, flujos financieros y comerciales o movimiento de ideas, personas e información a través de fronteras. El índice calcula estos cambios para 62 economías avanzadas e importantes mercados emergentes para trazar un mapa de la globalización entre las regiones del mundo. De acuerdo a este índice los diez países más globalizados son principalmente de Europa con excepción de Canadá, EE.UU. y Singapur.

Otro esfuerzo que se ha hecho para ofrecer un marco del proceso de globalización es el índice construido con la metodología de CP propuesto por Dreher (2006). El índice mide las tres dimensiones principales de globalización: económica, social y política y se construye para 123 países utilizando 23 variables. De aquí se puede observar que, aunque EE.UU. y Canadá son los dos países más globalizados, el resto de las diez posiciones son principalmente para países europeos.

Un bajo posicionamiento de un país se asocia generalmente con factores económicos y tecnológicos débiles, lo cual generalmente sucede en los países en desarrollo. Las altas posiciones de los países industrializados comparten patrones similares en la distribución de varios de sus componentes. La globalización media por región muestra que los factores personales y tecnológicos juegan un papel importante en determinar el posicionamiento de las regiones. La descomposición del índice en componentes principales brinda la posibilidad de identificar las fuentes de la globalización y de

asociarlas con medidas de política económica para obtener los cambios deseados en las políticas nacionales e internacionales.

Es interesante notar que durante la fase actual de globalización los países menos globalizados son los que observan un mejor desempeño. Ahora mismo, países como China y la India son economías que están creciendo rápido pero están posicionados muy debajo de acuerdo a los índices de globalización. Esto proporciona una lección muy importante para otros países en desarrollo. Esto no es sorprendente para los expertos en crecimiento. De acuerdo con Robert Lucas, una economía menos desarrollada crecerá tan rápido como las economías ricas en tanto haya flujos de tecnología. Bajo un ambiente que conduzca a la rápida transferencia de tecnologías, se espera que los países menos desarrollados crezcan más que las naciones que marcan la pauta en nuevas tecnologías, la razón es que el proceso de transferencia puede ser más rápido que el proceso de creación. Si los índices de globalización son una medida razonable de la habilidad de las economías nacionales de llevar a cabo dichas transferencias, entonces son útiles para entender las capacidades para el crecimiento.

Estos países están integrando su economía a un paso veloz, estableciendo una lección para muchos otros países en desarrollo. En la India, el elevado crecimiento de la población aunado a su compleja geografía cultural y a la tensión geopolítica compromete el desarrollo equitativo de la globalización.

Desde esta perspectiva, el tema para los gobiernos nacionales no es tanto comprender el impacto de la globalización en los programas de seguridad social, sino tomar en cuenta la causalidad opuesta. Principalmente que hay efectos que la globalización trae consigo, como el aumento en la competencia su consecuente necesidad de mayor eficiencia, el incremento en la movilidad de los factores de producción, las presiones internacionales por nivelar el campo de juego o la introducción de estándares uniformes o códigos de conducta;

todos estos factores que van a ser más importantes con el paso del tiempo (Tanzi 2000), ¿qué es lo que se puede hacer entonces para preparar a la población local a adaptarse mejor al rápido cambio tecnológico? La incertidumbre que enfrenta la población en términos de empleo y salarios se ha convertido en un obstáculo al cambio. En algunas ocasiones, este proceso se percibe como injusto. También se reconoce que algunas veces se ha visto como imprudentes a los gobiernos debido a las historias recientes de devaluación y recesión acompañadas con movimientos de privatización que conducen a la monopolización, mientras que el fortalecer la seguridad social no es una medida preventiva que sea adoptada frecuentemente para enfrentar los tiempos ya conocidos de turbulencia. Un gobierno nacional puede esperar pasivo y responder a la presión social que surge contra el proceso económico o puede asumir una posición proactiva y pensar en la clase de programas de seguridad social que puedan generar una ayuda para la población para reformar los programas que pueden acelerar el crecimiento económico.

CAPÍTULO III
DEBATES ACTUALES SOBRE LA GLOBALIZACIÓN

CAPÍTULO III

DEBATES ACTUALES SOBRE LA GLOBALIZACIÓN

III.1 Introducción

El Capítulo II describe el incremento en la magnitud de la globalización en las décadas pasadas. La mayoría de los países de ALC se involucraron en este patrón por el mayor bienestar esperado: mientras que los gobiernos están al tanto de los ajustes potenciales de mediano plazo asociados a la liberalización de sus economías nacionales en sus regímenes de comercio, inversión y regulación, también han creído que los aumentos en desarrollo económico y la mejora para la mayoría de la población justifican el movimiento. Los países se podrán beneficiar de mayor crecimiento en el largo plazo, propiciado por una productividad más alta, que implicará más empleo y mejores salarios; y también podrán hacer caudal de precios más bajos y de mayor variedad de productos. Esto conduciría a un mejor estado general de bienestar y a menores niveles de pobreza. Por otra parte, generalmente se espera que en los países en desarrollo aumente la demanda de trabajadores con niveles bajos de educación, factor en el cual son abundantes, que puede también inducir una menor desigualdad. A pesar de estas expectativas, las ventajas a largo plazo en general no llegarán sin los costos a corto plazo, llamados ajustes estructurales. En este escenario, se considera necesaria o por lo menos conveniente la adopción de políticas sociales apropiadas de protección para apoyar a los que cargan con los costos del ajuste.

Este Capítulo analiza la evidencia que evalúa si estas predicciones se han cumplido. La literatura en el tema es inmensa y por lo tanto, resulta inviable examinarla en su totalidad —los enfoques son además muy variados, la gama se extiende desde los altamente técnicos a los de corte filosófico—. Para este informe, el aspecto más interesante se relaciona con los asuntos económicos de mercados de trabajo, las políticas y el riesgo social. Dentro de esta literatura, se escogen los estudios basados en evidencias recientes. Creemos sin embargo que a pesar de un esfuerzo importante por recolectar toda la literatura pertinente, algunos creerán que cierto asunto o evidencia no fue tratado de manera totalmente satisfactoria; amén que el tema de la globalización es un asunto polémico. A pesar de esto, confiamos que las conclusiones a que hemos arribado después de revisar la literatura obtendrán mayor consenso.

Las conclusiones indican que los países del mundo tienen una agenda amplia en políticas públicas que habilitaría que las promesas de la globalización se hicieran realidad. En particular, las instituciones de seguridad social tienen un papel fundamental a cumplir. Esperamos que la información de este Capítulo proporcione bases útiles para el diseño de las políticas y de los programas de la seguridad social.

El Capítulo está organizado de la siguiente manera. La sección 2 describe los impactos

económicos de la globalización, en términos de mercado de trabajo y de riesgos sociales. La sección 3 repasa la literatura de la relación entre la globalización y los programas de protección social. La sección 4 resume brevemente las opiniones en el tema de los organismos internacionales. La sección 5 destaca los resultados principales de estas revisiones y la sección 6 contiene las conclusiones.

III.2 Los Impactos de la Globalización en las Variables que Determinan el Bienestar de las Familias

III.2.1 Impactos de Corto Plazo en las Variables de los Mercados Laborales y la Pobreza

III.2.1.1 Impacto en los Salarios y la Desigualdad

Nos interesa entender la relación entre salarios o ingreso del trabajo y globalización, ya que este vínculo es factor determinante para comprender la evolución de los sistemas de protección social de nuestra época. El comportamiento de los salarios es fundamental dado que afecta las pensiones, especialmente las de vejez o retiro, tanto en los esquemas de beneficio definido como, más directamente, en los de contribución definida. Salarios más bajos conducirán a menores pensiones o aumentarán la probabilidad de que los afiliados terminen ganando la pensión mínima ofrecida frecuentemente por los sistemas nacionales. Por otra parte, si entendemos la manera en que las distribuciones nacionales del salario están cambiando, se podrá evaluar el impacto de la globalización en la desigualdad. Dado que la seguridad social, a través de sus componentes solidarios, puede ayudar a reducir la desigualdad, la comprensión de este comportamiento puede ayudar al diseño de ajustes o nuevas políticas a los esquemas de seguridad social.

Probablemente el cambio más importante observado en los salarios es el impacto de la globalización en la distribución de los salarios (o de la renta del trabajo). Desde la década de los años noventa, se ha observado en los países latinoamericanos un incremento diferencial en el

retorno a la educación (o habilidades), especialmente entre la educación terciaria y la educación secundaria y primaria. Es decir, las diferencias en el salario entre las personas con educación terciaria y las personas con educación secundaria y primaria ha crecido ("premio a la educación"). El Cuadro III.1 muestra el premio medio del salario por cada año del estudio adicional en los países del Continente Americano y el índice de crecimiento anual de tal premio, después de considerar experiencia de trabajo y otras características de los individuos.

Diversos investigadores han intentado entender: i) cuánto del incremento del retorno a la educación se puede atribuir a la exposición a la globalización, especialmente comercial; y ii) cuáles son los mecanismos a través de los cuales la globalización afecta al premio a la educación. En general se puede concluir que la dispersión en la distribución salarial a través de niveles de educación se puede explicar hasta cierto punto por la apertura de los países; que el tamaño del impacto varía entre los países; y que los canales pueden ser diversos. De manera general se puede decir que los argumentos que han dominado la discusión académica son:

Cambio tecnológico sesgado hacia las habilidades.

Un cambio tecnológico es sesgado hacia las habilidades si induce a los empresarios a demandar un mayor número relativo de trabajadores educados y entrenados que a trabajadores de bajas habilidades a un nivel dado de salarios. La consecuencia de un aumento relativo en la demanda por trabajadores calificados es que el salario de este tipo de mano de obra se incrementa en relación a los trabajadores menos calificados. Este tipo de cambio tecnológico no es necesariamente un resultado del comercio internacional, especialmente en los países desarrollados, donde generalmente se genera el cambio tecnológico. Se asocia ciertamente en los países menos desarrollados a la apertura puesto que el cambio tecnológico proviene de naciones más ricas que procuran ahorrar costos laborales. Para los países menos desarrollados, si todos los sectores de la economía tienen igual acceso a la tecnología

Cuadro III.1
Diferenciales Salariales por Nivel de Escolaridad, 1990-2001
 (cambio porcentual por año adicional de escolaridad)

País	Número de observaciones	Escolaridad secundaria/primaria		Escolaridad terciaria/ secundaria	
		Promedio	Cambio anual	Promedio	Cambio Anual
<i>América Latina</i>	81	9.85	-0.19	17.26	0.40
Argentina	10	9.15	-0.01	15.86	0.39
Bolivia	6	5.57	-0.05	14.15	1.99
Brasil	12	15.99	-0.36	23.29	0.40
Chile	5	14.15	0.15	21.27	0.40
Colombia	7	8.47	-0.03	20.38	0.18
Costa Rica	6	9.68	-0.14	16.40	0.06
Ecuador (1998)		12.46		6.99	
El Salvador (1999)		8.56		21.56	
Guatemala (1998)		10.74		14.59	
Honduras	5	5.46	-2.11	13.14	-0.88
México	10	8.47	0.09	16.66	0.32
Nicaragua (2001)		10.31		18.46	
Panamá	6	9.77	-0.30	16.36	0.10
Paraguay (1999)		8.12		0.00	
Perú	4	8.12	-0.23	15.60	0.72
Uruguay	5	8.29	0.11	12.20	0.46
Venezuela	5	8.37	-0.05	15.99	0.50
<i>Estados Unidos (1996)</i>		9.18		13.48	

Fuente: Tomado de BID (2004).

extranjera, entonces es razonable esperar un aumento de la brecha salarial entre los trabajadores más educados y los trabajadores de menores habilidades a través de los diferentes sectores en la economía.

Robbins (1996), que realizara uno de los primeros estudios en el tema, concluye que el incremento en la demanda y en los salarios relativos de los trabajadores de mayores habilidades para los casos de Argentina, Chile, Costa Rica, Colombia, México y Uruguay está asociado a la adopción de tecnología intensiva en trabajadores de mayores habilidades vía las importaciones de mercancías de capital. Attanasio, et al (2003) encontraron para Colombia que parte del incremento desigual de los salarios a través de los niveles educativos se puede explicar, entre otros factores, por el cambio tecnológico sesgado hacia las habilidades, y que el cambio es mayor en las industrias con reducciones tarifarias más altas. Esto sugiere que la adopción más rápida de tecnologías sesgadas a las habilidades fue

una respuesta a la creciente competencia. Mazumdar y Quispe-Agnoli (2002) plantean que la evidencia para Perú apoya la hipótesis que la desigualdad del salario se puede explicar, al menos parcialmente, por el cambio tecnológico sesgado hacia las habilidades y que este cambio tecnológico está incorporado a la maquinaria importada.

Competencia de importaciones en industrias intensivas en bajas habilidades. Esta discusión indica que la competencia de países con bajos salarios reduce la demanda relativa por trabajadores de bajas habilidades en países más ricos, haciendo bajar sus salarios en relación a los salarios de los trabajadores con mayores habilidades. No es fácil predecir la manera en la cual mayores niveles de comercio afectan el salario relativo de los trabajadores de altas y bajas habilidades en un país dado. Para el país típico de ALC, mayor apertura comercial ha significado un nivel más alto de intercambio con las economías abundantes en trabajadores de altas habilidades

como las de Norteamérica y de Europa occidental, pero también ha comprendido el mayor intercambio con países caracterizados por factores abundantes en bajas habilidades, como China e India. Galiani y Sanguinetti (2003) demuestran para el caso de Argentina que hay una asociación positiva y significativa entre el comercio, medido como cocientes de la penetración de las importaciones y premios a la educación universitaria. Hanson y Harrison (1999), entre otros, también han demostrado para el caso de México que una reducción en la protección de las tarifas comerciales afectó negativamente a trabajadores de bajos niveles de habilidad.

Los investigadores han encontrado otros mecanismos que afectan la distribución de salarios a través de niveles de habilidad. Algunos de ellos son los siguientes:

Entradas de capitales del norte al sur y propiedad extranjera. Feenstra y Hanson (1995) propusieron que las entradas de capitales, medidas como IED, cambiaron relativamente la producción en México hacia mercancías intensivas en habilidades, aumentando de esta manera la demanda relativa del trabajo experto, y que este efecto explica una porción importante de la desigualdad observada en el salario en el período que terminó en 1988. Aitken, Harrison y Lipsey (1996) encontraron que las fábricas propiedad de extranjeros pagan premios a la habilidad más alta que las plantas domésticas en el caso de México. Hanson y Harrison (1995) demuestran que éste es también el caso de exportadores mexicanos. Los autores discuten que sus resultados son consistentes con varias interpretaciones: i) los trabajadores pueden ser más productivos en empresas multinacionales, ii) las empresas multinacionales pueden atraer a trabajadores más capaces, o iii) las multinacionales puede ganar más beneficios y compartirlos con sus trabajadores.

Migración de personas de altas habilidades. En un estudio reciente, Mishra (2006) encontró que la emigración tenía un efecto positivo en los salarios mexicanos y esto está asociado en su opinión al

aumento desigual del salario a través de grupos de personas con diferentes habilidades. En la misma línea, Chiquiar y Hanson (2002) encontraron que los emigrantes mexicanos a Estados Unidos —aun cuando son menos educados que los nativos de Estados Unidos— están en promedio más educados que los residentes en México. Así, si a los emigrantes mexicanos en los Estados Unidos se les pagaran según los patrones de la determinación del salario en México, tenderían a caer dentro de la mitad superior de la distribución del salario de México. Esto resulta en contrasentido a la visión popular sobre la migración internacional que dice que los emigrantes son muy pobres en su país de origen. Por el contrario, los emigrantes pertenecen a los estratos sociales medios de sus comunidades del origen. Esto permite a los autores concluir que la migración puede incrementar la desigualdad del salario porque los trabajadores menos y más educados se quedan en el país, mientras que gran parte de los medianamente educados salen del país. Dado el tamaño de los flujos migratorios, éste es un asunto a considerar por lo menos en el Caribe, América Central y México.

Otras reformas orientadas al mercado. En un reciente artículo, Behrman, et al (2003) utilizan una nueva base de datos para 18 países de AL para el periodo 1977-1998 con el fin de evaluar el efecto de seis políticas orientadas al mercado, a saber, liberalización de los sectores comercial y financiero, privatización, apertura de mercados de capitales, reducción de las tasas altas de los impuestos a la renta a favor de ampliación de los impuestos al consumo y la desregulación de los mercados de capitales, en la desigualdad salarial. Los autores concluyen que en general las reformas liberalizadoras afectan de manera significativa la brecha salarial pero que el efecto va disminuyendo en el tiempo —aunque para algunas políticas individuales el efecto es persistente—. Este efecto se explica principalmente por el fuerte impacto que tiene la reforma de los mercados financieros domésticos, la liberalización de la cuenta de capitales y la reforma impositiva. Asimismo, los autores encuentran que hay cierta

evidencia, aunque menos sólida, que la reforma a los mercados laborales también contribuyó a ampliar la desigualdad salarial, que la privatización reduce la brecha salarial, y contrario a lo establecido en párrafos anteriores, que la apertura comercial no tiene efectos en la distribución salarial. Como se explicará más adelante, los resultados de estudios basados en muestras de países, como este, están sujetos a críticas que advierten sobre la confiabilidad de los resultados.

Es importante mencionar que los patrones descritos en los párrafos anteriores no se observan en el caso de Brasil. Gonzaga, et al (2005) documenta que la reducción en la brecha salarial entre la educación secundaria y primaria (véase el Cuadro III.1 arriba) observada para Brasil se asocia con la liberalización comercial y que el empleo cambió de sectores intensivos en altas habilidades a sectores intensivos en bajas habilidades. El contraste entre México y Brasil trae ciertamente la pregunta sobre el impacto diferenciado de la distancia a los Estados Unidos y el papel de TLCAN y de MERCOSUR como estrategias regionales alternativas de cómo enfrentar la globalización. México y el Brasil pueden tener diversos resultados debido a una variedad de causas: i) la frontera con Estados Unidos y el gran flujo de individuos hace que el flujo de mercancías y tecnología sea más difícil de controlar para México que para Brasil; ii) el TLCAN ha consolidado los enlaces y las barreras naturales creados por la distancia. No tenemos un diagnóstico completo de cuáles serán los impactos en el largo plazo del TLCAN y del Mercosur en los niveles de salario y las distribuciones salariales en México y Brasil —tampoco se tiene un diagnóstico completo en la actualidad—. Sin embargo, no hay duda que éste es un tema de interés para todos los países en el Continente Americano que amerita investigación adicional.

El aumento en el premio a la educación no es el único cambio observado en la distribución del salario. La distribución del salario cambió también a nivel de sectores o industrias y a nivel regional como consecuencia de la globalización. Por ejemplo, en una

serie de trabajos fue encontrado para Colombia que a mayor reducción de las tarifas comerciales en un sector o industria en particular, mayor declinación de los salarios en este sector o industria en relación al promedio de la economía en su conjunto (Goldberg y Pavcnik 2001 y Attanasio, et al 2003). Feliciano (2001) encuentra que entre 1986 y 1990 la dispersión del salario en México creció más en sectores de bienes comerciables que en sectores de bienes no comerciables, y también consigna que el premio industrial del salario bajó más en industrias con reducciones más grandes en los requisitos de licencias de importación que en las industrias con una reducción más grande en las tarifas. Por otra parte, en una serie de artículos, Gordon H. Hanson señala para el caso de México que la estructura regional del salario ha sido afectada por la globalización. En general se puede concluir que los salarios en los estados fronterizos se incrementaron respecto de los salarios en las zonas no fronterizas durante el período de apertura comercial más importante (véase por ejemplo Hanson 2003).

Todos los factores que afectan los salarios ocurren al mismo tiempo y tienen impacto en diversas dimensiones, a través de habilidades, industrias y regiones. En este sentido, mientras que hay un grupo de personas que se benefician más de las ventajas de la globalización, a saber, los trabajadores más educados en general (Brasil es una posible excepción), otros grupos están cargando con los costos del ajuste, en general los individuos de bajas habilidades que trabajan en las industrias que se han abierto agresivamente y, en el caso de México, los que trabajaban en aquellos Estados lejos de la frontera con Estados Unidos. La dimensión subregional puede ser crucial para entender el apoyo a los procesos de liberalización en varios países. Resulta claro que algunos territorios son "ganadores" mientras que otros pueden enfrentar procesos de ajuste de largo plazo por las medidas de la liberalización; el proceso político respecto a los asuntos de la globalización también se ha regionalizado en varias naciones.

III.2.1.2 Impacto en el Empleo y la Informalidad

El efecto de la globalización en el empleo sigue la misma lógica del efecto de la globalización en los salarios. Después de todo, los cambios en los salarios o en el empleo reflejan el aumento en la demanda relativa por un cierto tipo de trabajadores. La demanda relativa afectará los salarios y el empleo dependiendo de las condiciones de trabajo del mercado, en particular de la capacidad de los trabajadores para moverse entre los diferentes sectores. Por otra parte, algunos críticos de la globalización han discutido que la apertura conduciría a una mayor competencia en los mercados y que ésta puede inducir a que las firmas subcontraten alguna parte de sus procesos a empresas pequeñas o micro empresarios que no cumplen con regulación fiscal o laboral y que pertenecen al sector informal.

La evidencia del impacto de la globalización en el empleo, el desempleo y la informalidad es muy pequeña, especialmente si se compara con la literatura del impacto de la globalización en los salarios. La "inexplicable" conclusión es que en general se observa un impacto pequeño de la reforma comercial en el empleo en los países menos desarrollados (Harrison y Hanson 1999). Una serie de estudios para Colombia no encuentra una relación significativa entre las reducciones de tarifas y otras medidas de exposición comercial y el desempleo y/o reasignaciones de trabajadores a través de diversos sectores (Attanasio, et al 2003 y Goldberg y Pavnick 2005). Revenga (1997) encuentra una reducción moderada en el empleo a nivel de empresa en el México de los años ochenta, después de la implementación de reducciones en los niveles de tarifas y cobertura de cuotas. Hanson y Harrison (1999) encontraron un impacto pequeño en el empleo relativo de los trabajadores de mayor educación en el caso de México por la reducción de las tarifas en 1985. Hay excepciones documentadas respecto de estos

resultados. Por ejemplo, Mazumdar y Quispe-Agnoli (2002), como fue explicado en párrafos anteriores, demuestran que la maquinaria importada condujo al aumento relativo en el empleo del trabajo calificado en Perú. Rama (1994) encuentra que las reformas del comercio en Uruguay entre 1979 y 1985 tuvieron un impacto significativo en el nivel del empleo a lo largo del sector manufacturero, y no observa ningún impacto sobre los salarios reales. Como se mencionó anteriormente, Gonzaga, et al (2005) documentan que en Brasil se observaron cambios en el empleo, de trabajadores de mayores habilidades hacia trabajadores de bajas habilidades. Finalmente, varios autores sugieren que el aumento del desempleo en la década de los años noventa en Argentina se debió a la liberalización comercial (véase por ejemplo Palomino 2003).

En estudios con un enfoque diferente, el McKinsey Global Institute (2003)¹ encontró un resultado mixto del efecto de la IED en el empleo: en dos tercios de los casos sector/país estudiados no hay un efecto negativo sobre el empleo debido a la entrada de empresas multinacionales. Los casos de estudio de Brasil y México documentan que en el caso del sector automotriz ambos países experimentaron aumentos de la productividad del trabajo con la entrada de compañías multinacionales. Sin embargo, solamente en México fue observado un efecto positivo sobre el empleo. En el sector de bienes electrónicos personales los países experimentaron efectos positivos sobre la productividad del trabajo y el empleo. El estudio resalta que gran parte del efecto se explica por las condiciones locales de regulación. Por ejemplo, en el sector de la venta al por menor de alimentos, la entrada de minoristas grandes fue asociada en México a una mayor productividad de trabajo y mayor empleo formal pero en Brasil el sistema fiscal proporcionó una protección importante a las operaciones de baja productividad

¹ McKinsey Global Institute realizó estudios de caso del efecto de la IED en cinco sectores (automotriz, bienes electrónicos personales, banca al menudeo, industria de supermercados (ventas al menudeo de comida), operaciones *offshoring* de tecnologías de información y de procesos comerciales) en cuatro países en vías de desarrollo: Brasil, China, India y México.

y así redujo la transición a formatos que normalmente tienen una mayor productividad (de supermercados pequeños a hipermercados). En India la reforma que reguló las telecomunicaciones ya puesta en ejecución ha sido una pieza clave para el desarrollo del sector de tecnologías de información; ha generado aumentos significativos para los trabajadores nativos debido a que las corporaciones multinacionales han desarrollado allí *software*, centros de ayuda, centros de llamadas y otras operaciones relacionadas a las tecnologías de información.

Asimismo, se ha encontrado evidencia de cómo las reformas comerciales contribuyeron al aumento en la probabilidad de trabajar en el sector informal; aunque el efecto se concentra en los años anteriores a la reforma del mercado de trabajo, que contribuyó a aumentar la flexibilidad en el mercado de trabajo colombiano (Attanasio, et al 2003, Goldberg y Pavnick 2003, y Goldberg y Pavnick 2005). La falta de relación entre la apertura y la informalidad también fue encontrada para Brasil (Goldberg y Pavnick 2003).

¿Cuáles son las razones del generalmente "inexplicable" escaso efecto sobre el empleo de la exposición comercial y de las menores tarifas, por lo menos para el caso de México y de Colombia? Harrison y Hanson (1999) demuestran que para el caso de México, el bajo impacto sobre el empleo de los grandes cambios suscitados en las políticas comerciales o los flujos comerciales pueden explicarse porque gran parte del ajuste ocurrió a través de los salarios, como fuera explicado en párrafos previos; y porque hay otras formas en que las empresas ajustan sus procesos al hacer frente a la competencia como por ejemplo la reducción de los beneficios excesivos y el incremento en la productividad, como será descrito en secciones siguientes. Esto no significa sin embargo que mucha gente no haya perdido su empleo. Lo que probablemente esté sucediendo es que esta gente perdió su empleo y encontró otro empleo sustituto con salarios más bajos como sugiere el trabajo de Kaplan, Martinez y Robertson (2005).

III.2.1.3 Impacto en la Pobreza

Probablemente no se ha estudiado tanto otro asunto como la relación entre globalización y pobreza, medido como el número de personas que están bajo la línea de pobreza. Varios estudios han analizado si la globalización está asociada a mayor pobreza dentro de los países y a nivel mundial (global). En esta sección resumiremos los estudios que analizan la pobreza dentro de los países de América Latina. El Recuadro III.1 resume el artículo de Aisbett (2004) que examina la evidencia reciente en cuanto a pobreza global y explica las razones detrás de la ausencia de un consenso y de la polémica sobre el asunto.

Cuando se habla de globalización y pobreza, se puede analizar: i) el impacto de la globalización en el ingreso por trabajo; y ii) el impacto de la globalización en la pobreza a través del ingreso y del consumo; después de todo, la globalización ha afectado el ingreso de los individuos como fue resumido en párrafos anteriores pero también ha implicado precios más bajos, mayor variedad de mercancías y mayor calidad de los productos. Con respecto al primer punto, Goldberg y Pavnick (2005) han encontrado para el caso de Colombia que la pobreza está altamente asociada con bajos salarios, desempleo, informalidad y bajo cumplimiento con la legislación sobre salario mínimo. Como se mencionó en la sección anterior, no debe ser una sorpresa que los autores no encontraran una fuerte asociación entre las reformas comerciales y la pobreza. Por otro lado, Hanson (2005) ha encontrado para el caso de México que la exposición al comercio y otras medidas tales como IED están asociadas a la reducción de la pobreza por ingreso salarial y que el comercio permitió a personas que trabajaban en Estados con alta exposición enfrentar de mejor manera la crisis financiera de 1994-1995.

Respecto al efecto desde el lado del consumo, en un estudio reciente Hausman y Leibtag (2005) han evaluado el grado en el cual los consumidores pueden beneficiarse de la mayor competencia y de la diversidad de alimentos. Los autores encuentran efectos significativos. En Norteamérica, durante los

15 últimos años, se han establecido tiendas de alimentos de gran escala, conocidas como supercentros o hipermercados. Éste es el caso para muchas otras áreas de bienes de consumo pero el estudio se centra en la venta al por menor de alimentos. Hausman y Leibtag estiman que en promedio los consumidores han recibido beneficios alrededor del 25 por ciento en gastos de alimentos gracias a las innovaciones comerciales. Esta ventaja proviene de la mayor variedad, mayor acceso y precios más bajos. Para la población estudiada, que gasta en promedio 151 dólares por mes, esta ganancia representa aproximadamente 38 dólares mensuales. Los autores también concluyen que los consumidores de más bajos ingresos son los que más se benefician, puesto que su ganancia es aproximadamente 10 puntos porcentuales por encima que la observada para los consumidores de altos ingresos.

En varios países del Continente Americano, tales como México y El Salvador, donde las franquicias a multinacionales estaban prohibidas a principios de los años noventa, tuvieron lugar reformas en la regulación que permitieron un crecimiento importante, especialmente en la industria de venta al por menor de alimentos pero también en otras áreas. Estas medidas, junto a reformas a la regulación comercial, han permitido el desarrollo de centros comerciales a gran escala (*malls*) que proporcionan precios más bajos tanto en alimentación como también en otros artículos. Es probable que el aumento en el bienestar de la población de estos países sea más grande que el aumento del bienestar observado para los

consumidores en el estudio de Hausman y de Leibtag puesto que el consumidor tenía una menor variedad de la cual escoger y compraba en mercados con un nivel menor de competencia. Esta discusión refuerza la necesidad de pensar en los obstáculos que la regulación y los grupos de interés imponen al desarrollo de sistemas modernos de comercialización: no sólo el empleo y la productividad son negativamente afectados sino que se colocan frenos al aumento significativo de bienestar por la vía del consumo.

Más allá de las reformas comerciales, Nicita (2004) encuentra que la liberalización comercial en México ha reducido los precios internos de un número de productos agrícolas y manufacturados. Mientras que efectivamente ha aumentado la brecha salarial a lo largo de las habilidades y las regiones, la pobreza se redujo tres por ciento por la liberalización comercial entre 1989 y 2000 en un ejercicio que consideró el ingreso y el consumo. McMillan, Zwane y Ashraf (2005) concluyen que el aumento de las importaciones de maíz bajó el precio de este cereal mexicano pero benefició a los productores mexicanos de maíz más pobres puesto que ellos son consumidores netos del cereal. Mientras tanto, los productores de maíz de ingresos medios reciben actualmente ingresos menores puesto que son vendedores netos de maíz. Los autores observan que la declinación en el ingreso de estos agricultores fue atenuada por dos programas sociales de ayuda al ingreso, Procampo y Progresá (hoy Oportunidades).

Recuadro III.1

Impacto en la Pobreza y Desigualdad Mundial

Uno de los temas más controversiales respecto a la globalización es su impacto en la pobreza y la desigualdad mundial, donde la palabra mundial significa un enfoque "sin fronteras", es decir, la pobreza se calcula como el número total de personas en pobreza o la incidencia de personas pobres en el mundo y donde la desigualdad se mide ya sea entre países o considerando a cada persona del mundo como miembro de una distribución de ingreso única global. Las personas que están en contra de la globalización normalmente concluyen que la globalización ha incrementado la pobreza y empeorado la distribución del ingreso. Las personas o grupos que están a favor de la globalización, incluyendo los organismos financieros internacionales, concluyen lo contrario. Aisbett (2004) analiza profundamente la razón por la cual los críticos de la globalización están tan convencidos de que la globalización es mala para los pobres. La

Recuadro III.1 (continuación)

autora concluye que la respuesta a su pregunta tiene dos dimensiones. "Primero, que ni la teoría ni la evidencia empírica sobre el efecto de la globalización en la pobreza es totalmente contundente. Segundo, y más importante, que la interpretación que las personas hacen de la evidencia disponible está altamente influenciada por sus valores y por sus creencias acerca del proceso de globalización" (p.2). Respecto a la primera dimensión, la autora explica que cada estudio que se ha realizado tiene diferencias metodológicas menores, pero que hacen que los estudios arriben a diferentes conclusiones acerca del impacto de la globalización en la pobreza y la desigualdad. Las diferencias metodológicas se pueden agrupar en i) diferentes definiciones de la medida de la pobreza y la desigualdad, ii) temas estadísticos, como el uso de un adecuada tasa de conversión, iii) la selección de los países que se incluyen en los estudios, y iv) el uso de diferentes bases de datos para calcular los indicadores, específicamente entre encuestas de hogares y cuentas nacionales. Para ilustrar estos puntos, el Cuadro 1 y el Cuadro 2 replican datos comparativos de diferentes estudios recolectados por la autora. Una explicación detallada de las diferencias se encuentra en su estudio. Aquí sólo señalamos que Xavier Sala-i-Martin, quien encontró una disminución en la desigualdad del ingreso, explica que los mayores cambios en la disparidad de ingreso se explican por cambios entre países y no por cambios en la desigualdad dentro de los países. Dentro de los países las desigualdades se han incrementado ligeramente durante el periodo de su estudio, pero no han sido suficientes para contrarrestar el efecto de la importante reducción de la desigualdad entre países. La reducción de la desigualdad entre países sin embargo, se explica principalmente, aunque no totalmente, por las altas tasas de crecimiento de China.

La autora señala que las diferencias técnicas resumidas en los párrafos previos son sólo una parte de la historia. Ella argumenta que los asuntos técnicos pueden no resolverse, pero inclusive si se resolvieran, las diferencias de opinión no desaparecerían porque los críticos y los proponentes de la globalización tienen diferencias sutiles en los valores, los cuales actúan como filtros a través de los cuales se interpreta la información. Además ambos grupos de personas tienen diferentes opiniones acerca del proceso fundamental que lleva a la globalización. Respecto al primer argumento, los críticos del efecto sobre la pobreza se enfocan al número de pobres, aunque reconozcan que la incidencia puede ser menor —es decir, aun si el porcentaje de gente pobre ha disminuido, ellos argumentan que hay más pobres en el mundo— mientras que los que están a favor de la globalización se enfocan en la incidencia, es decir, argumentan que el porcentaje de pobres ha disminuido. Los críticos de los efectos de la globalización en la pobreza focalizan más sus análisis en los efectos adversos en el corto plazo, mientras que los proponentes de la globalización lo hacen en los beneficios de largo plazo; y finalmente, los críticos de la globalización tienden a pensar en la pobreza como un concepto multifuncional, en lugar de algo que pueda ser medido a través de medidas de ingreso y de gasto, o aun a través de medidas que incorporen resultados de salud o educación. Las diferencias también aplican en el caso de la desigualdad, a pesar de que ambos grupos la reconocen

Comparación de Estimados de Pobreza Mundial Recientes

1998 Número (Miles de millones)	1998 Incidencia (%)	Cambio promedio 1987-1998 (millones por año)	Línea de pobreza (US dólares/al día)	Base de datos ^{1/}	Tipo de conversión ^{2/}	Fuente
1.20	24.0	+1.4	1.08	ENH	BMPPC93	Chen y Ravallion (2000), Cuadro 2
2.80	56.0	+22.9	2.15	ENH	BMPPC93	Chen y Ravallion (2000), Cuadro 3
0.35	6.7	-3.3	1.08	CN	BMPPC93	Sala-i-Martin (2002a), Cuadro 1
0.97	18.6	-20.0	2.15	CN	BMPPC93	Sala-i-Martin (2002a), Cuadro 1
0.46	9.2	-30.8	1.08	CN	BMPPC93	Bhalla (2003), Cuadro 1
0.37	7.4	-22.6	1.15	CN	BMPPC96	Bhalla (2003), Cuadro 1

Notas: 1/ ENH significa encuestas nacionales de hogares, CN significa cuentas nacionales, 2/ Tasa de conversión Poder de Paridad de Compra del Banco Mundial del año base 1993. Utiliza el método Elteto, Koves y Szulc.

Fuente: Tomado de Aisbett (2004).

Recuadro III.1 (continuación)

Comparación de Estimados de Desigualdad Mundial Recientes

Gini (año de inicio)	Gini (año final)	Tasa de cambio ^{1/}	No. de países	Basa de datos ^{2/}	Conversión del ingreso ^{3/}	Fuente
78.2 (1988)	80.5 (1993)	0.46	91	ENH	TC	Milanovic (2002), Cuadro 16
62.8 (1988)	66.0 (1993)	0.64	91	ENH	EKSPPC	Milanovic (2002), Cuadro 16
62.8 (1988)	64.5 (1998)	0.19	91	ENH	EKSPPC	Milanovic (2005)
62.7 (1988)	61.5 (1993)	-0.24	125	CN	GKPPC	Sala-i-Martin (2002b), Cuadro 1
62.7 (1988)	60.9 (1998)	-0.18	125	CN	GKPPC	Sala-i-Martin (2002b), Cuadro 1
64.2 (1978)	60.9 (1998)	-0.17	125	CN	GKPPC	Sala-i-Martin (2002b), Cuadro 1
63.8 (1980)	61.5 (1993)	-0.18	125	CN	GKPPC	Sala-i-Martin (2002b), Cuadro 1
65.9 (1980)	63.6 (1993)	-0.18	46	CN	GKPPC	Dowrick y Akmal (2001), Cuadro 5
77.9 (1980)	82.4 (1993)	0.37	46	CN	TC	Dowrick y Akmal (2001), Cuadro 5
69.8 (1980)	71.1 (1993)	0.15	46	CN	Afriat	Dowrick y Akmal (2001), Cuadro 5

Notas: 1/ Cambio total en el coeficiente de Gini del año de inicio al año final dividido por el número de años contemplados. 1/ Total change in the Gini from start year to end year divided by the numbers of years between. 2/ ENH significa encuestas nacionales de hogares, CN significa cuentas nacionales, 3/ PPC significa Poder de Paridad de Compra, Sala-i-Martin y Dowrick y Akmal usan los datos de los Cuadros Mundiales Penn del PPC, basados en el método Geary-Khamis. Milanovic utiliza el método Elteto, Koves y Szulc para calcular el PPC. TC significa tipo de cambio. Afriat es una alternativa a la conversión por PPC diseñada para eliminar los sesgos que típicamente presenta el GKPPC. Véase Dowrick y Akmal (2001) para los detalles.

Fuente: Tomado de Aisbett (2004).

como un problema. Los críticos se dirigen principalmente a analizar medidas absolutas y por lo tanto a mostrar la polarización entre el grupo de arriba y de abajo de la distribución del ingreso así como la distribución de las ganancias de la globalización, mientras que los proponentes se enfocan a analizar medidas relativas como el coeficiente de Gini. Por ejemplo, los críticos argumentan que la globalización ha empeorado la distribución porque las personas que se encuentran en la parte superior de la distribución están obteniendo más en términos absolutos, inclusive si en términos relativos la distribución no hubiera cambiado. Los críticos argumentarían que la globalización es dañina porque las corporaciones multinacionales obtienen una mayor parte de los beneficios a pesar de que pudieran pagar mejores salarios y ofrecer menores precios por los productos.

Finalmente, la autora argumenta que las conclusiones a las que las personas arriban de información poco concluyente están influidas por sus creencias previas. Probablemente, los críticos de la globalización tienen creencias previas negativas acerca del proceso fundamental de la globalización. En la mente de los críticos, de acuerdo con la autora, la elite global que está comandando el proceso de globalización, compuesta principalmente por ejecutivos de corporaciones multinacionales pero que también incluye tecnócratas, burócratas y políticos, toman decisiones que son buenas para la elite, y lo que es bueno para la elite es casi invariablemente malo para los pobres. Los proponentes de la globalización tienen una visión más optimista del proceso de la globalización porque no están de acuerdo en que el poder político y económico de las corporaciones multinacionales sea decisivo.

El valor de las discusiones y del análisis hecho por Aisbett (2004) es que las opiniones personales deben de estar balanceadas. Después de todo, todavía no se ha llegado a conclusiones indiscutibles. Una opinión más balanceada permitirá a las personas y en particular a los tomadores de decisiones que buscan mejorar el bienestar de las personas la adopción de acciones más específicas en lugar de tener que decidir entre dos rutas divergentes, que pueden tener resultados catastróficos.

III.2.2 Impacto en la Salud

Para entender el impacto de la globalización en salud, debemos analizar la relación entre los resultados de la salud, medidos generalmente por mortalidad infantil, y sus determinantes. De hecho muy pocos de los estudios que tratan el tema de la globalización y salud, se dirigen a estudiar los efectos indirectos, llamados determinantes. La discusión se ha centrado en dos argumentos. Primero, la salud, especialmente en los países pobres, es determinada básicamente por el ingreso (véase por ejemplo el famoso trabajo de Pritchett y Summers 1996). El segundo argumento, apoyado por la Organización Mundial de la Salud, minimiza el rol del ingreso y enfatiza que las políticas públicas de salud pueden tener efectos significativos en la mejora de la condición de salud de la población, especialmente en países pobres (véase CISS 2006 para una revisión de los determinantes de los resultados de salud).

Con esto en mente, si el ingreso es el determinante principal de la salud, entonces el efecto de la globalización en la salud depende de su interacción con el ingreso y la pobreza. No obstante, la relación del ingreso y la salud se ha puesto en duda últimamente (véase por ejemplo el trabajo de Deaton 2003 y 2004). Si el punto está siendo debatido, sería razonable pensar que las políticas públicas de salud son eficientes para mejorar algunos resultados de la

salud mientras que los resultados generales dependerían más de otros factores. En este sentido, Deaton (2004) argumenta que la transmisión de conocimiento relacionado con la salud y la tecnología médica es más importante que el ingreso para mejorar los resultados de la salud, y sugiere que el ingreso, la educación y las políticas públicas relacionadas con ambas son centrales porque gobiernan la manera en la cual el nuevo conocimiento se transforma en salud de la población. Como ejemplo, el autor menciona que el costo más bajo del comercio acelera la introducción de terapias y de tecnologías probadas en un país, como ha sido el caso de la unidad de cuidados intensivos neonatales; y que la transmisión más barata y más rápida de información a través de la televisión o de Internet ayuda a difundir información relacionada a la salud, tal como las ventajas del ejercicio, o de beta depresores o aspirinas en los tratamientos de los ataques al corazón. Deaton enfatiza que las desigualdades en la salud observada en estudios comparativos —por ejemplo, en el número de muertes a raíz de enfermedades que pueden ser prevenidas—, obligan a tomar un nuevo camino en la globalización en la cual las condiciones económicas, educativas y políticas sean más consistentes y permitan una difusión más rápida de la tecnología.

Recuadro III.2

Breve Resumen del Impacto en los Mercados Laborales en Canadá y los Estados Unidos

El impacto de la globalización en los países desarrollados debe ser analizado desde otra perspectiva, en particular en lo que se refiere a la tecnología. Dado que la mayoría de la tecnología es desarrollada en los países desarrollados, su aplicación está menos relacionada con la apertura. Esto debe tenerse en cuenta porque han sido sugeridas dos teorías alternativas como determinantes de los recientes cambios en los mercados laborales y la economía de Canadá y Estados Unidos.

Para el caso de Canadá, en una amplia investigación, Treffer (2001) concluye que el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos provocó una reducción en el empleo. En términos de ingresos, el autor encuentra que el Acuerdo parecer haberlos incrementado, un fenómeno que se explica por los trabajadores relacionados a la producción, y menos educados, lo que contribuyó a que se observara una menor desigualdad en los salarios, medida como la razón de las ganancias de los trabajadores no relacionados a la producción entre las ganancias de los trabajadores relacionados directamente a la producción. Finalmente, Treffer encontró que la productividad se incrementó significativamente y aun más la productividad laboral, explicado por la entrada y salida de las empresas así como por una mayor eficiencia

Recuadro III.2 (continuación)

dentro de las plantas. El impacto del comercio en los salarios parece no haber sido suficiente para revertir la creciente disparidad entre los salarios de trabajadores calificados y no calificados en el país, por lo menos no para los trabajadores jóvenes. Aydemir y Borjas (2006) han documentado que la brecha relativa de los salarios entre trabajadores jóvenes más educados y los menos educados se ha abierto desde los años ochenta aunque disminuyó para los trabajadores adultos. Asimismo, los autores sugieren que la migración ha reducido la desigualdad en Canadá.

En el caso de Estados Unidos no hay un consenso sobre el impacto de la globalización en los mercados laborales. Como en el caso de los países menos desarrollados, en Estados Unidos las brechas en los salarios y en el empleo entre los trabajadores más calificados y menos calificados se han ampliado en las últimas décadas. Asimismo, dos hipótesis principales se han probado empíricamente en diversos estudios: i) el enfoque de la globalización y ii) el enfoque de la tecnología. La primera afirma que la creciente demanda por trabajadores más calificados se explica por el proceso de la globalización, en particular por el comercio con países menos desarrollados, tal como lo predice la teoría clásica de comercio. El segundo enfoque atribuye la creciente demanda relativa por trabajadores más calificados a un cambio tecnológico sesgado hacia las habilidades. Entre los que apoyan la primera hipótesis se encuentran Borjas, et al (1991) y Wood (1995), entre otros, quienes encuentran evidencia del impacto en los salarios y en el empleo. Leamer (2001) resume el comportamiento de los salarios y el empleo como sigue: en la década de los 1960s los sectores intensivos en capital experimentaron mejoras tecnológicas importantes y también una reducción en sus precios relativos. Estos cambios provocaron que el trabajo y el capital mejoraran. En los 1970s los niveles salariales enfrentaron una presión a la baja, explicada por los cambios en los productos que de forma importante afectaron a la mano de obra y finalmente, en la década de los ochenta, el cambio tecnológico fue adverso a la mano de obra y se sembraron las bases para que se estableciera una tendencia en la ampliación de la brecha salarial.

Para los Estados Unidos, así como para Canadá, recientemente están siendo estudiadas nuevas formas de causalidad entre globalización y mercados laborales. George Borjas y sus coautores, en una serie de investigaciones han obtenido evidencia de que la inmigración ha tenido efectos adversos en la estructura salarial de los trabajadores nativos de Estados Unidos, lo que ha contribuido a la disminución del salario relativo de los trabajadores menos calificados (véase por ejemplo Borjas, et al 1996 y Borjas 2003). Esta opinión no es compartida por otros investigadores. Por ejemplo, Card (2005) y Card y Lewis (2005) encuentran que la evidencia sobre la que se basan las conclusiones de que la inmigración se ha traducido en ajustes en los salarios relativos y ha dañado a los trabajadores menos educados es muy frágil. Card (1997) encuentra que el mayor ajuste se ha dado a través de las tasas de empleo de los nativos y de los inmigrantes anteriores y únicamente una pequeña parte del ajuste se ha dado a través de la estructura salarial relativa.

III.2.3 Impacto en la Eficiencia y el Crecimiento y Bienestar de Largo Plazo

Como ya se ha dicho, pocos discutirán que la globalización no es un vehículo para mejorar el bienestar de la población. Habrá costos de ajuste de corto plazo, según lo visto en la sección anterior, pero se argumenta que los aumentos en la eficiencia conducirán a una mejora en el bienestar de largo plazo. Hay un importante número de trabajos que evidencian la relación entre apertura y crecimiento basado en regresiones de corte transversal o panel de países. Desafortunadamente, como se sabe, esta

literatura sufre de problemas metodológicos y los resultados en muchos casos no son confiables. Por un lado, hay quienes dicen que la evidencia debe ser tratada con precaución pero no ser descartada en su conjunto (Lindert y Williamson 2001). Por otra parte, Hallak y Lavinshon (2004), entre otros, han alertado que las conclusiones de este tipo de investigación se deben tomar con reservas ya que establecer la causalidad entre apertura y crecimiento de una manera estricta es difícil y además no permite identificar opciones de política pública. Como alternativa a estos estudios, otras investigaciones

han aplicado el uso de casos específicos por país para analizar el impacto de la apertura en productividad, bajo la lógica de que una mayor eficiencia, es decir una mayor productividad, se traduce en un mayor bienestar, crecimiento en el largo plazo y descenso de la pobreza.

Una de las discusiones principales que relacionan la globalización y la productividad en esta literatura es la llamada "hipótesis de la disciplina de las importaciones" que establece que la competencia extranjera mejora la productividad, al forzar a las empresas a ser más eficientes con los mismos recursos y al acelerar las tasas de innovación, sea por el acceso a insumos superiores a precios más bajos, y/o por la introducción de nuevas tecnologías, que conducen a incrementos en la productividad intra-planta, o a incrementos en las participaciones de mercado de las empresas más productivas, que puede darse inclusive por la entrada y salida de empresas de la industria (que conducen a un incremento en la productividad de la industria en cuestión).

Ha habido algunos estudios que analizan la relación entre apertura y productividad en plantas e industrias del sector manufacturero en los países de ALC. El Cuadro III.2 muestra el resumen de los resultados de los principales estudios. La columna 2 muestra la medida de desempeño utilizada por los autores; la columna 3 presenta la variable que se toma como determinante del desempeño; la columna 4 presenta las estimaciones de los aumentos de la productividad a nivel intra-planta; la columna 5 muestra los aumentos de la productividad como efecto de las reasignaciones de participaciones de mercado, y de la entrada y salida de empresas; y la columna 6 muestra el impacto en los márgenes de ganancia. Con base en estos resultados se puede concluir que el sector manufacturero en ALC y en países en vías de desarrollo en general, ha llegado a ser más productivo después de enfrentar procesos

de liberalización comerciales. Una parte de estos aumentos provienen de mejoras de la productividad intra-planta y otra parte proviene de cambios en las participaciones de mercado. Ambos efectos —la mejora de las plantas en la forma de hacer las cosas, su mayor eficiencia, y su mayor participación de mercado— son significativos. Por otra parte, dado que estos aumentos en la productividad han sido acompañados por reducciones en los márgenes de ganancia debe inferirse que fueron inducidos por un aumento en la competencia.

Con un enfoque metodológico diferente, el trabajo mencionado de McKinsey Global Institute proporciona la evidencia que en general la IED está relacionada con una mayor productividad derivada del uso de capital, tecnología y de una amplia gama de mejoras en los procesos que las empresas grandes imponen en los países receptores. Sin embargo, el estudio menciona que tal efecto se puede reducir, eliminar e inclusive revertir debido a la falta de estabilidad macroeconómica, al déficit de un ambiente competitivo, y a la regulación e infraestructura legal deficiente y al peso excesivo de los impuestos.

La validez de estos resultados empíricos sin embargo se ha puesto en duda², véase por ejemplo el trabajo de Erdem y Tybout (2004) y los comentarios a su trabajo por Pinelopi K. Goldberg y Marc Melitz en la misma edición. Ahora bien, en lo que convergen todos los investigadores es que aun en el caso de que estos resultados sean válidos, es decir, aun cuando la competencia extranjera y/o la IED conduzcan a mayores niveles de productividad, todavía quedaría la incógnita sobre si este efecto de corto plazo se traducirá en un bienestar de largo plazo.

Además de los efectos de la exposición comercial en los niveles de productividad, la literatura también ha analizado el efecto de los flujos de capital en el crecimiento a través de sus canales indirectos: aumento del ahorro doméstico, reducción en los costos de capital, y estímulo del sector financiero

² La crítica se enfoca a los estudios resumidos en el cuadro III.2, pero se aplica de igual forma a los estudios de McKinsey Global Institute, ya que la crítica se enfoca a la forma en la que se calculan la productividad y los márgenes de ganancia, comunes en ambos tipos de trabajo.

Cuadro III.2
Estudios Sobre el Efecto de la Liberalización Comercial en la Productividad de las Empresas

País y periodo de liberalización	Medida de desempeño	Determinante del desempeño	Crecimiento de la productividad intra-planta	Entrada, salida y reasignaciones de participaciones de mercado	Efectos en el sobre-precio
<i>Chile 1973-79</i>					
• DeMelo y Urata (1986)	Margen de precio-costo	Tasa de penetración de las importaciones			La penetración de importaciones post-reforma redujeron los sobre-precios principalmente en sectores altamente concentrados
• Tybout, et al (1991)	Residuales de productividad total de los factores (PTF) estimados econométricamente	Tasa efectiva de protección	Los sectores en los que se observaron las mayores reducciones mostraron las mayores ganancias		
• Tybout (1996)	Margen de precio-costo	Tasa de penetración de las importaciones			Los márgenes están negativamente afectados por la penetración de las importaciones, especialmente en las plantas grandes
• Liu (1993)	Residuales de PTF estimados econométricamente			La entrada y salida de empresas es un determinante significativo del crecimiento de la productividad	
• Pavcnik (2002)	Residuales de PTF estimados con el método de Olley-Pakes (1996)	Tasas de las tarifas	Con la liberalización comercial, la productividad creció más rápido en los sectores que enfrentaron competencia de las importaciones	La mayoría de las ganancias en la productividad se debieron a las reasignaciones de las participaciones de mercado y a la entrada y salida	

Cuadro III.2 (continuación)

País y periodo de liberalización	Medida de desempeño	Determinante del desempeño	Crecimiento de la productividad intra-planta	Entrada, salida y reasignaciones de participaciones de mercado	Efectos en el sobre-precio
<i>Brazil 1991-94</i>					
• Muendler (2002)	Residuales de PTF estimados con el método de Olley-Pakes (1996)	Tasas de las tarifas, tasas de penetración de mercados	La competencia de la importaciones incrementaron la productividad	La salida significativamente contribuyó a las ganancias en productividad; no fueron estudiadas otras formas de reasignaciones de participación de mercado	
• Hay (2001)	Residuales de productividad PTF estimados econométricamente; utilidades de operación	Tasas de las tarifas, tasas efectivas de protección, tipo de cambio	La competencia de las importaciones incrementaron la productividad		Las utilidades de operación están positivamente asociadas con tasas de protección nominal
<i>Mexico 1984-89</i>					
• Tybout y Westbrook (1995)	Residuales de PTF calculados con base en funciones de producción	Tasas de protección efectiva, tasas de penetración de las importaciones, tasas de cobertura de licencias	Los sectores con la mayor exposición a las importaciones mostraron las mayores ganancias		
• Grether (1996)	Margen de precio-costos	Tasas de protección efectiva, tasas de protección oficiales, tasas de cobertura de licencias			Empresas grandes que sufrieron la mayor reducción en la protección mostraron las mayores reducciones en los márgenes

Fuente: Tomado de Erdem y Tybout (2004).

doméstico. La literatura sobre el tema, que sufre de la misma crítica que se le hace a la literatura que asocia globalización y crecimiento, sugiere que es difícil establecer una relación causal robusta entre el grado de integración financiera y el crecimiento del producto, y que la globalización financiera está asociada a una volatilidad mayor en el consumo y en el producto en los países de ingresos bajos, contrariamente a lo esperado. De hecho, aun si son menos comunes en los años noventa que en los años ochenta en América Latina (Fraga 2004), varios países experimentaron episodios de colapsos en las tasas de crecimiento y crisis financieras significativas que han tenido una cuota seria de deterioro en términos macroeconómicos y sociales, especialmente en los pobres (Harrison 2006 y Prasad, et al 2005).

III.2.4 Globalización y Estándares Laborales

El tema de estándares de trabajo ganó un lugar importante en la agenda pública desde finales del siglo XVIII cuando los activistas demandaron protección laboral contra algunos abusos en el trabajo, causado por el éxito de la revolución industrial (Brown 2001). En las décadas siguientes, los países europeos y Estados Unidos introdujeron regulaciones laborales sobre condiciones de trabajo y derechos de los trabajadores, pero fue a partir del establecimiento de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1919 que la promoción de estándares de trabajo y los derechos humanos alcanzaron reconocimiento mundial. Al principio, sus esfuerzos fueron dirigidos a suprimir la esclavitud y el trabajo forzado (Brown 2001) pero con los años, como resultado de las convenciones llevadas a cabo por la Organización, se establecieron recomendaciones mínimas, que incluyen: i) libertad de asociación, ii) derecho a participar en la negociación colectiva, iii) remuneración igual, iv) abolición del trabajo forzado, v) prohibición de la discriminación, vi) política de empleo completo y vi) edad mínima.

La nueva economía global ha traído nuevamente el tema de los estándares de trabajo al debate. El argumento esgrimido establece que la presión

competitiva por reducción de costos impuesta por la competencia internacional, junto a las nuevas formas permitidas de organización de las corporaciones debido a las nuevas tecnologías de comunicación, reducen los estándares de trabajo. Ésta es la "carrera hacia abajo": empresas locales que hacen frente a la competencia extranjera, o bien exportadores y multinacionales que participan de la competencia global, bajan sus costos y pagan salarios más bajos, emplean niños en el proceso de trabajo y/o no cumplen con los requerimientos sanitarios en los lugares de trabajo. Una forma que asume la "carrera hacia abajo" tiene lugar cuando las firmas locales o las empresas multinacionales *subcontratan* actividades a terceros con estándares laborales más bajos. Otra forma es cuando un empleado realiza sus actividades, de manera permanente o parcial, en un lugar remoto, por ejemplo en su casa, aprovechando la flexibilidad que proporcionan las nuevas tecnologías de comunicación como Internet —práctica conocida como *tele-trabajo*—. Mientras que el tele-trabajo (regulado en Canadá y Francia por ejemplo pero no en países de ALC) puede tener varias ventajas para el empleado —tal como permitir que el empleado combine sus responsabilidades de trabajo y familia, habilitando a que una persona con ciertas discapacidades pueda trabajar en condiciones más adecuadas, etc.— y para el patrón —porque probablemente se reduzcan los costos— también puede estar asociado a estándares laborales más bajos porque las condiciones de higiene y seguridad del trabajo son difíciles de supervisar, las personas contratadas pueden subcontratar a otras que no cumplen con la regulación, niños por ejemplo; y porque las condiciones para la sindicalización de los trabajadores quedan obstaculizadas, entre otras razones (Kurczyn 1999). Finalmente para las multinacionales esta "carrera hacia abajo" se asocia a las operaciones *offshoring* en países donde los estándares de trabajo son menores, una condición desatendida porque los estándares de trabajo no se negocian generalmente cuando los países firman acuerdos comerciales (véase el capítulo IV en este Informe).

Las diversas formas de organización pueden también aparecer combinadas, por ejemplo una compañía multinacional puede establecer sus actividades *offshoring* subcontratando servicios a otra compañía; o una compañía puede contratar trabajadores en el otro país que realizan todos sus trabajos vía Internet (inclusive desde su hogar), — que es lo que se conoce generalmente como "mercado global de trabajo" (McKinsey Global Institute 2005), y es utilizado en las industrias de servicios, como central de llamadas, contabilidad, gerencia de pago de nómina, etc.— o incluso una compañía puede subcontratar otra compañía en otro país que emplea trabajadores que realizan todos sus trabajos en su hogar, con operaciones a la vez *offshoring*, de subcontratación y de tele-trabajo.

¿Qué tan comunes son estas prácticas de subcontratación, de operaciones *offshoring* y de tele-trabajo? Y ¿qué tan comúnmente estas prácticas se asocian con menores estándares de trabajo o las empresas que enfrentan la competencia global incumplen los estándares de trabajo? Además de los famosos ejemplos de algunas multinacionales que trasladaron parte de su operación a países pobres y fueron acusadas de violación a los estándares de trabajo de la OIT (véase por ejemplo los casos mencionados en Elliot y Freeman 2003), los pocos estudios en estos asuntos sugieren que actualmente la magnitud de estas prácticas es pequeño; pero esto no significa que no pueda llegar a ser más importante en el futuro. Goldberg y Pavnick (2005) no han encontrado ninguna evidencia de asociación entre el cumplimiento con la regulación del salario mínimo y las tarifas comerciales y otras medidas de exposición comercial para el caso de Colombia. Autor (2001) menciona que el 10 por ciento de la mano de obra en Estados Unidos fue contratada bajo alguna forma de tele-trabajo en 1997 e indica que esta penetración está creciendo al 15 por ciento por año. McKinsey Global Institute (2005) por su lado estima que el mercado global de trabajo sigue siendo muy limitado (véase el Recuadro I.4).

Independientemente de qué tan frecuentes son las violaciones a los estándares de trabajo, parte de la opinión pública y organismos multilaterales, que incluyen por supuesto la OIT, demandan el cumplimiento a los estándares de trabajo. Los partidarios de la globalización argumentan que el incremento en los estándares de trabajo disminuyen las ventajas comparativas de países en vías de desarrollo.

Actualmente hay dos enfoques y una propuesta para mejorar los estándares de trabajo. El primer enfoque ha procurado construir versiones globales de instituciones nacionales estableciendo estándares de trabajo mínimos universales, agencias inspectoras y cortes internacionales para supervisarlas y hacerlas cumplir, etc. Asimismo, algunas empresas multinacionales y Organismos No Gubernamentales (ONGs) han acordado voluntariamente adoptar varios códigos de conducta y han permitido a agencias externas que verifiquen el cumplimiento de estos códigos, en parte porque los consumidores aprecian este comportamiento e incluso están dispuestos a pagar un "sobre precio" por un bien producido bajo adecuadas condiciones de trabajo (véase los ejemplos en Elliot y Freeman 2003). Desafortunadamente estas políticas no han sido exitosas para el establecimiento de un sistema global de estándares de trabajo. En el primer caso, la maquinaria para obligar a productores globales a adoptar esos estándares no existe y es absolutamente difícil de construir. En el segundo caso, el carácter fragmentado destaca las dificultades de generalizar la supervisión independiente en un régimen de reglas globales de trabajo. En este contexto, Sabel, O'Rourke y Fung (2000) proponen un enfoque intermedio basado en la creencia que la información pública sistematizada sobre el trato que las empresas dan a sus trabajadoras, y la presión de los consumidores y del público —en una primera etapa y de las organizaciones del gobierno nacionales e internacionales en una etapa futura— inducirá a la competencia entre las empresas para mejorar sus estándares de trabajo.

Algunas consideraciones que faltan en las discusiones arriba descritas son: i) mejores estándares de trabajo serán exigidos por los trabajadores, por el "efecto ingreso" (los trabajadores con un capital humano e ingreso mayor conocerán mejor sus derechos y exigirán así mejores estándares de trabajo); ii) existe un límite al poder disciplinador del consumidor y de la presión del público dado que la demanda para estándares de trabajo tiene pendiente negativa —la mayoría de los consumidores están dispuestos a pagar solamente un modesto sobre-precio por mayores estándares de trabajo— (Elliot y Freeman 2003); y iii) los administradores locales en países menos desarrollados tienen deficiencias importantes para hacer cumplir los estándares de trabajo y acaso no acepten la supervisión de organizaciones externas. La realidad es que si los países desarrollados y organizaciones internacionales quisieran que los países menos desarrollados establecieran mejores estándares de trabajo, incluso si ellos los aceptaran, los estándares de trabajo podrían no mejorar porque actualmente mucha gente de ingresos muy bajos está dispuesta a aceptar condiciones muy riesgosas e insalubres de trabajo con tal de conseguir un empleo. Además, las autoridades no tiene las capacidades administrativas para hacer cumplir la regulación y los gobiernos no cuentan con los incentivos para hacer cumplir las políticas que puedan dañar el empleo, incluso si este empleo no está bajo las mejores condiciones respecto de estándares de trabajo. Entonces se espera continuar observando que las empresas grandes se adhieran "voluntariamente" a los estándares de trabajo en el futuro próximo pero limitadas por la disposición a pagar por parte del consumidor.

III.3 Globalización y Programas de Protección Social en ALC

Se ha descrito cómo la globalización afectó los riesgos que enfrentan las poblaciones en términos de empleo, ingreso, pobreza y salud. Los cambios observados no necesitan tener un impacto adverso

en el bienestar de la gente si ésta cuenta con un sistema eficaz de protección social. En esta sección se analizan los cambios en el sistema de protección social del Continente Americano y su relación con la globalización, se realiza un breve diagnóstico de cómo están cubiertos los riesgos que enfrenta la población a la luz de los cambios observados en las variables del mercado de trabajo y en las características de los programas sociales de protección, y se presenta una agenda general para reformas futuras basadas en esta información. Por su parte, el Estado de Bienestar, el conjunto de políticas laborales, de seguridad social así como de políticas asistenciales, derivadas de arreglos institucionales, políticos y sociales entre diversos agentes, dirigidas a redistribuir recursos e ingresos, abarca un sistema de políticas sociales de muchos tipos: políticas de transferencias del ingreso —como pensiones—, de servicios sociales —como salud y educación— y de subsidios —como los subsidios a los artículos en la canasta básica de alimentos o a la adquisición de vivienda—. Aquí el foco se colocará en las políticas sociales de protección.

III.3.1 Debates Actuales de Globalización y Estado de Bienestar

La pregunta a responder es: ¿cómo afectan los procesos de globalización en los Estados de Bienestar y las políticas sociales de los países? La pregunta pretende inquirir en las potencialidades benéficas o perjudiciales de la apertura económica sobre la construcción de las instituciones de bienestar. De otra manera: ¿la globalización aumenta las oportunidades nacionales para construir mejores y más universales sistemas de protección social, o bien estrecha el margen de acción del Estado nacional e induce a ajustes y retracción en las estructuras de bienestar? Esta pregunta ha dado pie a la formulación de dos hipótesis en principio rivales que han sido presentadas como "hipótesis de eficiencia" e "hipótesis de compensación" por Glatzer y Rueschmeyer (2005) y por Garret y Nickerson (2005).

La "hipótesis de eficiencia" es afín a una particular visión sobre la globalización. Según ésta, la apertura de los mercados promueve, por un lado, un cambio en el patrón de especialización productivo y comercial en sintonía con las ventajas comparativas, uno de cuyos resultados consiste en una más eficiente asignación de los recursos. Por otro lado, la apertura también genera saludables demandas en favor de la transparencia y en contra de las distorsiones, privilegios y perforaciones de mercado. En cuanto al "impacto", la hipótesis sostiene que la globalización, al fortalecer el rol de los mercados y la búsqueda de beneficios, disminuye el margen de intervención de los gobiernos y conduce a ajustes y recortes del gasto social más o menos importantes según los países. En particular, salarios altos y generosos gastos gubernamentales reducen la competitividad de los productores nacionales en lo que hace a servicios y bienes comerciables en el mercado internacional. Además, un mayor gasto en el área social debe financiarse con impuestos, lo que genera mayores distorsiones cuanto mayor sea la progresividad de ellos. En síntesis, la "hipótesis de eficiencia" sostiene que el gasto gubernamental fue sujeto a poderosas presiones hacia la baja como resultado de la creciente escala global que adquirieron los mercados en las décadas recientes. Los límites al gasto colocados por la globalización alcanzan a todos los países, incluso a los más ricos.

A la hipótesis de la "eficiencia" se le ha contestado que más que reparar en el nivel general de salarios —o en los salarios sociales— debe analizarse la productividad: lo que cuenta no son los costos salariales por hora sino su peso relativo en los costos por unidad de producción. En función de estas razones es que los salarios y gastos sociales de Suecia y Francia siguen siendo viables en el mundo contemporáneo (Glatzer y Rueschemeyer 2005).

Por otro lado, la "hipótesis de la compensación" sostiene que la apuesta a la expansión de los mercados genera una respuesta de protección social que hace compatible la apertura económica y la erección de generosos Estados de Bienestar, como

estaría mostrando por ejemplo el sistema de protección en Suecia. Como se espera que de la expansión de los mercados surjan en el corto plazo al menos dos efectos negativos —mayor desigualdad y mayor inseguridad laboral—, sería razonable augurar presiones sociales e institucionales tendientes a compensar mediante políticas sociales estas distorsiones. Consignan Glatzer y Rueschemeyer (2005) y Esping-Andersen (1990) que esta hipótesis ha sido desarrollada por otros académicos para explicar la exitosa inserción articulada con protección social de los países europeos pequeños en escenarios de liberalización (Katzenstein 1985) o para entender el sólido desempeño social de la mayoría de las naciones europeas en el período posbélico. Esta hipótesis ha sido empíricamente probada por análisis que intentan aislar la relación entre la integración económica y el gasto público en países de ingreso medio de más de un millón de personas (Garrett y Nickerson 2005).

Los fenómenos de "eficiencia" —económico— y "compensación" —político— si bien importantes, no son los únicos que contribuyen a explicar la construcción, ajuste o desmontaje de las estructuras de bienestar. La investigación académica consigna que el impacto exógeno sobre los Estados de Bienestar también varía según un conjunto de fenómenos económico-sociales y políticos que pudieran operar como "intervinientes" o "especificantes" de la relación entre globalización y Estado de Bienestar. Entre los fenómenos económicos pueden citarse el lugar, la estructura productiva y de servicios, la modalidad de inserción del país en la economía internacional (Esping-Andersen 1996), el grado de exposición a la "influencia internacional" (Stallings 1992), y los legados del anterior modelo de desarrollo económico-social (Kaufman 2003). Entre los factores políticos se cuentan las relaciones políticas entre mercado, sociedad y Estado, el grado de amplitud, firmeza y consenso que reúnen las alianzas sociopolíticas que sustenta el Estado de Bienestar, la correlación de fuerzas de las coaliciones de poder, la fuerza y

calidad de la voz pública de los grupos beneficiarios de las prestaciones sociales, los rasgos centralizadores o descentralizadores del sistema

político para la toma de decisiones, y el grado de desarrollo del sistema de seguridad y asistencia social (Véase por ejemplo el Recuadro III.3).

Recuadro III.3

¿Disminuye la Globalización el Estado de Bienestar? Una Hipótesis de Economía Política

Una hipótesis que tiene influencia en las discusiones de política es que la coalición pro-Estado de Bienestar se fortalecerá en la medida en que crece la proporción de la población en grupos mayores de edad, y en que la migración hacia países desarrollados atrae trabajadores de bajas habilidades. Ambos grupos tienden a ser acreedores netos del Estado de Bienestar hacia el futuro. Esto quiere decir que son grupos que tienden a recibir más beneficios que el valor de las contribuciones que efectuarán.

Razin, Sadka y Nam (2005) plantean una hipótesis alternativa: que el envejecimiento, la movilidad de capitales y la migración de trabajadores de bajas habilidades generan indirectamente un proceso político que reduce al Estado de Bienestar en lugar de hacerlo más grande. Los autores utilizan un modelo en que democráticamente se determinan los impuestos al trabajo y al capital, así como los beneficios para la seguridad social. En un país en el que no hubiera migración ni movilidad internacional de capitales, el envejecimiento de la población facilitaría el uso de impuestos al capital para financiar el Estado de Bienestar. Sin embargo, esta solución se dificulta en la actualidad. La razón es que el envejecimiento no es el único proceso universal que enfrentan las sociedades contemporáneas. Otro fenómeno poderoso es la globalización, ya que surge la pregunta acerca de si los países pueden sostener altos impuestos al capital ante la progresiva competencia fiscal entre naciones.

La competencia fiscal internacional se da a través de tres canales: i) las empresas tienen más libertad para decidir dónde localizarse, por lo cual no es fácil ponerles impuestos más altos que los requeridos a sus competidores en otro territorio; ii) la globalización hace más difícil decidir dónde debe pagar impuestos una empresa, la cual puede "transferir costos o utilidades" entre territorios para pagar menos impuestos en total; y iii) los ejecutivos, profesionales, artistas y otros individuos de altos ingresos tienen una gran movilidad y pueden elegir cobrar sus ingresos y localizar sus operaciones en territorios que les cobran menos. Por ejemplo, dentro de la Unión Europea, mientras que algunos de los viejos miembros tienen tasas de impuesto al ingreso del 40 por ciento (como Alemania), los nuevos tienen en general tasas menores (como Estonia, que tiene una tasa cero).

Para la mayor parte de Europa y América el análisis de este problema se da en el marco de las preferencias electorales: ¿votará la mayor parte de la población pensiones más altas aun si eso implica impuestos más altos? ¿Vota la mayoría por más beneficios de salud sin importar el endeudamiento que puede dejarse a generaciones futuras? La respuesta a estas preguntas puede depender en efecto de la proporción de adultos mayores en la sociedad, de la proporción de trabajadores de bajas habilidades e ingresos, y del grado en que los trabajadores activos se sienten afectados por mayores impuestos sin que ello los lleve a esperar más beneficios.

La creciente inmigración de trabajadores es uno de los aspectos que ha generado mayores debates en torno al Estado de Bienestar. Un argumento que parece dominar en los países receptores de trabajadores es que el Estado de Bienestar hace más atractiva la migración de trabajadores de bajos ingresos, quienes terminan recibiendo más beneficios que el valor de las contribuciones que hacen. Esto es cierto en el modelo de Razin, Sadka y Nam cuando la migración consiste solamente en trabajadores de bajas habilidades. La razón es que los inmigrantes terminan recibiendo las transferencias de los programas sociales pero pagan bajos impuestos en virtud de sus bajas calificaciones laborales y sus bajos ingresos.

La predicción central de los autores es que esto lleva a los votantes a favorecer programas con menores impuestos y beneficios. Un mecanismo contrario opera cuando la migración es de trabajadores de altas habilidades. Esto lleva a una paradoja. Si un país decide buscar la inmigración de trabajadores de altos ingresos porque ello fortalece sus programas del Estado de Bienestar, en la práctica termina atrayendo trabajadores de bajos ingresos que son quienes encuentran más atractivo migrar cuando crece el Estado de Bienestar.

III.3.2 Globalización y Programas de Protección Social en los Países de ALC

El Cuadro III.3 muestra el gasto público en programas de protección social para varios países del Continente Americano y varios años. A partir de la información puede observarse reducciones significativas en el gasto social durante la década de los años ochenta para la mayoría de los países. De hecho, a excepción del Brasil en el cual el gasto social creció, y Argentina cuyo gasto disminuyó moderadamente, en los países más grandes de ALC el gasto social sufrió reducciones significativas. Esta reducción es explicada principalmente por la puesta en práctica de los programas de austeridad y los programas de ajuste estructurales dirigidos a alcanzar equilibrios financieros. La historia de los años noventa es absolutamente diferente ya que la mayoría de las

economías de ALC retoman el crecimiento y con ello aumenta significativamente el gasto social. El gasto social creció como porcentaje del PIB y en términos per capita. Para los casos de Uruguay, Argentina y Chile creció más del 50 por ciento anualmente en términos reales per capita.

La pregunta aquí es ¿cómo han incidido la globalización, la integración del mercado de mercancías, los servicios, el capital y las ideas en las recientes decisiones de política pública social en los países de ALC? Es decir, si el comportamiento de los países de ALC responde más a la hipótesis de "eficiencia" o a la hipótesis de "compensación." Varios investigadores de disciplinas múltiples han intentado contestar a esta pregunta. De manera general el discurso académico con respecto a la globalización

Cuadro III.3
Gasto en Seguridad Social y Asistencial, Salud y Educación
(per capita en dólares americanos de 1995 PPC)

	Nivel				Cambio anual promedio		
	1973	1982	1990	1997	1973-1982	1982-1990	1990-1997
Argentina	775	563	552	1,080	-24.6	-1.4	75.5
Bahamas	1,195	1,332			15.2		
Barbados	919	895	1,343		-2.6	64.0	
Belice		281	300	438		2.4	19.7
Bolivia	77	113	133	247	4.5	2.2	16.3
Brasil	398	652	834	935	28.2	22.8	14.3
Chile	564	960	680	1,099	44.1	-35.1	59.9
Colombia			307	369			8.9
Costa Rica		771	950	989	-2.3	22.4	5.7
República Dominicana	155	179	129	237	2.6	-6.3	15.5
Ecuador	186	325	148		15.4	-22.1	
El Salvador	217	180	103	171	-4.1	-9.7	9.7
Guatemala	104	58	139		-5.2	11.6	
México	333	592	391	526	28.7	-25.1	19.2
Panamá	542	606	642	810	7.1	4.6	23.9
Paraguay	109	252	122		15.8	-16.2	
Perú	234	200			-3.7		
San Vicente		276	436	534		20.0	14.0
Uruguay	779	1,331	1,042	1,906	61.3	-36.0	123.4
Venezuela	535	564			3.3		
<i>Promedio</i>	445	533	485	718	10.9	-0.1	31.2

Fuente: Tomado de Huber (2005).

y los programas de protección social para los países de ALC puede ser resumido como sigue:

A nivel de gasto agregado, los resultados apoyan la hipótesis de la "eficiencia" porque la apertura, especialmente comercial, se asocia a una reducción del gasto total en programas sociales; pero la apertura también obliga a los gobiernos a que reasignen recursos entre diferentes programas, de la seguridad social a la salud, educación y especialmente a otros programas asistenciales, para "compensar" a la población mayormente afectada. Estos resultados son apoyados por estudios empíricos que utilizan datos de diversos países como el de Avelino, et al (2001) y Kaufman y Segura (2001) que analizan la causalidad entre la apertura comercial y la liberalización financiera y el gasto social para los países de ALC. Ambos estudios encuentran que conforme la apertura comercial aumenta, el gasto público social disminuye significativamente. Al analizar los diversos tipos de gasto, se concluye que en general el gasto en educación y salud se mantiene o muestra moderados incrementos mientras que el gasto en otros programas sociales —que aproximadamente tienen una participación en el gasto social de 10 por ciento, y que incluye programas de reducción de la pobreza tales como "Oportunidades" en México o "Foncodes" en Perú, vivienda y saneamiento— aumenta significativamente a costa del gasto en seguridad social.³ El efecto de la liberalización financiera es menos directo. En el caso del gasto agregado y del gasto en seguridad social, la liberalización financiera afecta a través del comercio y tiene un efecto positivo en salud y educación (Kaufman y Segura 2001).

Las reformas estructurales que cambian la manera en que se distribuyen los riesgos entre los diversos participantes en los programas sociales y los cambios en el alcance de los programas que ocurrieron en los años ochenta y noventa son más importantes que el cambio en los niveles del gasto social puesto que son

efectos más importantes y de una duración de mayor plazo (Huber 2005). Varios países experimentaron reformas importantes en sus programas de protección social en las décadas pasadas, y aunque no todas las reformas se realizaron en el mismo sentido y con la misma intensidad —siendo Brasil y Costa Rica excepciones importantes—, el cambio estructural modificó la manera en que se cubren los riesgos de dos formas: i) individualización del riesgo, manejo menos colectivo del riesgo y un grado más alto de responsabilidad de los beneficiarios; y ii) puesta en práctica de nuevos programas focalizados, especialmente a las poblaciones pobres. Las reformas en los sistemas de pensiones, de salud y de los programas de reducción de la pobreza ejemplifican esta idea.

Varios países de ALC experimentaron reformas en sus sistemas de pensiones. Algunos países han hecho solamente reformas paramétricas, como Brasil, mientras que otros países han hecho reformas estructurales, de un sistema de beneficio definido (BD) a uno de contribución definida (CD), acompañados de cambios en los parámetros tales como edad mínima de retiro, y tasas de contribución. En la terminología de Mesa-Lago (2001), cinco países siguieron el "modelo sustitutivo", en el cual el sistema de CD substituye el sistema de BD (Chile 1981; Bolivia y México 1997; El Salvador 1998 y República Dominicana 2003-2005);⁴ dos países siguieron el "modelo paralelo" en el cual el sistema de BD y el esquema CD compiten (Perú, 1993 y Colombia, 1994); y cinco países han adoptado el "sistema mixto", con una pensión básica de BD a la que se le suma una pensión basada en cuentas individuales (Argentina, 1994; Uruguay, 1995; Costa Rica, 2001; Ecuador, 2004 y recientemente Panamá, 2006). Como es bien sabido, en un sistema de CD existe una mayor relación entre las contribuciones y los beneficios, y aunque en la mayoría de los casos incluyen un componente

³ El estudio de Kaufman y Segura (2001) sólo analiza gasto en seguridad social, educación y salud, en este sentido las conclusiones del efecto de "otros programas" se basan en el estudio de Avelino, et al (2001).

⁴ La reforma de Nicaragua 2004 no se ha implementado.

solidario bajo la forma de pensión mínima garantizada o subsidio gubernamental (llamada cuota social en México), se piensa a menudo que el trabajador está sujeto a un mayor riesgo y que el sistema de pensiones refleja las desigualdades en los mercados de trabajo (Mesa-Lago 2005).

Varios países de la región también experimentaron reformas importantes en los sistemas de salud. Aunque las reformas en los diversos países no siguieron el mismo modelo y no tuvieron el mismo alcance, y de hecho algunas de ellas fueron parciales y en otros casos completas, en todos los casos las motivaciones detrás de las reformas fueron las de extender la cobertura, mejorar el acceso y la equidad junto con una redefinición de la estructura financiera y un mejoramiento en la eficiencia de la provisión de servicios (Medici 2006). Dos características de las reformas ejemplifican los cambios en la manera en que la población enfrenta el riesgo. Primero, se destaca la corresponsabilidad que la población asumió cuando los subsidios a la oferta fueron sustituidos por subsidios a la demanda (que ocurrió en la mayoría de las reformas) y cuando se instituyeron primas de seguro y co-pagos (que ocurrieron en algunas reformas). Mientras que, se argumenta, estos instrumentos tienen efectos positivos al darle poder a la población, por otro lado inducen a la corresponsabilidad de los pacientes para racionalizar la demanda. En segundo lugar, aunque todas las reformas se dirigen a alcanzar la universalidad en el largo plazo, se priorizó la extensión de la cobertura a poblaciones específicas (por ejemplo algunos países dan prioridad a la población pobre como México y Colombia, y otros a la población vulnerable tal como madres y niños, como en Bolivia y Argentina) con beneficios limitados (en la mayoría de los casos con las reformas se otorgaron derechos a los asegurados a un catálogo definido y limitado).

Si las reformas de tipo estructural en las pensiones fue la estrategia dirigida a reestructurar las clásicas políticas sociales bajo formatos de seguro social cuyos usuarios son trabajadores protegidos y sectores medios y medios-altos, la

focalización fue en cambio la estrategia sobre la cual se erigieron las nuevas políticas de combate a la pobreza e indigencia en América Latina dirigidas a poblaciones vulnerables a la exclusión social o excluidas. Para algunos autores, la aparición de la focalización define un nuevo punto de inflexión en las políticas sociales en América Latina que da pie a una nueva etapa en que las políticas sociales deben ser consistentes con equilibrios financieros (Birdsall y Székely 2003). Su objetivo es alcanzar los segmentos de población normalmente ignorada por las políticas tradicionales de seguridad social con resultados máximos y costos mínimos. Un ejemplo de los programas focalizados son los fondos de inversión social puestos en ejecución desde los años ochenta y cuyos ejemplos más notorios son actualmente los programas de reducción de la pobreza "Pronasol", después "Progresá" y hoy "Oportunidades" en México y "Bolsa Escola" en Brasil. Además de su esquema focalizado, los programas se basan en el supuesto de que deben compensar las carencias actuales, pero que es el capital humano lo que permitirá a los individuos superar la pobreza. Es en este sentido que los programas implican una corresponsabilidad de individuos y familias para superar la pobreza.

Los cambios en las políticas de protección social en los países de ALC resultaron de la influencia financiera e ideológica de los organismos financieros internacionales. Varios autores de diversos frentes ideológicos han afirmado que los organismos financieros internacionales (OFIs) ejercieron una influencia financiera e ideológica significativa en los cambios de las economías y los programas de protección social en los países de ALC. Respecto a la influencia financiera, se argumenta que después de las crisis de la deuda, los países de ALC tuvieron que aceptar los programas de austeridad impuestos por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Además, los programas de austeridad fueron seguidos por los programas de ajuste estructural, dirigidos a reducir la participación del Estado en la economía y a liberalizar los mercados de mercancías y de capitales, que fueron establecidos como condiciones para

contraer préstamos de los OFIs. El Banco Mundial por otra parte, había cambiado ya su forma de intervención durante los años ochenta, en que otorgó créditos que debían ser aplicados a promover las reformas estructurales (Bouzas y French-Davis 2005).

En términos de la influencia ideológica, varios autores han indicado explícitamente que las reformas estructurales fueron altamente influidas, o aun impuestas, por los OFIs. Muchas veces el *World Development Report: Investing in Health* del Banco Mundial de 1993 (World Bank 1993) y el informe del Banco Mundial de 1994 *Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, (World Bank 1994) se citan como los "pilares ideológicos" que indujeron las reformas a los sistemas de salud y de pensiones de los países de ALC.

III.3.3 Reflexiones Sobre la Globalización y las Políticas de Protección Social en los Países de ALC

Probablemente ninguna otra región del mundo experimentó tantos cambios en los programas de protección social como los países de ALC en las dos décadas pasadas. Sin embargo, las investigaciones que establecen una causalidad entre la globalización y los cambios en políticas de protección social en países de ALC dejan algunas dudas. Primero, como es el caso en otros campos de estudio que intentan estimar empíricamente la causalidad de una medida de globalización en otras variables, tales como crecimiento, varios autores tienen dudas en la confiabilidad de los resultados, puesto que argumentan que otros procesos ocurridos simultáneamente —como cambios demográficos y del mercado de trabajo— habrían podido afectar igualmente los resultados (Pierson 2001).

En segundo lugar, aun cuando en los nuevos esquemas de pensiones haya una mayor asociación entre las contribuciones y los beneficios, no ha quedado claro que esto haya afectado adversamente a la población. Primero, la historia de la seguridad social en la región de ALC fue afectada fuertemente por la inflación y la administración discrecional de los

programas así como por otras políticas que agregaron incertidumbre y habilitaron un uso político de los programas. En segundo lugar, todavía no hay bastante evidencia para evaluar el efecto de las reformas en los individuos y de hecho, algunos estudios recientes demuestran que los trabajadores de bajos ingresos se han beneficiado de las reformas en México (Aguila 2006) y que en relación a los hombres, las mujeres también se vieron beneficiadas con la reforma en México, Chile y Argentina (James, et al 2005).

En tercer lugar, mientras que incluso los propios organismos insisten en su influencia ideológica — véase por ejemplo la publicación del Banco Mundial titulada *Keeping the Promise of Social Security in Latin America* (Gill, et al 2004)— probablemente el papel que los organismos hayan desempeñado en las reformas de las políticas de protección social haya sido exagerado. Mientras que esta influencia se hizo evidente en muchos casos, los movimientos de reforma comenzaron mucho antes que los OFIs demostraran preocupación significativa en el asunto —como ejemplo basta señalar que las reformas en Chile se realizaron en 1981— y varios casos importantes no siguen evidentemente los diseños del Banco Mundial.

Más allá de la relación entre la globalización y los cambios en las políticas de protección social, lo más importante es entender cómo los cambios en los mercados de trabajo y los cambios en las políticas de protección social se articulan ahora para cubrir los riesgos que enfrenta la población. También es importante entender cómo estos cambios recientes contribuyen a construir un Estado de Bienestar en el cual todos los riesgos que enfrenta la población se cubren en iguales términos para todos los ciudadanos.

Los cambios en los riesgos y en los instrumentos para cubrir estos riesgos representan una reestructuración del Estado de Bienestar. Grupos de la población que fueron excluidos generalmente de las instituciones de seguridad social, aunque eran beneficiarios de subsidios y gozaron del control de precios de bienes básicos, ahora a menudo no gozan

de los pasados subsidios y controles de precios pero son nuevos beneficiarios del Estado de Bienestar, no como ciudadanos con un *status* completo de derechos sino como receptores de programas sujetos a "prueba de medios". Por otra parte, quienes son beneficiarios de programas sujetos a prueba de medios y de programas de la seguridad social resultan más responsables de su propio bienestar, en contextos de trabajo más adversos para los trabajadores de menores niveles educativos. Las reformas recientes hicieron poco por universalizar el Estado de Bienestar en los países de ALC. El sistema sigue siendo dual dado que los programas asistenciales coexisten con los programas de la seguridad social; el Estado de Bienestar, en diverso grado en cada país, todavía se encuentra fragmentado, otorgando diferentes beneficios a diferentes grupos de la población. Igualmente, los sistemas siguen siendo incompletos y no cubren algunos grupos de la población, como los empleados que pierden sus trabajos —como será visto en el capítulo V— o los segmentos de población que incluso hoy no tiene acceso a la educación. Finalmente, el sistema todavía discrimina a las mujeres (CISS 2004).

En este contexto a lo largo de los años siguientes, observaremos con seguridad otros cambios en las políticas de protección social en el Continente Americano. En particular, con base en la información sobre mercados de trabajo, se pueden delinear las siguientes prioridades: la extensión de la cobertura a los grupos de la población que todavía siguen desprotegidos y de conformidad con los riesgos que no han sido cabalmente cubiertos, la búsqueda de la equidad entre diversas poblaciones (asegurada en diversos esquemas, los asegurados vs. los que no cuentan con seguro, mujeres vs. hombres); y la redefinición de los esquemas reformados en pensiones y salud. Las reformas no deben significar el regreso a viejas fórmulas que han probado ser financieramente insostenibles y podrán erigirse probablemente sobre un paradigma diferente al cual los programas de protección social en ALC se

han construido, el modelo de seguridad social basado en impuestos a la nómina.

III.4 Opiniones de los Organismos Internacionales en el Debate Actual

Los organismos internacionales han dedicado buena parte de su tiempo a analizar los efectos de la globalización, las razones que llevarían a explicar los diversos efectos y los cambios requeridos para que se mejore el proceso de globalización. Esta sección analiza el punto de vista de cuatro de las voces públicas principales con respecto al tema de la globalización y de los mercados de trabajo en el hemisferio: el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la CEPAL y la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización establecida por la OIT. Como veremos, hay coincidencias y divergencias en las opiniones sobre la globalización, ya sea en cuanto al grado de satisfacción con los resultados actuales, en lo concerniente a las razones que explican los resultados y, por supuesto respecto del camino que se debe seguir para extender las ventajas de la globalización a todos los países y grupos de población.

III.4.1 El Banco Mundial

El Banco Mundial, en recientes informes (véase por ejemplo World Bank 2002 y Goldin y Reinert 2006⁵), argumenta que es verdad que algunos países y algunos grupos de la población no se han beneficiado de la globalización, pero afirma que los países que mayormente se han beneficiado, los que han registrado un crecimiento más rápido y reducción mayor de la pobreza son aquéllos que han podido integrarse a la economía global. La apertura de mercados y la integración a la economía global han contribuido al progreso económico de países menos desarrollados particularmente en los últimos 20 años. Dentro de los países, la integración está asociada a una mayor productividad, mayor crecimiento, menor pobreza y, en promedio, la desigualdad no se ha visto afectada, aunque con resultados diversos (por ejemplo, la desigualdad no se ha visto afectada en

los países que tuvieron éxito en irrumpir en los mercados de manufacturas globales; en contraposición, en los países de América Latina que han aumentado más su comercio, se ha visto que el proceso fue acompañado por una mayor desigualdad de los salarios). De hecho, las políticas de apertura trajeron dinamismo y mayor prosperidad a varios países del Lejano Oriente, transformándolos de una de las áreas más pobres del mundo hace 40 años en un área próspera. Por otra parte, entre los países, la globalización viene reduciendo la desigualdad.

El Banco Mundial insiste en que la globalización produce ganadores y perdedores, entre los países y dentro de ellos. Dentro de los países, la globalización se asocia a la entrada y salida de empresas en los mercados —en los cuáles cierran las menos productivas y crecen las más productivas—, lo que en consecuencia afecta el empleo, los sueldos y la desigualdad. El Banco Mundial señala que para que las empresas puedan crecer se requiere un buen clima para la inversión; y para hacer frente a los costos del ajuste en el empleo y los salarios, se deben instrumentar políticas de protección social. Para construir un mundo más incluyente, estas dos recomendaciones se complementan con las siguientes: la celebración de una "ronda de negociaciones comerciales enfocada al desarrollo" dirigida a buscar antes que nada acceso a mercados, es decir, a buscar primordialmente que los países desarrollados reduzcan su protección en las áreas en las cuales los países menos desarrollados tienen ventajas comparativas; la adopción de políticas que aseguren el acceso a una buena educación y salud, lo que permitiría a las personas aprovechar los premios a la educación e incentivar la productividad de largo plazo; mayor ayuda exterior para apoyar a los países durante la transición; y la elaboración de programas de reducción de deuda a los países altamente endeudados; todos estos serán factores que permitirán que estos países participen más fuertemente en la globalización.

III.4.2 EL FMI

El FMI, según lo explicado en varias publicaciones, coincide con el Banco Mundial al decir que la globalización está asociada a mayor crecimiento y menor pobreza. También coinciden en decir que si se elaboran e instrumentan intensas y correctamente presupuestadas políticas favorables a los pobres —incluyendo programas de salud, educación, y el desarrollo de redes de seguridad social— se podrá lograr que el mayor crecimiento se traduzca en una reducción más rápida de la pobreza. El FMI, como el Banco Mundial, destaca constantemente la importancia del capital físico, del capital humano, y de la tecnología para el crecimiento a largo plazo y, basado en la experiencia de otros países, sugiere un paquete de políticas que, junto a transferencias financieras, asistencia técnica y programas de reducción de deuda en los casos que sean necesarios, ayuden a estos procesos: estabilidad macroeconómica para crear las condiciones apropiadas para la inversión y el ahorro; políticas orientadas hacia el exterior para promover eficacia a través de un mayor comercio e inversión; políticas para mejorar el clima de inversión, incluyendo un sistema financiero sano; reformas para consolidar los derechos de propiedad; reformas al poder judicial que permitan el expedito cumplimiento de las obligaciones contractuales; mayor transparencia y estabilidad; leyes y reglamentaciones que regulen la inversión privada; educación, capacitación, investigación y desarrollo para promover la productividad; y un adecuado manejo de la deuda externa para asegurar los recursos necesarios para el desarrollo sostenible. Como el Banco Mundial, el FMI menciona la importancia para los países menos desarrollados de acceder a los mercados y de la IED.

Las oportunidades de la globalización vienen acompañadas de riesgos financieros; éstos se hacen presentes en la extrema volatilidad de los capitales, alerta el FMI. Afirma que aunque las crisis de México,

³ En este caso las opiniones aparecen bajo el nombre de investigadores individuales y no representan afirmaciones oficiales de la institución.

Tailandia, Indonesia, Corea, Rusia, Brasil, y Argentina en los años noventa resultaron de una interacción de errores entre la política nacional y el sistema financiero internacional, no pudieron haberse extendido como lo hicieron sin la exposición a los mercados de capitales globales. Sin embargo, estos fenómenos no son una razón para cambiar de rumbo, argumenta el FMI, ya que estos países no habrían podido alcanzar sus niveles de crecimiento sin esos flujos financieros. Deben ser implementadas nuevas políticas para construir economías fuertes, como las mencionadas en párrafos anteriores, y un sistema financiero mundial más sólido que produzca un crecimiento más rápido y asegure una reducción de la pobreza (véase por ejemplo Köhler 2003⁶).

III.4.3 La CEPAL

La CEPAL en su informe de *Globalización y desarrollo* publicó en 2002 su opinión acerca del proceso de la globalización. El informe explica detalladamente desde una perspectiva histórica el proceso de globalización en términos de variables económicas y no económicas. Basada en esta evidencia, CEPAL proporciona recomendaciones de política pública. Este resumen destaca solamente los asuntos relacionados con las variables económicas y, en particular, los temas relacionados con los mercados de trabajo. La CEPAL coincide básicamente con la visión de que la globalización es una oportunidad para el crecimiento, pero enfatiza que la globalización ha conducido a desigualdades importantes, entre países y dentro de los mismos. El organismo apoya la visión que establece que las desigualdades entre los países y el déficit de desarrollo derivan de factores nacionales así como también de elementos de orden internacional. Asimismo CEPAL afirma que dentro de los países las desigualdades son consecuencia de la carencia de la igualdad de oportunidades —más que la respuesta a diversos esfuerzos individuales—.

Como factores nacionales el organismo reconoce que el desarrollo institucional, la cohesión social, la acumulación de capital humano, las capacidades tecnológicas, que son bases de crecimiento y desarrollo, se sustentan en condiciones estables y de crecimiento, lo que forma un círculo virtuoso. En este sentido la CEPAL siempre ha apoyado políticas encaminadas a garantizar un ambiente macroeconómico estable, un desarrollo productivo dinámico, mayores niveles de equidad, sostenibilidad ambiental y una participación activa de toda la sociedad en la construcción de los intereses públicos. Sin embargo, argumenta el organismo, la actual estructura internacional determina las oportunidades y los riesgos que enfrentan los países así como la eficiencia de los esfuerzos nacionales encaminados a maximizar los beneficios de la globalización. El rol de redistribución del Estado para igualar las oportunidades es necesario; pero los esfuerzos nacionales serán más efectivos si son complementados por reglas internacionales de juego más equitativas y estables así como por la cooperación internacional, encaminadas a acabar con tres asimetrías que caracterizan el orden global: alta concentración del progreso tecnológico en los países desarrollados, mayor vulnerabilidad macroeconómica en los países menos desarrollados, y el contraste entre la alta movilidad del capital y las restricciones a la movilidad del trabajo, especialmente de los trabajadores menos educados.

En opinión de CEPAL un nuevo orden mundial es necesario. Cuatro principios deben guiar este nuevo orden: objetivos compartidos, normas e instituciones globales respetuosas de la diversidad, complementariedad entre las instituciones nacionales, regionales y globales, y una participación equitativa conforme a las reglas pertinentes de gobernabilidad. La agenda global debe enfocarse a

⁶ En este caso las opiniones aparecen bajo el nombre de Horst Köhler, director general del FMI.

la provisión de bienes públicos globales, a establecer medidas que corrijan las tres asimetrías mencionadas en el párrafo anterior y a la consolidación de una agenda social mundial basada en los derechos. Las entidades regionales del mundo tienen un rol específico en el diseño del nuevo orden ya que las áreas regionales integradas por participantes con igual nivel de desarrollo pueden ganar del comercio. En este nuevo orden global, los países deben implementar estrategias nacionales para enfrentar la globalización, tales como: i) políticas macroeconómicas en un sentido amplio (es decir, equilibrios fiscales y bajas tasas de inflación, viabilidad de la balanza de pagos, solidez del sistema financiero y estabilidad en las tasas de crecimiento y el empleo) destinadas a reducir la vulnerabilidad y facilitar la inversión productiva; ii) estrategias dirigidas a desarrollar la competitividad sistémica (las cuales contemplan una participación importante del Estado en el desarrollo de sistemas de innovación que aceleren la acumulación de capacidades tecnológicas, en el apoyo para transformar las estructuras productivas y la creación de cadenas productivas y en la provisión de infraestructura); iii) un enérgico reconocimiento de las prioridades de la agenda ambiental cuyo carácter es esencialmente global; y iv) políticas sociales activas, especialmente de educación, empleo y protección social. En relación al empleo, la CEPAL enfatiza la importancia de evitar el deterioro de los salarios y de las condiciones de trabajo. Afirma que todos los países se deben adherir a los principios fundamentales de la OIT y menciona que los gobiernos deben implementar estrategias para incrementar la productividad (como inversión en capital humano) y evitar que este aumento se obtenga a través de la reducción de los costos laborales; igualmente debe evitarse que los incrementos de salarios únicamente se observen en los sectores dinámicos y bien organizados. Se requiere inversión en las capacidades de los trabajadores de tal forma que puedan moverse entre los distintos sectores y apoyos a las micro, pequeñas y medianas empresas.

En términos de protección social, las políticas deben seguir los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad. En condiciones de emergencia, es necesario desarrollar programas especiales para el empleo y la pobreza en sectores vulnerables. La universalidad requiere un nuevo esquema de financiamiento basado en la ciudadanía y no con base en la condición laboral. Para las reformas en general y para las de seguridad social en particular, se deben de implementar mecanismos mixtos y programas de aseguramiento complementarios. Este mecanismo y el aseguramiento deben ser consistentes con diversas formas de relaciones laborales que favorezcan la movilidad de los trabajadores y les permita enfrentar en mejores condiciones las adversas circunstancias externas.

III.4.4 La Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (OIT)

La Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (Comisión) establecida por la OIT, en un extenso informe titulado en inglés *A Fair Globalization. Creating Opportunities for All* (World Commission on the Social Dimension of Globalization 2004) establece que el proceso de globalización, tal como está diseñado, está haciendo que el mundo esté cada vez más lejos de aprovechar el inmenso potencial de la economía mundial de mercado. El proceso de globalización actual está generando, entre países y dentro de los países, resultados desiguales que son moralmente inaceptables y políticamente insostenibles; las aspiraciones de muchas personas a un trabajo decente —que incluye pleno empleo, protección social, derechos fundamentales del trabajo y diálogo social— y a un mejor futuro para sus niños, no se ha cumplido. La Comisión reconoce que los problemas que ella ha identificado no se deben en sí mismo a la globalización sino más bien a las deficiencias de su gobierno: falta de desarrollo y de instituciones sociales necesarias para amortiguar y garantizar un funcionamiento de los mercados que sea equitativo, reglas de comercio y financieras injustas, y el déficit

de políticas internacionales que respondan adecuadamente a los retos que impone la globalización, incluyendo la falta de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD). La Comisión aclara que estas reglas y políticas son el resultado de un sistema de gobierno global diseñado principalmente por países y jugadores poderosos, en el cual los trabajadores y los pobres tienen un margen mínimo de opinión.

En opinión de la Comisión estos resultados sugieren un cambio en la actual ruta de la globalización, en el que la dimensión social basada en valores universales compartidos y el respeto a los derechos humanos y a la dignidad individual sean piezas clave del proceso. En resumen, se requiere un proceso de globalización que otorgue oportunidades y beneficios a todos: centrado en las personas, con énfasis especial en la igualdad de género, con Estados democráticos y efectivos, comprometidos con el desarrollo sustentable; con mercados productivos y equitativos; con reglas justas, solidaridad y rendición de cuentas a la población, con mayor interés social y con unas Naciones Unidas efectivas.

La Comisión apoya una serie de cambios coordinados en diversos frentes, desde reformas a partes del sistema económico global hasta reforzar la gobernabilidad a nivel local. A nivel global, la Comisión establece un número importante de recomendaciones específicas. En términos económicos, de mercados laborales y protección social, pueden destacarse las siguientes: reglas justas para el movimiento de personas entre países que complementen reglas justas para los flujos de comercio y de capitales; reforzamiento del respeto a los estándares de trabajo fundamentales definidos por la OIT en todos los países y en las llamadas "Zonas Orientadas a las Exportaciones"; mayor acceso a los bienes en que los países menos desarrollados presentan ventajas comparativas; la aceptación de un nivel de protección social mínimo para individuos y familias, incluyendo programas de ayuda para los trabajadores que pierden su empleo; mejor coordinación de políticas macroeconómicas para

lograr un crecimiento global sostenible y el pleno empleo; instrumentación de políticas coherentes dentro del sistema multilateral para alcanzar el objetivo de un trabajo decente para todos; un enfoque gradual y precavido para la liberalización de la cuenta de capitales en los países menos desarrollados y una secuencia socialmente más sensible a las medidas de ajuste que siguen a las crisis; y mas AOD. En respuesta a las asimetrías observadas en la composición de los órganos que gobiernan la globalización, la Comisión pide que haya un cambio en las organizaciones multilaterales más importantes, incluyendo una mayor representación de los países menos desarrollados en el proceso de toma de decisiones de las Instituciones de Breton Woods y completa y efectiva participación en las negociaciones de la OMC. La Comisión también menciona la importancia de la cooperación regional y sub-regional como un instrumento primordial para el desarrollo y para que los países cuenten con opiniones más fuertes en la gobernabilidad de la globalización.

En términos de la agenda local, el informe provee un conjunto muy amplio de metas y principios que pueden guiar la política para enfrentar de manera más efectiva la dimensión social de la globalización. Éstas son: buenas políticas de gobierno basadas en sistemas políticos democráticos; respeto por los derechos humanos; apego a las leyes y reglas de equidad social; un Estado efectivo que asegure crecimiento económico sostenido (que incluya metas de empleo); provisión de bienes públicos y de programas de protección social; incremento de las capacidades de las personas a través del acceso universal a la educación y otros servicios que promueva la equidad de género; una sociedad civil efervecente, "empoderada" de la libertad de asociación y de expresión, que refleje y exprese la diversidad de puntos de vista e intereses. También es esencial la existencia de organizaciones que representen a los pobres y a otros grupos en desventaja. Finalmente es fundamental para el diálogo social la existencia de organizaciones fuertes

que representen a los trabajadores y a los empleadores. Se enfatiza que la mayor prioridad debe ser dada a las políticas encaminadas a satisfacer las necesidades de las mujeres y hombres de un trabajo decente; a aquellas políticas que incrementen la productividad del sector informal y que lo integre a la economía; y a las políticas que incentiven la competitividad de las empresas y de las economías. El informe contempla una serie de recomendaciones específicas enmarcadas en estas reglas; invitamos al lector a leer el informe de la Comisión. Aquí únicamente se destacan las recomendaciones referidas específicamente a la protección social. La Comisión establece que se requiere un sistema de protección social que permita estabilizar los ingresos, distribuir ganancias de la globalización a grupos que de otra forma estarían excluidos, y que apoye el desarrollo de nuevas capacidades. En particular, el seguro de desempleo, los programas de apoyo al ingreso, las pensiones y los sistemas de salud se deben extender al sector informal, a las economías rurales, a las mujeres y a otros grupos excluidos.

III.4.5 Reflexiones Sobre las Opiniones de los Organismos Internacionales

Como se pudo apreciar, de manera general todos los organismos coinciden en que la globalización puede ser un buen modelo para el crecimiento pero algunos grupos de países y personas no se han visto beneficiadas e inclusive han sido perjudicadas con la globalización. Como consecuencia de lo anterior, los organismos coinciden en la necesidad de instrumentar políticas encaminadas a lograr la estabilidad macroeconómica, a incentivar un buen ambiente para la inversión y, cercano a nuestro ámbito de competencia, se establece la necesidad de apoyar a grupos de población que están cargando con el costo de ajuste y de implementar políticas para superar la pobreza entre países y dentro de los países, con políticas locales y regionales, como las políticas de protección social, así como en el ámbito global a través de la ayuda internacional y la provisión de bienes públicos globales. Es cierto que los

organismos divergen en su opinión, sobre todo respecto de la participación del Estado en la economía para alcanzar resultados más igualitarios y en los cambios necesarios en las entidades que gobiernan la globalización.

Respecto a la ayuda internacional, prácticamente los cuatro organismos reseñados apoyan la idea de incrementarla a los países pobres. En principio nadie se puede oponer a esta idea, pero para mejorar su impacto se deben de tomar en cuenta las conclusiones que se desprenden de los informes de la evaluación de ayuda internacional de reciente publicación, como señala Easterly (2006).

Comúnmente la ayuda internacional, junto con una lista de intervenciones como las mencionadas en párrafos anteriores, es vista como un elemento fundamental para que los países superen la pobreza y crezcan a partir de sus propios recursos bajo el razonamiento de cerrar la "brecha financiera" entre lo que un país necesita y lo que puede financiar con sus propios recursos. La ayuda internacional permitirá a los países superar la trampa de la pobreza; trampa porque los pobres no ahorran lo suficiente, tienen muchos hijos que no les permiten ahorrar, y porque existen rendimientos crecientes al capital a niveles de capital bajos (Easterly citando a Sachs 2005).

Easterly tiene dudas sobre estos argumentos. Primero, el autor menciona que las reseñas sobre la literatura que analiza este tema señalan que es muy difícil establecer una conclusión irrefutable sobre la existencia de las trampas de la pobreza. Segundo, el autor tiene dudas sobre el efecto que tiene la ayuda en el crecimiento de los países pobres. Easterly argumenta que no existe una correlación positiva entre ayuda y crecimiento ni cuando se comparan diferentes países ni cuando se compara un país a lo largo de tiempo. Afirma que son las malas instituciones, las torpes políticas y los incentivos desalineados los que han influido en el bajo impacto de la ayuda internacional; cita la corrupción y los regímenes antidemocráticos. Para poder obtener el mayor impacto de la ayuda internacional, Easterly argumenta que en lugar de incrementar

significativamente la ayuda internacional y de pensar utópicamente que la pobreza puede ser reducida en el corto plazo, se debería asumir un enfoque "gradual", que ha tenido éxito: "la ayuda internacional puede simplemente concentrarse en buscar las intervenciones concretas que hayan funcionado; y sostener activas esas intervenciones" (pg. 103). Ejemplos de programas que se han establecido siguiendo un enfoque gradual son: el programa Oportunidades en México mencionado en párrafos anteriores, y los programas de vacunación (Banerjee y Ruimin He 2004 listan una serie de intervenciones graduales que han funcionado). El autor destaca finalmente que este enfoque requiere mejorar los incentivos de las agencias de ayuda, algo que podría lograrse al enfatizar evaluaciones independientes de los proyectos de ayuda, al establecer mecanismos de retroalimentación directo de los beneficiarios y al sujetar a las propias agencias de ayuda a la rendición de cuentas cuando la retroalimentación sea negativa.

Otro aspecto interesante de enfatizar es que típicamente los organismos internacionales y los investigadores ven a los procesos de globalización como un fenómeno "electivo", algo que puede ser decidido o al menos influenciado. La realidad es que el término globalización incluye un conjunto de eventos históricos que no son controlados por alguien. El cambio tecnológico, el crecimiento del comercio y las decisiones de los gobiernos y las corporaciones; todos estos fenómenos se dan de forma descentralizada. De esta forma, es difícil pensar que se puedan encontrar "soluciones globales" al problema de la gobernabilidad global.

Dos ejemplos ilustran esta situación. El primero se refiere al papel creciente que tienen los programas

de ayuda global —que ahora representan un tercio de la AOD—, que son financiados por donantes bilaterales y multilaterales, fundaciones privadas, organizaciones de la sociedad civil que forman asociaciones o por nuevas organizaciones formales e informales que persiguen fines globales compartidos. Ejemplos de estas nuevas organizaciones son el "Fondo Global para la Lucha contra el SIDA, TB y Paludismo", conocido por sus siglas en inglés como GFATM, y la "Alianza Global para las Vacunas y las Inmunizaciones", conocido también por sus siglas en inglés como GAVI. Los fondos globales, contrariamente a los programas de ayuda focalizada a los países, se crean en función de las siguientes razones: i) la necesidad de promover bienes públicos globales, cruciales para reducir la pobreza, tales como la paz y la seguridad, las reglas de comercio internacional justas, el control de enfermedades infecto-contagiosas, la estabilidad financiera, la prevención del cambio climático y conocimiento e información; y ii) la necesidad de acción colectiva para la provisión de bienes públicos globales ya que el mundo carece de un sistema de gobierno global con potestad tributaria y autoridad para movilizar recursos para la producción de aquéllos (Lele, et al 2006)⁷. El segundo ejemplo se refiere al hecho que las corporaciones multinacionales están mejorando las condiciones laborales de los trabajadores más bien de forma "voluntaria" y/o como respuesta a los gustos del consumidor y a la presión pública, como se explicó en párrafos anteriores.

Como en el caso de los bienes públicos globales, otras áreas carecen de un sistema de gobierno global y entonces es posible que los

⁷ Otras razones por las que están proliferando incluyen: i) la creciente conciencia de males públicos globales como SIDA y SRAS (Síndrome Respiratorio Agudo Severo); ii) la creencia de que los programas globales especializados pueden impulsar los beneficios de la globalización y reducir la pobreza más rápido por el mayor uso de tecnologías de información; iii) porque la sociedad civil está interesada en asegurar que los países menos desarrollados se adhieren a los estándares laborales y a la regulación ambiental, a la protección social y a los derechos humanos, iv) porque algunos grupos de población creen que se pueden alcanzar mayores beneficios con capacidades empresariales, capital privado y principios gerenciales modernos, y al inducir incentivos en la dirección correcta, que típicamente los gobiernos tradicionales no logran; v) porque las fundaciones privadas filantrópicas pueden obtener ciertos beneficios fiscales de la nueva riqueza generada en una serie de industrias; y vi) porque existe cierto desencanto con las organizaciones de ayuda tradicional (Lele, et al 2006).

marcos legislativos internacionales de prácticas comerciales, la solución de controversias y los temas del trabajo se desarrollen en paralelo a los organismos internacionales.

III.5 Resumen de los Impactos y las Políticas Necesarias para Mejorar la Distribución de los Beneficios de la Globalización

La globalización es un fenómeno con diferentes dimensiones. Cada una de estas dimensiones afecta a las economías y a los mercados laborales de diversas formas. Aun cuando muchos de los impactos se siguen debatiendo en la agenda académica, se pueden obtener lecciones del proceso de globalización en el que han participado los países. En esta sección se resumen las principales conclusiones de la revisión de la literatura presentada en párrafos previos sobre el impacto de la globalización en el bienestar de los individuos que es pertinente para el diseño de políticas de protección social.

1. Se observan costos de ajuste en términos de salarios y en menor medida de empleo en los países menos desarrollados, los cuales pueden ser muy altos en algunos de ellos. En general, con algunas excepciones, los costos de ajuste recaen sobre los trabajadores de bajas habilidades, sobre los empleados en aquellas industrias que enfrentan la competencia de las importaciones de países con salarios aún menores, y sobre aquellos trabajadores que trabajan en industrias que solían obtener rentas altas antes de las reformas comerciales. Los trabajadores de mayor educación y aquellos empleados en los sectores exportadores se han beneficiado de la exposición al comercio. La evidencia del efecto de la IED sobre los salarios y el empleo es mixta. Por último, no se ha encontrado una asociación entre exposición al comercio e informalidad.

2. Los análisis de los mercados laborales sugieren que la mano de obra no es perfectamente móvil entre sectores —de los que se contraen a los que se expanden—, lo que implica que existen limitaciones

para lograr las ganancias de las ventajas comparativas.

3. Se ha encontrado que las políticas públicas, tanto las que permiten a las personas y a las empresas tomar ventaja de la globalización (por ejemplo, créditos y ayuda técnica) como aquellas otras dirigidas a atenuar los efectos adversos de la globalización que enfrentan algunos grupos de la población (por ejemplo los programas de superación de la pobreza) afectan los resultados que la globalización tiene sobre los mercados laborales y la pobreza.

4. Respecto de la pobreza se pueden identificar tres resultados principales: i) dentro de los países, la globalización en general reduce la pobreza y ayuda a que ciertos grupos de la población enfrenten de mejor manera las crisis financieras; ii) hay perdedores del proceso de globalización en sectores específicos y son igualmente perdedores los trabajadores menos calificados, pero los efectos negativos en el ingreso pueden ser atenuados, e incluso revertidos, cuando se considera en el cálculo del bienestar de los individuos los menores precios, la mayor calidad y la mayor variedad de productos asociados a la apertura de mercados; y iii) no existe un consenso sobre la asociación entre globalización y pobreza (y desigualdad) a nivel global.

5. El impacto de la globalización en la salud se da a través de dos canales. El canal indirecto, vía el impacto en el ingreso y la pobreza, y el canal directo, vía la transmisión de conocimiento y tecnología de salud. Existe evidencia que este último canal ha ayudado a reducir las tasas de mortalidad infantil y ha mejorado la expectativa de vida.

6. La globalización ha sido asociada a menores estándares de trabajo, específicamente a través de la subcontratación, de la operación con países con menores estándares laborales, y de la expansión del tele-trabajo. Independientemente de qué tan comunes sean estas nuevas prácticas, los acuerdos

internacionales y la regulación de la seguridad social no han sido adaptadas para hacer frente a esta nueva realidad. Finalmente, se tiene que reconocer que independientemente de la implementación de políticas globales, los estándares de trabajo mejorarán cuando sean demandados por los propios trabajadores, cuando más empresas se adhieran a estándares de trabajo de forma voluntaria o en respuesta a la presión de los consumidores y de la opinión pública, y cuándo los gobiernos locales decidan hacerlos observables y mejoren su capacidad administrativa.

7. Las crisis financieras, aun si son menos comunes ahora, son muy costosas, especialmente para los pobres (porque son los no asegurados y los que tienen menores habilidades).

8. Existe evidencia que la globalización está asociada a una mayor productividad pero actualmente no ha quedado claro si estas ganancias de la productividad se traducen en mayor crecimiento y bienestar. Las ganancias de la globalización pueden ser aun mayores si existe estabilidad macroeconómica, un ambiente competitivo, una regulación, impuestos e infraestructura legal adecuados.

9. Las reformas recientes a los programas de seguridad social en ALC han tenido como principal objetivo el fortalecimiento financiero, pero en general no abordan los retos asociados a los mercados de trabajo dinámicos. Cuando los movimientos imprevistos en el comercio y la inversión generan riesgos de pérdidas importantes para regiones específicas y para ciertos grupos sociales, los sistemas de protección social deberían contar con los mecanismos para reaccionar oportunamente y evitar de esa manera los impactos adversos en los trabajadores y la decadencia social de ciudades y regiones.

10. Todos los organismos internacionales abogan por algunos cambios al proceso de globalización encaminados a apoyar a los países más pobres y a las personas que no se han beneficiado del proceso o que pagan los costos del ajuste. En particular, se

señala la necesidad de implementar políticas de protección social.

III.6 Conclusiones

La participación en un mundo global puede ser un mecanismo importante para mejorar el bienestar de las familias, a través de su impacto en la producción, en el empleo, y en el consumo. Si de hecho éste es un movimiento histórico que no puede ser evadido por las naciones individuales, la mejor estrategia es entender cómo funciona este proceso y estar en posición de aprovecharlo mejor. Desafortunadamente, los resultados en los países menos desarrollados del Continente revelan que este mecanismo no es tan directo como se pensaba cuando los países decidieron participar en un mundo más global. Ahora es ampliamente reconocido que se requiere un cambio en la ruta, a nivel local, regional y global. Los cambios se deben manifestar en permitir una mayor capacidad de los países menos desarrollados para competir en términos más igualitarios en el mundo global, ya que esto se traducirá en mayor crecimiento y bienestar de las familias. Al mismo tiempo, es necesario implementar políticas complementarias que ayuden a los grupos más vulnerables, entre las cuales son fundamentales las políticas de protección social.

La protección social en este nuevo sendero incluye la extensión de cobertura a todos los grupos de población, especialmente en pensiones y en salud; nuevos programas para cubrir riesgos mas frecuentes (por ejemplo el seguro de desempleo y programas de superación de la pobreza); una redefinición de los programas para adaptarlos a la nueva realidad de los mercados laborales (por ejemplo reformas a los sistemas de pensiones para incorporar componentes específicos contra los vaivenes de los flujos comerciales internacionales sin afectar su viabilidad financiera); y una redefinición de los mecanismos de operación actuales de los programas de protección social para evitar fugas (por ejemplo, se debe hacer un esfuerzo para que se reconozcan en la regulación las nuevas prácticas

corporativas de operaciones *offshoring*, subcontratación y tele-trabajo).

Este sistema de protección social para la nueva realidad se traduce en una agenda de trabajo importante para las instituciones de seguridad social. Las instituciones de seguridad social en el Continente deben empezar a trabajar en estos cuatro frentes (algunas de ellas ya han empezado). Mientras que cada país encontrará su propio camino para enfrentar estos retos, creemos que en este ejercicio se deben seguir dos principios. Los tomadores de decisiones en las instituciones de seguridad social deben estar abiertos a la posibilidad de nuevas formas de operación, desde los mecanismos de financiamiento hasta la forma de otorgar los beneficios. Segundo, las decisiones deben basarse en argumentos técnicos y bien documentados. Mientras que el primer principio requiere un cambio en la cultura organizacional que debe ser resuelto internamente en las instituciones y en los países, el segundo principio requiere que los tomadores de decisiones se apoyen en la experiencia y conocimiento externo. El Capítulo V de este Informe aborda el tema del desempleo y de políticas de protección asociadas con el propósito de contribuir con las instituciones de seguridad social que consideran implementar o redefinir programas de este tipo.

CAPÍTULO IV
LA DIMENSIÓN SOCIAL EN LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES

CAPÍTULO IV

LA DIMENSIÓN SOCIAL EN LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES

IV.1 Introducción

La preocupación de los gobiernos nacionales por el empleo y el salario se acompaña inseparablemente de la preocupación por mantener e incrementar los niveles de protección social. Al mismo tiempo que se percibe la necesidad de lograr mayor competitividad de los productores nacionales de bienes y servicios, son comunes dos dilemas. El primero se refiere a la posibilidad de que la mayor competitividad se consiga a costa de una disminución en la protección social, caso en el cual las ganancias de unos son en realidad pérdidas de otros, y no es claro el beneficio social. El segundo caso se refiere a la situación en otros países, especialmente aquellos que son competidores directos, y surge entonces la pregunta de si esos países lograrán superar al propio en el mercado internacional a partir de un déficit en la protección social.

En este Capítulo se estudian las políticas que han adoptado los principales bloques comerciales en torno al tema de protección social. Se hace una descripción de estas políticas, tanto a nivel de bloque (UE, TLCAN, ASEAN, MERCOSUR, CAN y SICA), como a nivel de país, a fin de entender por qué en algunos casos se han adoptado políticas a nivel de bloque, mientras que en otros se han mantenido políticas a nivel de territorio nacional. Uno de los resultados es la identificación de las políticas en los países y regiones que están interactuando de forma más importante con los países de América.

En las discusiones públicas es común la preocupación por enfrentar la competencia internacional sin perder empleos y protección social. La mejor respuesta de los países a esta preocupación provendrá de un entendimiento de la forma en que funciona la protección social en esas regiones, mediante el aprendizaje de las soluciones más exitosas y, también, mediante un mejor planteamiento de posiciones nacionales en los foros internacionales que regulan al comercio.

Dos aspectos que definen la visión de los países en la etapa actual de globalización son los siguientes. Primero, a diferencia de los episodios de globalización del pasado, en el actual los países han restringido la migración en forma importante. De esta forma se ha eliminado probablemente el principal mecanismo para la igualación de salarios entre países. En años recientes, algunos países desarrollados han acentuado este efecto al buscar atraer trabajadores de alta calificación de los países pobres, y restringiendo la inmigración de aquellos de menor calificación. Segundo, los temas laborales y de protección social en general no se incorporan en los acuerdos comerciales, con la gran excepción de la Unión Europea, y son enfocados como asuntos de comercio en servicios.

Este Capítulo está organizado de la siguiente manera. En la Sección IV.2 se definen las cuatro modalidades de integración; se ubica en éstas a los países que han llevado a cabo algún proceso de

integración y se identifican los instrumentos en materia de seguridad social suscritos al amparo de estos acuerdos de integración. En la Sección IV.3 se proveen las características principales de los acuerdos en materia de seguridad social que han suscrito tanto los países de América como los países que están interactuando de forma más importante con éstos; asimismo, se presentan algunas posiciones básicas sobre las ventajas y desventajas en el Estado del Bienestar de las diversas modalidades de integración. En la Sección IV.4 se identifican diferentes acuerdos sobre migración que han suscrito los países del Continente Americano y se resumen sus características principales; además, se analiza la relación entre los principales flujos migratorios entre países y la suscripción de acuerdos entre éstos. En la Sección IV.5 se estudian otros instrumentos para la movilidad laboral, como el comercio en servicios al amparo de acuerdos regionales y el basado en el acuerdo multilateral, y se presentan algunos ejemplos de éstos.

IV.2 Integración Regional

El sistema multilateral de comercio ha sido el instrumento fundamental para la liberalización del comercio mundial en los últimos sesenta años. La Organización Mundial de Comercio (OMC) sustituyó al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) como organización internacional, pero el GATT sigue existiendo como tratado general de la OMC. El surgimiento de acuerdos de integración regional responde a la necesidad de complementar los mecanismos de liberalización comercial establecidos en el GATT.

El GATT reconoce la utilidad de una integración mayor de las economías nacionales mediante un comercio más libre a nivel regional. Por consiguiente, permite tales agrupaciones —en tanto son la excepción a la norma general del trato de la nación más favorecida— siempre y cuando cumplan ciertas condiciones cuya finalidad es garantizar que los acuerdos faciliten el comercio entre los países

interesados sin poner obstáculos al comercio con el resto del mundo.

El objetivo de los acuerdos de integración regional es reducir las barreras al comercio entre los países miembros, más allá de las establecidas en el GATT. Estos acuerdos tienen antecedentes históricos que datan de muchos años atrás. Desde mediados de los ochenta se ha dado un incremento importante en la actividad de integración regional. De los 334 acuerdos comerciales regionales notificados al GATT/OMC al 30 de septiembre de 2005, 87 fueron notificados desde 1990. A enero de 2006, 183 acuerdos estaban en vigor.

La integración regional ha dado lugar a la formación de bloques económicos y ha adoptado diferentes modalidades, las cuales van desde áreas de libre comercio hasta uniones económicas y monetarias. Se reconocen, por lo menos, cuatro diferentes modalidades de integración: 1) áreas de libre comercio, 2) unión aduanera, 3) mercado común y 4) unión económica y monetaria. En el Cuadro IV.1 se presentan las características principales de estas modalidades.

IV.2.1 Áreas de Libre Comercio

Las áreas de libre comercio se crean mediante la suscripción de acuerdos o tratados de libre comercio, donde un grupo de países convienen en eliminar barreras al comercio entre ellos. En este nivel de integración cada parte conserva su soberanía política y queda en libertad de fijar su política comercial respecto a otras naciones no incluidas en el acuerdo. Así, cada país parte mantiene en vigor, en forma independiente, su propia tarifa arancelaria para las importaciones procedentes de países que no son miembros. Un acuerdo de libre comercio no limita la posibilidad de que un país realice acuerdos de la misma naturaleza con otros países ni restringe su participación en la OMC.

Entre este tipo de acuerdos se encuentran el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y todos los demás tratados de libre comercio firmados entre los países de América, o entre éstos

y otros fuera de la región, como se puede observar en el Cuadro IV.2. Asimismo, entre este tipo de acuerdos se encuentran también la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas

en inglés) y el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), los cuales, si bien tienen como objetivo último un mayor nivel de integración, aún se encuentran en esta etapa.

Cuadro IV.1
Modalidades de Integración

Acuerdo	Características
Áreas de libre comercio	Los países parte eliminan barreras al comercio entre ellos. Cada país queda en libertad de fijar su política comercial (aranceles) con respecto a terceros países.
Unión aduanera	Se eliminan los aranceles internos y demás restricciones al comercio entre los países parte y se adopta un arancel externo común con terceros países.
Mercado común	Libre comercio de mercancías, arancel externo común y libre movimiento de factores.
Unión económica y monetaria	Libre comercio de productos; arancel externo común; legislación arancelaria y aduanera común; libre movimiento de capitales, servicios y personas; se crean instituciones comunes; moneda única; e, integración política.

Cuadro IV.2
Ubicación de los Bloques o Países por Etapas o Fases del Proceso Integracionista

	Bloque, Tratado o País
Área o tratado de libre comercio	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), Sistema de Integración Centroamericana (SICA), Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), TLC entre Uruguay y México, TLC entre Bolivia y México, TLC entre México, Colombia y Venezuela (Grupo de los Tres), TLC entre Costa Rica y el CARICOM, TLC entre Rep. Dominicana y el CARICOM, TLC entre México y El Salvador, TLC entre Honduras y Guatemala (Triángulo del Norte), TLC entre México y Nicaragua, TLC entre México y Costa Rica, TLC entre Canadá y Costa Rica, TLC entre Panamá y Centroamérica, TLC entre Panamá y Taiwán, TLC entre México y Chile, TLC entre México y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC, que son, Noruega, Suiza e Islandia), TLC entre México y la Comunidad Europea, TLC entre México y Japón, TLC entre México e Israel, TLC entre E.U.A. y Australia, TLC entre E.U.A y Bahrein, TLC entre E.U.A. y Chile, TLC entre E.U.A. y Jordania, TLC entre E.U.A y Singapur, TLC entre E.U.A. e Israel, TLC entre E.U.A. y Marruecos, TLC entre E.U.A. y Omán, TLC entre Canadá y Chile, TLC entre Chile y AELC, TLC entre Chile y Centroamérica, TLC entre Chile y Corea, TLC entre Chile y la Unión Europea, TLC entre Rep. Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (DR-CAFTA), TLC entre Panamá y el Salvador, TLC entre Chile y El Salvador, TLC entre Chile y Costa Rica, TLC entre Canadá e Israel.
Unión aduanera	Comunidad Andina (CAN), Mercado Común del Sur (MERCOSUR).
Mercado común	Comunidad del Caribe (CARICOM).
Unión económica y monetaria	Unión Europea.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la página de Internet de la OMC y de las páginas respectivas de los países.

IV.2.2 Unión Aduanera

En una unión aduanera se eliminan los aranceles internos y demás restricciones al comercio entre los países miembros y se adopta un arancel externo común frente a terceros países. Derivado de la existencia de un arancel común, a diferencia de un área de libre comercio, una unión aduanera requiere de un mecanismo de solución de controversias superior al de un área de libre comercio (basado en el sistema de arbitrajes de un panel). En el caso de la Unión Europea se creó un Tribunal de Justicia independiente.

En este nivel de integración regional se encuentran: el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; y, la Comunidad Andina (CAN), integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador Perú y Venezuela.

La unión aduanera andina opera desde 1995, cuando los países miembros, excepto Perú, adoptaron un arancel externo común (AEC) para las importaciones de terceros países. Sin embargo, esta unión se ha considerado imperfecta por los tratamientos especiales a países y a determinados productos. Colombia, Ecuador y Venezuela aplican niveles arancelarios comunes, pero Bolivia mantiene su propio arancel aunque sujeto a administración comunitaria; por su parte, Perú no participa en el AEC y aplica su tarifa arancelaria con total autonomía.

Los países miembros de la Comunidad Andina tienen libertad para negociar acuerdos comerciales con terceros países o grupos de países en virtud de la Decisión 598 adoptada en 2004. El único requisito es notificar a la Comisión de la CAN antes de la firma del acuerdo. En abril de 2006 Venezuela solicitó su retiro formal de la Comunidad Andina, el cual será gradual y se llevará a cabo en un plazo de 5 años. De acuerdo con las normas de la CAN, en caso de que Venezuela decidiera retirarse en forma inmediata, podría ser objeto de sanciones comerciales a sus exportaciones. Asimismo, el 4 de julio de 2006 se suscribió el Protocolo de Adhesión de Venezuela al MERCOSUR. Con ello, Venezuela adoptará la normativa del MERCOSUR en forma

gradual, a más tardar cuatro años contados a partir de la fecha de entrada en vigor del Protocolo.

El SICA está llevando a cabo acciones dirigidas a constituir una unión aduanera. Cabe mencionar que la Unión Europea se inició como una unión aduanera sin pasar el primer nivel de integración (área de libre comercio).

IV.2.3 Mercado Común

El mercado común incluye libre comercio de mercancías, arancel externo común y libre movimiento de los factores de la producción (trabajo y capital). En un mercado común la vinculación entre los países está caracterizada por una integración de la soberanía económica de las partes. Por tanto, el país pierde capacidad para llevar a cabo negociaciones bilaterales individualizadas.

En esta etapa del proceso de integración se encuentra la Comunidad del Caribe (CARICOM). A julio de 2006, 12 de los 15 países miembros eran parte del mercado común, Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica, Santa Lucía, San Cristóbal y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago (faltan Bahamas, Haití y Montserrat).

IV.2.4 Unión Económica y Monetaria

La unión económica y monetaria es la forma más amplia de integración, incluye el libre comercio de productos, arancel externo común, legislación arancelaria y aduanera común, y libre movimiento de capitales, servicios y personas. Adicionalmente, se crean instituciones comunes con poder sobre los gobiernos de los Estados miembros. El ejemplo de este proceso de integración es la Unión Europea. A partir de 1992 los países miembros de la Unión Europea (10 en ese entonces, ahora 25) no sólo comparten un mercado único, libre de barreras al comercio entre ellos, y han facilitado significativamente el tránsito de personas (que puede ser de carácter permanente), servicios y capitales, sino que cuentan también con una moneda única (aunque sólo 12 han adoptado esta moneda).

El proceso de integración europeo también está acompañado de elementos de integración política.

En octubre de 2004 los jefes de Estado de los países miembros de la UE firmaron el Tratado que busca establecer la Constitución Europea, el cual debería entrar en vigor el 1° de noviembre de 2006. Sin embargo, en junio de 2005 el Consejo de Europa consideró que esta fecha originalmente prevista no era realista. A mayo de 2006, Austria, Bélgica, Chipre, Estonia, Alemania, Grecia, Hungría, Italia, Latvia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Eslovaquia y España habían ratificado el tratado constitucional. Los dos países que se unirán a la UE en 2007, Bulgaria y Rumania, aceptaron el tratado constitucional con la ratificación de su tratado de adhesión. Faltarían entonces por ratificarlo: República Checa, Dinamarca, Francia, Irlanda, Holanda, Polonia, Portugal y Reino Unido.

Este proceso sufrió una interrupción cuando el 29 de mayo de 2005, la mayoría de los votantes franceses rechazaron la Constitución en un referéndum (54.7 por ciento). Este rechazo fue seguido tres días después por el de los holandeses (61.6 por ciento votaron en contra). El estatus actual y futuro de la UE continúa sujeto a controversia política debido a diferencias de puntos de vista dentro y entre los estados miembros. Entre estas diferencias se encuentran las que tienen que ver con el presupuesto de la Unión Europea: la devolución de impuestos británica, los beneficios de Francia de la política agrícola común, las grandes contribuciones de Alemania y Holanda al presupuesto de la UE y la reforma de los Fondos para el Desarrollo Regional Europeo.

A través de diversos fondos, la UE dedica más de la tercera parte de su presupuesto al desarrollo regional y a la cohesión económica social. Para el período 2000-2006, se asignó un importe de 213 mil millones de euros a los fondos estructurales en su conjunto para los primeros 15 Estados miembros, de los cuales el 64.6 por ciento se asignaron al objetivo 1 de los fondos estructurales (sólo para Grecia, España y Portugal se asignó el 57.4 por ciento de este fondo). Los fondos estructurales de la UE se

concentran en tres objetivos: el Objetivo 1 está dirigido a facilitar la recuperación de las regiones menos desarrolladas; el Objetivo 2 está dirigido a la reconversión económica y social de las zonas que presenten dificultades; el Objetivo 3 está dirigido a modernizar los sistemas de formación y promover el empleo. Además, mediante el fondo de cohesión (un fondo especial cuyo objetivo es ayudar a los Estados miembros menos desarrollados: los diez nuevos Estados miembros, así como Grecia, Portugal y España, y hasta finales de 2003 también Irlanda) Grecia, Portugal y España recibieron ayuda que representó el 68 por ciento de este fondo.

De acuerdo con el tercer informe sobre la Cohesión Económica y Social de la Comisión Europea, el valor agregado europeo ha sido significativo en muchos niveles respecto a la reducción de las diferencias entre países desarrollados y menos desarrollados (Comisión Europea 2004). Por ejemplo, en España se estima que el efecto de la inversión realizada entre los años 2000 y 2002, derivada de la aplicación del Marco Comunitario de Apoyo (fondos estructurales más gasto público nacional), representó el 0.4 por ciento del PIB (y se prevé que representará el 2.4 por ciento en 2006).

El informe afirma también que el fuerte incremento de las disparidades sociales y económicas de la UE tras la ampliación, la probable aceleración del ritmo de los cambios económicos resultado de la mayor competencia creada por la globalización, así como el efecto de las nuevas tecnologías y el desarrollo de la economía del conocimiento plantean nuevos retos para el futuro de la UE. A estos cambios se añaden los de una población que envejece y los efectos de la inmigración extracomunitaria en los núcleos urbanos de la UE.

Así, existe una amplia gama de acuerdos y convenios establecidos alrededor del mundo, que van desde áreas de libre comercio, en los cuales no se cede soberanía en el manejo de las políticas nacionales, hasta la unión económica y monetaria, en la que se da también la integración política. Esta última constituye la forma más amplia de integración, aunque

hay controversia sobre si es la mejor opción y para qué tipo de países.

Expertos en el tema han comparado las ventajas y desventajas de una unión aduanera frente a un acuerdo de libre comercio. Bhagwati (1996) indica que un acuerdo de libre comercio permite y puede fomentar que las naciones individualmente reduzcan sus tarifas externas, particularmente en casos donde la desviación comercial se está dando. De igual forma, una unión aduanera generalmente evita las reglas de origen, las cuales pueden ser administrativamente caras y proteccionistas en sus efectos. Los acuerdos de libre comercio y las uniones aduaneras difieren también en otras dos cuestiones: una unión aduanera requiere un mayor grado de coordinación o integración política para desarrollar sus tarifas externas comunes y restringe a los miembros individualmente para negociar con países no miembros. Sin embargo, una mayor coordinación puede ser en ciertas circunstancias una ventaja y, en otras, una desventaja.

Por su parte, Thatcher (2002) afirma que las ventajas de un acuerdo de libre comercio frente a una unión económica es que aquel deja en plena libertad a los países miembros de suscribir cualquier tipo de acuerdo comercial con otros países no miembros, "sólo es una asociación dedicada al libre comercio y no una unión aduanera ni entidad política-administrativa con grandes ambiciones". Por esta razón aseveraba que a Gran Bretaña le convenía adherirse a un acuerdo de libre comercio como el TLCAN o sumarse a alguna otra organización de libre comercio que le permitiera negociar una nueva relación comercial con los países de la UE, lo cual

tendría que darse antes de que Gran Bretaña fuera un miembro pleno de la UE.

Posiciones comunes de diversos expertos en el tema han argumentado que el modelo europeo implica cierto abandono de la soberanía nacional y la existencia de un aparato burocrático más costoso. Ciertamente, la UE considera que este costo está justificado por las ganancias de avanzar en la construcción del mercado común, meta en la que sin duda Europa ha tenido grandes ganancias. Por otro lado, el mecanismo de los fondos sociales y regionales es visto como una fortaleza de la UE, al facilitar el ajuste y aliviar las tensiones sociales y políticas asociadas a la liberalización.

IV.3 Políticas que han Adoptado los Principales Bloques Económicos en Relación con el Tema de la Protección Social

Es importante hacer una clara distinción entre los procesos de integración sin desconocer las particularidades de cada uno, ya que los objetivos que persiguen son distintos. En ocasiones se incluyen disposiciones de orden social, mientras que en otros los acuerdos se limitan principalmente al área de comercio e inversiones, salvo por compromisos en materia socio-laboral, orientados principalmente a la adecuada aplicación de la legislación laboral nacional para garantizar el respeto a los derechos fundamentales de los trabajadores. En los diferentes tipos de acuerdos comerciales se da un trato diferenciado a los temas laborales, como se resume en el Cuadro IV.3. En el seno de la OMC ha crecido la conciencia de que algunos países requieren de apoyo institucional para aprovechar plenamente los beneficios del comercio, para lo cual se ha adoptado una agenda de "Ayuda y Comercio" (Recuadro IV.1).

Recuadro IV.1

Recomendaciones del Equipo de Trabajo sobre la Ayuda para el Comercio

En el seno de la OMC se ha desarrollado una agenda de "Ayuda y Comercio", con el fin de facilitar a los países en vías de desarrollo la participación en negociaciones comerciales. Una semana después de que las negociaciones de la Ronda Doha fueron suspendidas, el Equipo de Trabajo sobre Ayuda para el Comercio emitió sus recomendaciones finales.

Recuadro IV.1 (continuación)

El reporte indica que la efectividad requerirá, a diferencia de los compromisos de los organismos internacionales que dirigen recursos a la asistencia para el desarrollo, dirigir el apoyo a programas y proyectos específicamente relacionados con el comercio. Asimismo, el destino de la ayuda deberá definirse de tal forma que refleje las distintas necesidades comerciales identificadas por los países, y deberá ser lo suficientemente claro como para establecer una frontera entre la ayuda para el comercio y otro tipo de ayuda. Se identifican las siguientes categorías de ayuda al comercio:

- i) Políticas comerciales y regulaciones, incluyendo entrenamiento para funcionarios y apoyo técnico e institucional para facilitar la implementación de acuerdos y para adaptarse y cumplir con las reglas y estándares establecidos.
- ii) Desarrollo comercial, incluyendo promoción para la inversión, análisis y apoyo institucional para el comercio en servicios, promoción del comercio y análisis de mercados.
- iii) Infraestructura.
- iv) Construcción de capacidad productiva.
- v) Ajustes relacionados con el comercio, incluyendo apoyo para los países en desarrollo para tomar medidas que les ayuden a beneficiarse del comercio.
- vi) Otros.

La ayuda para el comercio es resultado de diversas reflexiones sobre el hecho de que la liberalización comercial en sí misma no conduce automáticamente al crecimiento y desarrollo. El argumento es que la mayoría de los países en desarrollo no han sido capaces de beneficiarse totalmente del comercio debido a dos restricciones principales: escasez de excedente comerciable y conocimiento deficiente de oportunidades de acceso al mercado.

IV.3.1 Acuerdos de Libre Comercio

Son muchos los acuerdos de libre comercio en América, especialmente los de carácter bilateral. Sin embargo, ninguno incluye compromisos en materia de seguridad social y son pocos los que o bien incluyen compromisos en materia laboral o cuentan con un acuerdo paralelo en esta materia. Ejemplos de éstos son el Acuerdo de Cooperación Laboral entre Canadá y Costa Rica, el Acuerdo de Cooperación Laboral entre Canadá y Chile, el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) y el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Chile.

IV.3.1.1 Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)

En Asia, los países de la ASEAN han sido reacios a incorporar algún tipo de dimensión laboral a sus procesos de integración económica y de libre comercio. Algunos opinan que esta tendencia podría profundizarse debido a la necesidad que tienen los países del ASEAN, así como los del sur de Asia, de

competir con la expansión económica china, basada en fuertes inversiones externas y mano de obra de muy bajo costo (Martinez 2004). Sin embargo, posiblemente ocurra lo opuesto, pues al ganar en ingreso, los trabajadores chinos demandarán y ganarán mejores condiciones laborales.

IV.3.1.2 Sistema de Integración Centroamericano (SICA)

El comercio entre los países centroamericanos está sujeto a reglas preferenciales desde hace más de 40 años. Existe una zona de libre comercio entre ellos que se basa en una serie de instrumentos de integración. El 13 de diciembre de 1991 se constituyó el SICA con la firma del Protocolo de Tegucigalpa. El 29 de octubre de 1993 se suscribió el Protocolo del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, cuyo objetivo es alcanzar la Unión Económica Centroamericana. La gran mayoría de estos instrumentos se centran en el área de comercio de bienes, aunque en los últimos años también se han hecho avances normativos en otras áreas. El

objetivo de la región es lograr que este esquema de integración evolucione hacia una unión aduanera. Asimismo, el 29 de junio de 2004 se aprobó el Marco General para la negociación de la Unión Aduanera en Centroamérica, el cual está sirviendo de base para las negociaciones que actualmente realizan. En el marco de la negociación de la unión aduanera, los países centroamericanos han avanzado en el análisis y la solución de obstáculos al libre tránsito de personas y mercancías y medios de transporte por las aduanas fronterizas, fundamentalmente en lo relacionado con el tránsito aduanero internacional.

En virtud de la existencia de esta normativa regional, los países de Centroamérica han tenido que definir en los tratados de libre comercio suscritos, si éstos son de aplicación entre los países centroamericanos o únicamente rigen la relación entre cada país de la región y el socio no miembro de que se trate. En el caso de los tratados suscritos con Chile y con República Dominicana, los países de la región acordaron la aplicación bilateral del tratado respectivo. Sin embargo, en el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés) la aplicación del acuerdo es multilateral.

En materia laboral, cada país miembro del DR-CAFTA asume la obligación de aplicar efectivamente su propia legislación; es decir, es una obligación de carácter general. Sin embargo, cualquier miembro puede acudir al mecanismo de solución de controversias para reclamar la no aplicación efectiva de la legislación interna de otro miembro en esta materia, cuando se afecte el comercio entre los miembros. Esto es una novedad en la relación dentro de los países centroamericanos, ya que los instrumentos jurídicos de integración centroamericana no contienen obligación alguna en materia laboral. Aun cuando cada país tiene, en virtud de su propia legislación interna, el deber de aplicar su ley en esta materia no existe la posibilidad de reclamar el cumplimiento de esta obligación en un mecanismo de solución de controversias entre países, como lo permite el DR-CAFTA.

De acuerdo con Rodas (2006), aunque el capítulo del DR-CAFTA relativo al tema laboral sólo trata del cumplimiento de los derechos básicos de los trabajadores, éste podría llegar a promover que los ministerios de trabajo de los países centroamericanos realicen inspecciones más estrictas de las condiciones laborales, y que incluso la agricultura estuviese sujeta a este tipo de supervisión y auditoría. Asimismo, indica que lo acordado en este capítulo podría ejercer presión hacia las empresas exportadoras para descartar el trabajo infantil (el cual es significativo en los países centroamericanos).

Respecto al tema de seguridad social, el DR-CAFTA establece en el capítulo de servicios financieros, que "éste no se aplica a las medidas adoptadas o mantenidas por una Parte relacionadas con actividades o servicios que formen parte de un plan de jubilación público o un sistema legal de seguridad social". Sin embargo, este capítulo también establece que éste se aplicará si una Parte permite que alguna de las actividades o servicios referidos en el capítulo sean realizados por sus instituciones financieras en competencia con una entidad pública o una institución financiera. Esto quiere decir que, de llegarse a dar reformas a la seguridad social hacia la capitalización individual, como ha ocurrido en El Salvador, la normativa negociada en materia financiera podría incorporarse plenamente. Por lo tanto, no estamos bajo una exclusión plena sino ante una exclusión coyuntural motivada por la existencia de regímenes diferentes entre los países, pero que podría anularse en la medida en que los prestadores privados pasen a jugar un rol protagónico (Rodas 2006).

De esta forma, los instrumentos que se han suscrito en el marco del SICA han regulado básicamente aspectos de carácter comercial. Las cuestiones laborales y de seguridad social han sido escasamente tratadas en los diversos instrumentos jurídicos que las regulan. Adicionalmente, el SICA cuenta en este momento con un documento sobre seguridad social, el cual es una declaración de voluntades.

IV.3.1.3 Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

El TLCAN es importante en la historia de los tratados de libre comercio en América. En primer lugar, porque fue el primer acuerdo que ligó economías de países desarrollados y en vías de desarrollo y estableció una zona de libre comercio entre tres de las cuatro economías más grandes del Continente Americano. En segundo término, porque es el primer tratado de libre comercio con una cobertura amplia, ya que incluye no sólo el comercio de bienes sino también el de servicios, así como temas como inversión, propiedad intelectual y las compras del sector público.

Por otra parte, tiene una cobertura universal en el sentido de que, con anterioridad al TLCAN, los tratados de libre comercio contenían listas de productos que tendrían un trato preferencial. En el

TLCAN se incluye todo el universo de productos excepto casos con un trato especial.

El TLCAN no contiene disposiciones expresas en materia de seguridad social (excepto para indicar que la seguridad social no es parte del acuerdo, como en el SICA). Sin embargo, fue el primer tratado de libre comercio que integró un acuerdo paralelo en materia laboral. El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) establece la obligación general de que cada una de las partes garantice la aplicación efectiva de sus propias leyes laborales. Las obligaciones específicas se refieren a la publicación de leyes laborales, procedimientos y reglamentos, así como a promover su divulgación, conocimiento y cumplimiento. También establece compromisos en relación con el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo, así como en materia de remuneración justa, jornada de trabajo,

Cuadro IV.3
Acuerdos Laborales o de Seguridad Social en las Diferentes Modalidades

Modalidad	Acuerdo	Concesiones
Acuerdos o tratados de libre comercio	Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN); Acuerdo de Cooperación Laboral entre Canadá y Costa Rica; Acuerdo de Cooperación Laboral entre Canadá y Chile	Derechos fundamentales en el trabajo: libertad de asociación, no al trabajo forzoso y obligatorio, no al trabajo infantil, no discriminación
Unión aduanera	Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR; Instrumento Andino de Seguridad Social e Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo	a) Seguros: salud, vejez, edad avanzada, invalidez o muerte; b) transferencia de fondos para prestaciones de vejez, edad avanzada, invalidez o muerte; c) totalización de periodos; y d) acumulación de periodos por los servicios prestados en un tercer país con convenios bilaterales o multilaterales de seguridad social con cualquiera de los países parte
Mercado común	Acuerdo de Seguridad Social del CARICOM y Convención sobre Seguridad Social en la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS por sus siglas en inglés)	CARICOM sólo cubre pensiones
Unión económica	Reglamento sobre la Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social en el Tratado de la Unión Europea	a) Seguros: maternidad, enfermedad, accidentes laborales, dependencia, vejez, desempleo; b) transferencias de fondos para prestaciones de vejez, edad avanzada, invalidez o muerte; c) totalización de periodos

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los acuerdos.

seguridad y salud en el trabajo, promoción del empleo e indemnización por lesiones o enfermedades de trabajo.

La aplicación de las leyes laborales en los países signatarios del ACLAN es impulsada a través de un programa de actividades de cooperación en áreas como la seguridad y la salud laboral, la protección de los trabajadores migratorios y el desarrollo de la fuerza laboral.

IV.3.2 Bloques Comerciales

Los acuerdos de integración económica en América son el MERCOSUR, la Comunidad Andina (CAN) y el Mercado Común del Caribe (CARICOM). En las siguientes secciones se abordarán los tratamientos en materia de seguridad social de cada uno de éstos. Asimismo, se tratará el tema en la Unión Europea.

IV.3.2.1 Unión Europea

Uno de los problemas de la seguridad social cuando se analiza desde la perspectiva comunitaria es su carácter marcadamente territorialista, es decir, la aplicación de la norma en el territorio en el que se promulga y su inaplicación cuando el trabajador sale del territorio en cuestión. Para las normas comunitarias la seguridad social es un mecanismo que permite la movilidad de trabajadores entre los países de la Unión Europea. El Reglamento 883/2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, modificó al Reglamento 1408/1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad. El objetivo de este nuevo reglamento es evitar que la libre circulación de trabajadores entre los países miembros implique una disminución de la protección frente a los riesgos sociales o suponga la pérdida de derechos en esta materia.

Los países miembros de la Unión Europea han adoptado diversas medidas a nivel nacional para alcanzar una relación adecuada entre las contribuciones y los beneficios de sus sistemas de seguridad social (incluyendo ajustes en la edad de

retiro, en las tasas de reemplazo, y en la forma de calcular los beneficios) predominando aquellas reformas donde se aumentó la tasa de contribución. En cuanto al bloque como tal, se asumió que con la culminación del Tratado de Roma en 1957, la armonización de la política social evolucionaría de forma natural. Sin embargo, con el aumento en el número de miembros, la probabilidad de llegar a un acuerdo en materia de tal relevancia se vio disminuida.

Todos los países de la UE coinciden en objetivos tales como el de aumentar el nivel de empleo, promover la inclusión social, invertir en el sector productivo y en la formación profesional de los futuros trabajadores, e innovar en el sector de economías basadas en el conocimiento. Esta convergencia en objetivos y ambiciones condujo a la adopción del método abierto de coordinación para la implementación de políticas públicas, que se inició con la inserción de un capítulo dedicado al empleo en el Tratado de Ámsterdam en 1997 (Esping-Andersen 2003)

El método abierto de coordinación, basado en el monitoreo y en el establecimiento de objetivos que cada uno de los países quiere alcanzar, es considerado un avance importante en la integración de la UE en materia de seguridad social, ya que el tema había permanecido estancado durante mucho tiempo. Este método promueve un ambiente de aprendizaje basado en la innovación y experimentación de políticas y reconoce la profunda heterogeneidad de los Estados de Bienestar. Es un procedimiento donde los actores políticos respetan las diferencias nacionales al aceptar guías de estudio acordadas por los países miembros y aprender de las mejores prácticas de otros países. El objetivo no es alcanzar políticas comunes, sino compartir experiencias y prácticas.

Así, si bien la UE es vista como el caso más avanzado de integración, los países miembros han rechazado la posibilidad de integración de los programas del Estado del Bienestar.

IV.3.2.2 MERCOSUR

En diciembre de 1997 se suscribió el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur. En éste se determina que se reconocerán los derechos de Seguridad Social de los trabajadores de los países miembros que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de éstos. Asimismo, a los trabajadores, familiares y asimilados se les reconocen los mismos derechos y obligaciones que los de los nacionales de dichos países miembros respecto a los específicamente mencionados en el Acuerdo. El Acuerdo también se aplica a los trabajadores de cualquier otra nacionalidad residentes en el territorio de uno de los Estados Parte siempre que presten o hayan prestado servicios en éstos. El Acuerdo es aplicado de conformidad con la legislación de seguridad social referente a las prestaciones contributivas económicas y de salud existentes.

Cada Estado Parte concede las prestaciones económicas y de salud de acuerdo con su propia legislación. El trabajador está sometido a la legislación del Estado Parte en cuyo territorio ejerza la actividad laboral, con excepción de profesionistas en trabajos temporales, y personal de líneas aéreas y navieras (este es el trato usual en convenios comerciales).

Prestaciones de salud. Las prestaciones de salud son otorgadas al trabajador trasladado temporalmente al territorio de otro Estado Parte, así como a sus familiares y asimilados. Los costos que se originen corren a cargo de la entidad gestora que haya autorizado la prestación.

Prestaciones económicas. Este acuerdo es aplicable, también, a los trabajadores afiliados a un régimen de jubilaciones y pensiones de capitalización individual establecido o a establecerse por alguno de los Estados Parte para la atención de las prestaciones por vejez, edad avanzada, invalidez o muerte. Los Estados Parte y los que se adhieran en el futuro a este Acuerdo, que posean regímenes de jubilaciones y pensiones de capitalización individual, podrán establecer mecanismos de transferencia de

fondos con el fin de obtener las prestaciones para vejez, edad avanzada, invalidez o muerte. El acuerdo incluye provisiones convencionales para la totalización de periodos de cotización efectuados en diferentes territorios.

IV.3.2.3 Comunidad Andina

La Comunidad Andina tiene tres convenios que se relacionan con la seguridad social: el Instrumento Andino de Migración Laboral, el Instrumento Andino de Seguridad Social y el Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo. El primero, establece las normas que permiten la libre circulación y permanencia de los nacionales andinos en la subregión con fines laborales bajo relación de dependencia.

El Instrumento Andino de Seguridad Social establece:

- i) para los inmigrantes laborales, así como para sus beneficiarios, la plena aplicación del principio de trato nacional dentro de la subregión, y la eliminación de toda forma de discriminación;
- ii) el derecho de los inmigrantes laborales y sus beneficiarios a percibir las prestaciones de seguridad social durante su residencia en otro país miembro;
- iii) para los inmigrantes laborales, la conservación de los derechos adquiridos y la continuidad entre las afiliaciones a los sistemas de seguridad social de los países miembros;
- iv) el derecho a percibir las prestaciones de salud y económicas que correspondan, durante la residencia o estadía del inmigrante laboral y sus beneficiarios en el territorio de otro país miembro, de conformidad con la legislación del país receptor.

De conformidad con la legislación del país receptor, las prestaciones otorgadas al inmigrante laboral, así como a sus beneficiarios que se trasladen con él son las siguientes:

Prestaciones de salud: las prestaciones de salud en el país receptor requeridas por el inmigrante laboral que continúe realizando sus aportes o cotizaciones en otro país miembro le serán proporcionadas por el país receptor con cargo a reembolso por parte del país miembro donde continúe efectuando sus aportes o cotizaciones.

Prestaciones económicas por vejez o jubilación e invalidez o muerte, de conformidad con la legislación interna de cada país miembro. Las instituciones competentes de los países miembros establecerán los mecanismos de transferencia de fondos para el pago de las prestaciones económicas del emigrante laboral o de sus beneficiarios que residan en el territorio de otro país. El convenio también incluye las reglas para la totalización de periodos de cotización efectuadas en diferentes territorios.

El tercer convenio es el Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo, el cual establece las normas fundamentales en materia de seguridad y salud en el trabajo. Este Instrumento impulsa también en los países miembros la adopción de directrices sobre sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo, así como el establecimiento de un sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo.

IV.3.2.4 Comunidad del Caribe (CARICOM)

Los países del Caribe tienen una larga historia de migración dentro y fuera de la región, por lo que los acuerdos sobre seguridad social son importantes.

Todos los países del Caribe, excepto las Islas Turcos y Caicos han suscrito acuerdos de seguridad social recíprocos regionales y extraregionales. Hay dos acuerdos regionales: el Acuerdo de Seguridad Social del CARICOM (CASS, por sus siglas en inglés) y la Convención sobre Seguridad Social en la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS, por sus siglas en inglés). Similares acuerdos han sido firmados bilateralmente por algunos de estos países con Canadá y Reino Unido.

El acuerdo OECS tiene una mayor cobertura, ya que cubre beneficios de corto plazo y pensiones, en tanto que el CASS sólo cubre pensiones. Asimismo, la Convención OECS aplica a cualquier contribución realizada en dos o más estados, mientras que el CASS sólo aplica en ciertas circunstancias cuando las condiciones de contribución mínima no hayan podido alcanzarse. Nueve países integran la OECS, sin embargo, sólo ha entrado en vigor en dos (Grenada y Montserrat).

A principios de 1996, los gobiernos del CARICOM firmaron el CASS y para mediados de 2002, todos los estados miembros del CARICOM de habla inglesa habían ratificado y puesto en vigor el acuerdo. Sin embargo, los tres estados miembros asociados, Anguila, Islas Vírgenes Británicas e Islas Turcos y Caicos no han firmado el acuerdo. El CASS está dirigido a proteger el derecho a los beneficios de los nacionales del CARICOM, proveer igualdad de trato cuando se mueven de un país a otro, y facilitar la movilidad laboral dentro del CARICOM. La convención OECS es más equitativa que el CASS en el sentido de que si un nacional califica en uno o más estados, las contribuciones son siempre totalizadas (Osborne 2004).

Como se muestra en el Cuadro IV.4 diferentes países del Caribe han suscrito acuerdos de seguridad social con Canadá. Sólo Barbados y Santa Lucía tienen acuerdos similares con Québec y sólo Barbados y Jamaica tienen acuerdos con el Reino Unido. De los acuerdos con Canadá, sólo el Plan de Pensiones de Canadá (CPP, por sus siglas en inglés) incluye pensiones de discapacidad y sobrevivencia, así como vejez; ambos son cubiertos como pensiones de retiro aún si sólo se realiza una contribución. Los beneficios cubiertos por esquemas regionales incluyen las tres pensiones (vejez, discapacidad y sobrevivencia) y usualmente una ayuda para funeral. Bajo el Acuerdo Barbados-Reino Unido, los beneficios de corto plazo, beneficios de daño al empleo y pensiones contributivas son cubiertos en ambos países.

IV.3.3 Acuerdos Bilaterales sobre Seguridad Social

Con la globalización, algunos trabajadores se han visto motivados a trabajar en un lugar diferente a su lugar de origen. Sin embargo, para la seguridad social esto conlleva dos problemas principales, que son la doble tributación por el lado de las contribuciones y la totalización de los periodos de contribución por el lado de los beneficios.

Para resolver estos problemas, algunos países han firmado Convenios Internacionales de Seguridad Social (CITSS), también llamados "Convenios de Totalización", que tienen principalmente dos objetivos. Primero, los Convenios ayudan a mantener la continuidad en la cobertura de la seguridad social para los trabajadores que han dividido sus carreras laborales entre dos países, al permitir que el trabajador califique para beneficios parciales en ambos sistemas de seguridad social, con base en la totalización de los periodos de contribución en ambos países. En segundo lugar, eliminan la doble tributación de la seguridad social, situación que ocurre cuando un nacional de un país trabaja en otro

país y requiere pagar contribuciones de seguridad social a ambos países (CISS 2005).

Entre los países de América que han firmado CITSS destaca Canadá con 41, Estados Unidos con 20, Uruguay con 13, Chile con 8 y Argentina con 6. Sin embargo, tanto los CITSS suscritos por Canadá como por Estados Unidos, son en su mayoría con países europeos. Por otro lado, hay países que no han firmado CITSS, tales como: El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Cuba, República Dominicana y Haití (CISS 2005). En el Cuadro IV.5 se presentan los seguros cubiertos por los CITSS para los bloques comerciales del Continente Americano.

Del Cuadro IV.5 se desprende que, a excepción del SICA, los seguros cubiertos por los acuerdos de los Países Miembros de los bloques comerciales son similares entre sí, siendo el de la Comunidad Andina el de mayor cobertura. Para los países Centroamericanos, la suscripción de un acuerdo representa una gran oportunidad de protección para los emigrantes, ya que, a excepción de Costa Rica, estos países no han celebrado CITSS alguno (CISS 2005).

Cuadro IV.4
Países del Caribe con Acuerdos sobre Seguridad Social

País	Acuerdo		
	CASS	OECS	Otro
Anguila			
Antigua y Barbuda	Sí		Canadá
Bahamas	Sí		Canadá, Quebec y Reino Unido
Barbados	Sí		
Belice	Sí		
Islas Vírgenes Británicas			
Dominica	Sí		Canadá
Grenada	Sí	Sí	Canadá
Guyana	Sí		
Jamaica	Sí		Canadá y Reino Unido
Montserrat	Sí	Sí	
San Cristóbal y Nevis	Sí		Canadá
Santa Lucía	Sí		Canadá y Quebec
San Vicente y las Granadinas	Sí		Canadá
Trinidad y Tobago	Sí		
Islas Turcos y Caicos			

Fuente: Osborne (2004).

Cuadro IV.5
Cobertura de los CITSS
(bloques comerciales)

Nombre del acuerdo	Bloque	Pensión por vejez	Pensión por retiro	Pensión por invalidez	Muerte	Prestaciones de salud	Prestación por riesgos de trabajo y enfermedades profesionales
Decisión 583 y Decisión 584	Comunidad Andina	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur	Mercosur	Sí ^{1/}	No	Sí	Sí	Sí	No
Caricom Agreement on Social Security	Caricom	Sí	No	Sí	Sí	No	No
Acuerdo Multilateral para la Protección en Salud de los Asegurados en Tránsito de las Instituciones de Seguridad Social de Centroamérica	SICA	No	No	No	No	Sí ^{2/}	No

Notas: 1/Las personas de 70 años o más que no cuentan con los aportes exigidos para obtener una pensión podrán acceder a ella mediante la prestación por edad avanzada. 2/Sólo cubre a los nacionales que se encuentren fuera de su lugar de origen y en condiciones de urgencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de los textos de los CITSS.

Por otra parte, la Comunidad Andina y el MERCOSUR han ido más allá, al haber creado un pasaporte común para facilitar el libre movimiento de personas entre sus miembros. Asimismo, la CAN tiene el Instrumento Andino de Migración Laboral, que regula algunas disposiciones de la migración laboral. En el MERCOSUR la Declaración Sociolaboral del

MERCOSUR protege principalmente los derechos fundamentales.

En el marco de las negociaciones comerciales multilaterales al amparo de la OMC, ni la seguridad social ni el tema laboral han sido materia de discusión expresa como se indica en el Recuadro IV.2.

Recuadro IV.2 **El Tema Laboral en las Rondas de Negociación Multilaterales de la OMC**

En octubre de 1947 se fundó el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). En los primeros años, las rondas de negociaciones comerciales del GATT se concentraron en continuar el proceso de reducción de aranceles. Fue la Ronda Kennedy (la sexta) la que dio lugar a un Acuerdo Antidumping y a una sección sobre el desarrollo. La Ronda Uruguay (la octava), que se celebró entre 1986 y 1994, fue la última y la más importante, ya que dio lugar a la creación de la OMC y a un nuevo conjunto de acuerdos.

Surgieron nuevos temas que probaron ser muy conflictivos y que se añadieron a los de la agricultura: los servicios, el acceso a los mercados, las normas antidumping y el proyecto de creación de una nueva institución (OMC). El 15 de abril de 1994 se firmó el Acuerdo en una reunión celebrada en Marrakech (Marruecos). El Acuerdo de Marrakech contenía compromisos de volver a celebrar negociaciones sobre la agricultura y los servicios al inicio del nuevo siglo. Estas negociaciones comenzaron en el año 2000 y fueron incorporadas al programa de la novena y actual ronda, la Ronda Doha para el Desarrollo, que se inició a finales del 2001.

El 27 de julio de 2006 se suspendieron las negociaciones de la Ronda Doha, después de que el 23 de julio fracasaran las negociaciones que sostuvieron los Ministros de Australia, Brasil, la Unión Europea, India, Japón y Estados Unidos, respecto del acceso a mercados y la ayuda interna (subsidios).

El tema laboral (los derechos de los trabajadores) no ha sido incluido en los programas de las diversas rondas de negociación. La posición de los ministros de comercio en la OMC ha sido que la promoción

Recuadro IV.2 (continuación)

de los estándares laborales no pertenece a un sistema establecido para regular el comercio, y que es un tema que corresponde ser tratado en la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta posición ha sido criticada en el sentido de que la OIT no tiene poder de ejecución. Los críticos también señalan que esta posición contrasta con la visión aplicada en otras cuestiones relacionadas con el comercio, que si han sido incorporadas en las negociaciones de la OMC, como los derechos de propiedad intelectual, pues en su opinión ello demuestra el deseo de proteger ciertas clases de derechos sobre los derechos de los trabajadores.

El fracaso total de la Ronda Doha puede implicar que la OMC se convierta en complemento de los acuerdos comerciales bilaterales y regionales, con un poder disminuido. Los puntos controversiales que quedaron en la mesa son difíciles de acordar dadas las posiciones de los países involucrados, como lo evidencia la suspensión de la Ronda.

IV.4 Acuerdos sobre Migración

Dada la apertura en los mercados nacionales, así como la creciente movilización de personas, los países se han visto obligados a suscribir acuerdos bilaterales en materia migratoria, los cuales pueden servir para regular los flujos migratorios o bien pueden estar dirigidos en su totalidad a la protección de la población migratoria en materia de seguridad social (CITSS).

Es importante hacer una distinción entre los CITSS y los acuerdos de migración. Los CITSS son convenios firmados entre instituciones de seguridad social, lo que indica que sólo los individuos cubiertos por la seguridad social en el país de origen podrán acceder a ellos, mientras que los acuerdos de migración están dirigidos a todo tipo de inmigrante, incluyendo a los informales y son suscritos por los gobiernos correspondientes.

De acuerdo con Geronimi (2004), un acuerdo de migración pueden definirse como todo acuerdo entre dos Estados, regido por el Derecho Internacional, destinado a crear, modificar o extinguir derechos y obligaciones en materia de migraciones internacionales, cuya ventaja principal es la flexibilidad. Es decir, estos acuerdos se ajustan con precisión a las necesidades, especificidades y preferencias de los Estados contratantes.

Siguiendo con el autor, los acuerdos pueden perseguir diversos fines, entre los que se encuentran

objetivos de readmisión, control fronterizo o lucha contra el tráfico de inmigrantes (políticas restrictivas), objetivos de regulación o de reclutamiento de mano de obra (políticas de incorporación), de libre circulación de mano de obra (políticas de regulación), de retorno de nacionales en el extranjero (políticas de recuperación), o de asistencia a nacionales en el extranjero (políticas de vinculación), y dependiendo de su duración pueden ser de carácter permanente o temporal. Además, los acuerdos pueden ser de naturaleza única o múltiple, es decir, pueden incluir uno o varios de los objetivos antes mencionados.

IV.4.1 Acuerdos de Migración

Para evidenciar la variedad de acuerdos de migración existentes, se mencionan a continuación algunos ejemplos. En países fuera de la región, Alemania destaca por el número de acuerdos suscritos. Entre éstos cabe mencionar el acuerdo con Chile para el fomento del establecimiento de pequeñas empresas por parte de ciudadanos chilenos repatriados de Alemania.

España es importante por el número de inmigrantes de origen latinoamericano. El acuerdo suscrito con Argentina estipula igualdad de trato en relación con la remuneración, condiciones de trabajo y seguros sociales. Asimismo, España ha firmado acuerdos de doble nacionalidad con la República Dominicana, donde entre otras cosas, se obtienen

los derechos de trabajo y seguridad social, regidos por la ley del lugar donde se realiza el trabajo.

Canadá, además de contar con 41 acuerdos sobre seguridad social, ha suscrito acuerdos para el empleo temporal de trabajadores agrícolas con México y con países caribeños, entre ellos, Anguila, Islas Vírgenes Británicas e Islas Turcos y Caicos. Igualmente cuenta con un memorando que facilita el otorgamiento de permisos laborales para aquellas personas que se dediquen a la construcción y cuenten por lo menos con educación secundaria o con un entrenamiento específico para el puesto solicitado. El permiso laboral tiene una duración máxima de 12 meses y puede ser renovable. El trabajador cuenta con un seguro de salud.

Para el importante caso de Estados Unidos, en general no hay acuerdos de migración pues el país ve al tema como uno de plena aplicación territorial y en forma soberana. Por ello, si bien ha incrementado en forma importante sus CITSS, el tema de migración no forma parte de convenios internacionales. Esta situación destaca debido al gran número de inmigrantes de virtualmente todos los países del resto de la región que se encuentran en este país. La reforma migratoria ha sido un tema de gran debate en la política de Estados Unidos en años recientes. En el Congreso de Estados Unidos se encuentran iniciativas de ley que han avanzado en una de las dos cámaras, pero aún no se ha llegado a una reforma legal.

Respecto a los demás países de América, Argentina ha firmado un acuerdo de migración con Perú, en donde se prorroga el plazo para que los nacionales de una Parte regularicen su situación migratoria. Por otro lado, ha suscrito otro con Francia sobre el intercambio de pasantes profesionales, aplicado a profesionales entre 18 y 35 años de edad, con duración de un año y renovable anualmente; en este acuerdo se garantiza igualdad de trato.

Asimismo, Argentina suscribió otro acuerdo con Chile, en el que se incluyen diversas cuestiones sobre trabajadores temporales. De igual forma, suscribió

un acuerdo con Italia sobre el tratamiento y la estadía de los trabajadores en el país receptor. Al igual que España, Argentina ha suscrito acuerdos sobre doble nacionalidad con Italia. Además, ha firmado acuerdos con Japón, España, Italia, Países Bajos y Suiza, en donde se promueve la inmigración de éstos hacia Argentina, ofreciéndoles igualdad de trato.

Costa Rica, por su parte, suscribió un acuerdo con Japón respecto al envío de nacionales costarricenses para su entrenamiento técnico en Japón y de misiones japonesas para que realicen estudios de proyectos de desarrollo económico social en Costa Rica.

El Cuadro IV.6 muestra algunos de los acuerdos bilaterales de migración que han suscrito los países alrededor del mundo. Entre los países que han firmado un mayor número de acuerdos migratorios se encuentran Alemania, Francia y Reino Unido, y en el Continente Americano, Canadá. También se observa que la mayor parte de los países suscribieron algún acuerdo con vecinos cercanos, como es el caso de México con Canadá y Argentina con Perú o con Paraguay. Sin embargo, otros han suscrito acuerdos con países muy distantes geográficamente, como es el caso de Italia con Pakistán y con Filipinas, lo cual se puede deber a los vínculos históricos, lingüísticos y/o culturales que existen entre estos países.

Del Cuadro IV.6 se desprende que, en general, los acuerdos especifican el tipo de trabajador y ocupación que se requiere. El acuerdo suscrito entre Canadá y México, por ejemplo, está enfocado a los trabajadores agrícolas temporales; el de Bulgaria con Alemania, al empleo de trabajadores en la hotelería y restauración. Se han firmado también acuerdos para el empleo de enfermeras, como el suscrito entre Polonia y Libia, o sobre el intercambio de jóvenes, firmado entre Francia y Canadá, acuerdo que pretende resolver el gran problema del envejecimiento poblacional que enfrentan sobre todo los países europeos. También hay acuerdos sobre indocumentados, como es el caso de Ecuador con Chile. Otros, se basan en cuotas para regular los

Cuadro IV.6
Acuerdos Bilaterales sobre Migraciones Laborales en el Mundo: Países Seleccionados

País	Contrapartes Países de América
Argentina	Perú (1999), Bolivia (1999), Paraguay (aún no en vigor), Chile (1972), Brasil (1997): ordenación y regulación de los flujos migratorios. Mercosur (2004): residencia.
Barbados	Canadá (trabajadores temporales).
Bolivia	Argentina (1999), Perú (2002): sobre el tipo de residencia. Comunidad Andina: Instrumento Andino de Migración Laboral, Creación del Pasaporte Andino (en vigencia a más tardar el 31 de diciembre del 2006).
Brasil	MERCOSUR: Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR (2004), Argentina: acuerdo sobre la facilitación de actividades empresariales.
Canadá	Trabajadores estacionales en la agricultura: Jamaica (1966), Barbados (1967), Trinidad y Tobago (1967), México (1974), Organización de Estados del Caribe Oriental (1976).
Colombia	España (2001): ordenación y regulación de flujos migratorios laborales. Comunidad Andina: Instrumento Andino de Migración Laboral, Creación del Pasaporte Andino
Ecuador	España (1964): doble nacionalidad, (2001): protección a los derechos de los trabajadores, regulación y ordenación de los flujos migratorios. Colombia (1993): convenio sobre tránsito de personas, (2000): indocumentados. Chile (1990): indocumentados. Comunidad Andina: Instrumento Andino de Migración Laboral, Creación del Pasaporte Andino.
Estados Unidos	Programas H1 y H2. H1: trabajadores altamente calificados, H2: para los trabajadores de baja calificación, que se divide en el programa H2A, para los trabajadores temporales agrícolas y el programa H2B, para los trabajadores temporales proveedores de otros servicios.
Guatemala	México (1989): decisión de crear un grupo binacional de asuntos migratorios. (2002): instalación del grupo de trabajadores agrícolas para el tráfico de indocumentados y la regularización.
México	Canadá (1974): Programa de trabajadores agrícolas migratorios temporales mexicanos.
Nicaragua	Costa Rica: administración ordenada de los flujos migratorios con fines de empleo (2002)
Rep. Dominicana	España (2001): regulación y ordenación de los flujos migratorios.
Otros Países	
Albania	Grecia, Italia, en vigor desde 1997, empleo estacional
Alemania	Sobre empleo: acuerdos de asociación con Estados candidatos a la UE y Turquía, acuerdos bilaterales de contratación para manufacturas, acuerdos bilaterales de trabajadores invitados (Gastarbeiter)
Argelia	Mali: Inmigración, Visas (1977), Nigeria: Inmigración, Visas (1996), Marruecos: Inmigración, Visas (1999)
Australia	Nueva Zelanda (1973): libre circulación, empleo y residencia
Austria	Hungría: Acuerdo de trabajadores fronterizos; pasantías, (1998): acuerdos sujetos a contingentes. Suiza: acuerdo de trabajadores invitados; residencia permanente, sujeto a contingentes. Unión Europea (1995): libre movimiento de trabajadores nacionales de la UE y ciertos miembros de sus familias.
Belarús	Trabajo temporal: Rusia (1996), Ucrania (1996), Polonia (1996), Moldova (1997), Lituania (aún no en vigor), Kazajstán (aún no entra en vigor), Armenia (2001)
Bélgica	Turquía (1997): ocupación de trabajadores. Argelia, Marruecos, Túnez, Ex Yugoslavia (1977): empleo y estancia de trabajadores. Grecia (1977): emigración de trabajadores (ocupados en la explotación del carbón).

Cuadro IV.6 (continuación)

País	Contrapartes Otros Países
Bulgaria	Suiza (1995), Luxemburgo (2003): aprendices y pasantes. Grecia: trabajadores estacionales (1995). Alemania (1992): empleo de duración determinada en la hotelería y restauración, (1992, 1999): estudiantes. República Checa (2000) y Portugal (2002): empleo.
China	Rusia
Croacia	Alemania (2002), República Checa (2003): para todas las profesiones.
Egipto	Qatar, Jordania (1974-1981), Emiratos Árabes Unidos (1988-1990), Irak, Libia, Líbano, Grecia, Sudán, Italia, Marruecos y Kuwait: cooperación bilateral en materia laboral y organización de la fuerza de trabajo en los países signatarios.
Emiratos Árabes Unidos	Túnez, Marruecos, Sudán y Egipto (1981), Yemen (1988): organización de relaciones laborales, contratos de empleo individual, supervisión gubernamental de la puesta en práctica de las normas internacionales.
Eritrea	Mercado Común para África Oriental y Austral (COMESA): libre movimiento de personas, mano de obra, servicios, derechos de establecimiento y residencia.
Eslovaquia	República Checa (1992): empleo, sin cuota. Finlandia (1998): pasantes, sin cuota. Luxemburgo (1998), Alemania (1996, 2001): Idem, cuota. Alemania (1991): trabajadores estacionales, sin cuota, (1996): construcción y restauración, cuota. Hungría (1999): cuenta propia y estacionales, cuota. Polonia (1992): cuenta propia y estudiantes, sin cuota. Rusia (1995): empleo, con cuota. Suiza (1995): intercambio de pasantes. Ucrania (1997): cuenta propia, estacionales, trabajadores destacados, con cuota.
España	Marruecos (2001), Ecuador (2001), Colombia (2001), Polonia (2002), Rumania (2002), República Dominicana (2001), Guinea Bissau (2003), Bulgaria (2003). Doble nacionalidad: Argentina, Chile, Costa Rica, Honduras, Paraguay, Rep. Dominicana, Bolivia, Colombia, y Nicaragua.
Estonia	Alemania (1995): intercambio de trabajadores invitados. Suecia: intercambio de practicantes, cuota.
Francia	Argelia (1968, última modificación 2003): entrada, permanencia y empleo. Marruecos (1963): mano de obra, (1987): permanencia y trabajo, (2001): intercambio de jóvenes. Túnez (1963): mano de obra, (1988): permanencia y trabajo. Senegal (1996): libre circulación. Argentina (1995): intercambio de pasantes. Canadá (2001): vacaciones y trabajo, (2003): intercambio de jóvenes. Quebec (1981, 1982), Bulgaria (2003), Hungría (2000): intercambio de jóvenes. Japón (1999), Nueva Zelanda (1999): vacaciones y trabajo. Turquía (1965): mano de obra. Polonia (2003): trabajadores estacionales.
Grecia	Bulgaria (1996), Albania (1997): empleo estacional.
Hungría	Suiza (1996): intercambio de pasantes, cuota. Luxemburgo (1996): recepción de practicantes, cuota. Francia (2001): intercambio de profesionales practicantes, cuota. Austria (1998): practicantes, cuota. Alemania (1990): trabajadores invitados, cuota. Eslovaquia (1999): empleo mutuo, cuota. Rumania (2001): intercambio de practicantes y trabajadores estacionales, cuota.
India	Qatar (1985): regulación de la contratación de nacionales indios. Condiciones de empleo, costos de viaje, condiciones de contrato de trabajo, solución de conflictos, constitución de comités de solución de conflictos.
Indonesia	Malasia (1996): guía para la contratación de personal de servicio doméstico de Indonesia, (1998): guía para la contratación de personal distinto al servicio doméstico.
Islandia	Acuerdos con los países nórdicos.

Cuadro IV.6 (continuación)

País	Contrapartes Otros Países
Italia	Polonia (1991), Eslovenia (1996), Macedonia (1997), Rumania (1997), Georgia (1997), Hungría (1997), Lituania (1997), Letonia (1997), Estonia (1997), ex Yugoslavia (1997), Croacia (1997), Francia (1997), Austria (1997), Albania (1997), Marruecos (1998), Túnez (1998), Bulgaria (1999), Eslovaquia (1999), Argelia (1999), Pakistán y Filipinas.
Kazajistán	Azerbaiyán (2000): mano de obra y protección social. Kirguistán (2003): mano de obra y protección social en agricultura (zonas fronterizas). Mongolia (1994): contratación.
Marruecos	Alemania (1963), Francia (1963), Bélgica (1964), Países Bajos (1969), Qatar (1981), España (2001): mano de obra.
Noruega	Unión Europea y países nórdicos
Nueva Zelanda	Singapur: para proveedores de servicios, visitantes de negocios, transferencias dentro de la empresa. Australia: libertad de residencia y trabajo.
Polonia	Alemania (1990): divididos por sectores: construcción, preservación de monumentos, trabajadores estacionales; cuota. República Checa, Eslovaquia (1992): empleo. Francia (1992): trabajadores estacionales. España (2002): empleo permanente o estacional. Bélgica (1990), (1996), Suiza (1993): intercambio de practicantes. Libia (1980): empleo de enfermeras. Rusia (1994), Lituania (1994), Ucrania (1994), Belarús (1995): empleo.
Portugal	Cabo Verde (1997): emigración temporal de trabajadores para prestación de servicios. Bulgaria (2003): empleo.
Reino Unido	Acuerdo Unión Europea -Turquía; Japón: intercambio de jóvenes. Contratación de trabajadores de cuidados de la salud: España (2001), India (2002), Filipinas (2002), Indonesia (2002)
República Checa	Atención de la salud: Afganistán (1987), Irak (1983), Yemen (1985), Camboya (1981), Cuba (1961), Chipre (1973), Libia (1981), Sudán (1970), Siria (1976). Empleo recíproco: Alemania (1991), Polonia (1992), Eslovaquia (1993), Vietnam (1994, 2002), Suiza (1997), Rusia (1998), Hungría (2000), Lituania (2000), Luxemburgo (2001), Austria (2001).
Rumania	España: trabajadores estacionales, permanentes y pasantes (2002). Suiza (2000), Luxemburgo (2001): pasantes, Hungría (estacionales y pasantes 2001), Alemania (1992): trabajadores invitados, (1999): trabajadores estacionales.
Rwanda	Congo (1979): libre circulación de bienes y personas.
Sudáfrica	Permisos de trabajo para mano de obra no calificada con Botswana (1975), Lesotho (1973), Mozambique (1965), Swazilandia (1975)
Sudán	Egipto, Jordania (2003): intercambio de mano de obra
Suecia	Suiza: libre circulación.
Suiza	España (1961), Italia (1964): reclutamiento. UE/AELC (2002), libre movimiento de personas: derechos de establecimiento y de participación en actividades económicas.
Tailandia	Taiwán (China): empleo de trabajadores tailandeses (2002).
Túnez	Francia (1966): residencia y trabajo (1988). Alemania: residencia y trabajo (2000).
Ucrania	Mano de obra y protección social: Rusia (1993), Moldova (1994), Letonia (1995), Armenia (1996), Belarús (1996). Acuerdo recíproco de empleo y protección social: Vietnam (1996). Lituania (1995), Polonia (1994): acuerdo recíproco de empleo. Eslovaquia (1998): Idem, con cuota. Portugal.
Zimbawe	Mozambique: Plan social para trabajadores inmigrantes. Las modalidades operativas deben aún implementarse.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Geronimi (2004), Geronimi, Cachón, Texidó (2004), OIM y el Instituto Laboral de Corea (2004) y de los textos de los acuerdos.

flujos migratorios, como Eslovaquia con Hungría, o Estonia con Suecia. Algunos más permiten la residencia permanente. A pesar de las diferencias que existen entre los acuerdos, éstos pretenden por distintos medios, controlar los flujos migratorios.

IV.4.2 Flujos de Migración y Acuerdos

Estimaciones recientes muestran que las personas que viven fuera de su país de origen por 12 meses o más representaron alrededor de 175 millones en el

año 2000, cifra que equivaldría al tamaño de la quinta nación con mayor número de habitantes (Martin 2003). De acuerdo con datos de la CEPAL, el número de emigrantes en ALC aumentó de 21 millones de personas en el 2000 a casi 25 millones en el 2005, lo cual representa el 13 por ciento del total mundial. Los Cuadros IV.7 a IV.11 presentan cifras a nivel internacional sobre principales flujos de migración en el Continente Americano y fuera de él.

Cuadro IV.7
Estados Unidos: Principales Flujos Migratorios y su Cobertura
(miles)

a) Flujos de Migración a los Estados Unidos por Nacionalidad					b) Flujos de Migración de los Estados Unidos a Otros Países				
País de origen	1995	2000	2004	Existencia de un CITSS	País receptor	1995	2000	2004	Existencia de un CITSS
México	88.9	173.9	175.4	En negociación	Australia ^{8/}	1.8	2.1	2.6	Sí
República Dominicana	38.5	17.5	30.5	No	Bélgica	3	2.8	2.6	Sí
El Salvador	11.7	22.6	29.8	No	Canadá ^{8/}	5.2	5.8	7.5	Sí
Cuba	17.9	20.8	20.5	No	República Checa	0.2	0.5	0.7	En negociación
Colombia	10.8	14.5	18.7	No	Dinamarca	0.6	0.5	0.6	En negociación
Guatemala	6.2	10.0	18.0	No	Francia	2.4	2.6	2.6	Sí
Canadá	12.9	16.2	15.6	Sí	Alemania	16	17.5	15.3	Sí
Jamaica	16.4	16.0	14.4	No	Grecia	1.4 ^{1/}	N.D.	N.D.	Sí
<i>Subtotal América</i>	<i>203.3</i>	<i>291.5</i>	<i>322.9</i>	<i>N.A.</i>	Irlanda	1.5	2.5	1.8	Sí
India	34.7	42.0	70.1	No	Italia	4.7	7.2	8	Sí
Filipinas	51.0	42.5	57.8	No	Japón	27	24	21.3	Sí
China	35.5	45.7	51.2	No	Corea	14.7 ^{2/}	19 ^{3/}	17.1 ^{4/}	Sí
Vietnam	41.8	26.7	31.5	No	Países Bajos	2.2	3.4	2.3	Sí
Corea	16.0	15.8	19.8	Sí	Nueva Zelanda	0.7	0.8	1	No
Reino Unido	12.4	13.4	14.9	Sí	Polonia	0.2 ^{1/}	0.5	1	No
Polonia	13.8	10.1	14.3	No	Suecia	1.1	1.1	0.9	Sí
<i>Subtotal países fuera de América</i>	<i>205.2</i>	<i>196.2</i>	<i>259.6</i>	<i>N.A.</i>	Suiza	2.9	3.3	2.7	Sí
Otros Países ^{9/}	310.7	362.0	368.8	N.A.	Turquía	6 ^{2/}	6 ^{3/}	7	No
Total	720.5	849.8	946.1	N.A.	Reino Unido	11 ^{5/}	15 ^{6/}	13.1 ^{7/}	Sí

N.A. = No Aplica. N.D. = No Disponible.

Notas: 1/1998. 2/2000. 3/2002. 4/2003. 5/1992. 6/1996. 7/2001. 8/Flujos permanentes. 9/Incluye países dentro y fuera de América.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2006) y de la *Social Security Administration*, Estados Unidos.

Como se puede observar en el Cuadro IV.7 panel a), en 1995 los principales flujos migratorios a Estados Unidos provenían tanto del Continente Americano como de otros continentes, aproximadamente en la misma proporción. Hacia el 2000 se observa que la mayoría ya proviene de América. Asimismo, se observa que únicamente los canadienses, coreanos e ingleses que entran año tras año a Estados Unidos están cubiertos por un CITSS, lo que coincide con el importante número de norteamericanos que entran a esos países, como se observa en el panel b).

Como puede observarse en el Cuadro IV.8, Canadá, a diferencia de Estados Unidos, recibe desde

1995 más inmigrantes que provienen de un país fuera de América que de un país de esta región. Sin embargo, al igual que en Estados Unidos, la mayoría de los emigrantes que entran a Canadá no están cubiertos por un CITSS. En cuanto a la cobertura de los emigrantes canadienses, se observa que éstos están prácticamente cubiertos en su totalidad por la seguridad social, ya que para aquéllos países donde el flujo de trabajadores canadienses es importante existe un CITSS.

España es otro caso importante a analizar, ya que por cuestiones de idioma, recibe un gran número de inmigrantes al año provenientes de algún país de

Cuadro IV.8
Canadá: Principales Flujos Migratorios y su Cobertura
(miles)

a) Flujos de Migración a Canadá por Nacionalidad					b) Flujos de Migración de Canadá a Otros Países				
País de origen	1995	2000	2004	Existencia de un CITSS	País receptor	1995	2000	2004	Existencia de un CITSS
Estados Unidos	5.2	5.8	7.5	Sí	Hungría	0.1	0.0	0.1	Sí
Colombia	0.4	2.2	4.4	No	Corea	4.2 ^{1/}	5.3 ^{2/}	5.3 ^{3/}	Sí
<i>Subtotal América</i>	5.2	5.8	7.5	N.A.	Nueva Zelanda	0.3	0.3	0.3	Sí
China	13.3	36.7	36.4	No	Suiza	0.9	1.3	0.8	Sí
India	16.3	26.1	25.6	No	Estados Unidos	12.9	16.2	15.6	Sí
Filipinas	15.2	10.1	13.3	Sí					
Pakistán	4.0	14.2	12.8	No					
Irán	3.7	5.6	6.1	No					
Reino Unido	6.2	4.6	6.1	Sí					
Rumania	3.9	4.4	5.7	No					
Corea	3.5	7.6	5.3	Sí					
Francia	3.9	4.3	5.0	No					
Sri Lanka	8.9	5.8	4.1	No					
Rusia	1.7	3.5	3.7	No					
Afgnistán	1.4	2.8	2.5	No					
Ucrania	1.8	3.3	2.4	No					
<i>Subtotal países fuera de América</i>	84.2	131.2	133.4	N.A.					
Otros países ^{3/}	123.7	90.0	94.9	N.A.					
Total	212.9	227.5	235.8	N.A.					

N.A. = No Aplica. N.D. = No Disponible.

Notas: 1/2001. 2/2002. 3/2003.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE, 2006 y de *Social Development Canada*.

América Latina. Este resultado se muestra en el Cuadro IV.9.

En el Cuadro IV.9 se observa que para los años 2000 a 2002, el flujo de inmigrantes a España fue mayor para los países de América, proviniendo en su mayor parte de Ecuador, Colombia, Argentina y Bolivia. A diferencia de Estados Unidos y Canadá, gran parte de los inmigrantes que entran a España están cubiertos por un CITSS, sobre todo si se analiza los que provienen de los países de América.

Japón por su parte, es otro país interesante a analizar, ya que es el que recibe el mayor número de inmigrantes de países de América, después de Estados Unidos y España. Cabe anotar que si bien Japón es visto por la "sabiduría popular" como un

país culturalmente cerrado, en realidad se ha convertido en un importante receptor de inmigrantes en el actual proceso de globalización.

Respecto a la cobertura de la seguridad social para los emigrantes de América que entran a Japón, en el Cuadro IV.10 puede observarse que los norteamericanos están cubiertos por un CITSS, mientras que los brasileños únicamente tienen un acuerdo para evitar la doble tributación. Para los países fuera de América, se observa que únicamente existe un CITSS con Corea y otro con el Reino Unido.

El siguiente país a analizar es Alemania, quien dentro de los países pertenecientes a la OCDE, es el que mayor número de inmigrantes recibió en el año 2004. Los inmigrantes norteamericanos ocupan un

Cuadro IV.9
Flujo de Emigrantes a España por Nacionalidad: 1998 a 2004
(miles)

País de origen	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Existencia de un CITSS
Bolivia	0.2	0.5	3.3	4.9	10.6	18.1	35.3	No
Argentina	1.2	1.9	6.7	16.0	35.4	24.8	23.2	Sí
Colombia	2.3	7.5	46.1	71.2	34.2	10.9	16.6	No
Brasil	0.9	1.6	4.1	4.3	4.7	7.3	13.0	Sí
Perú	2.1	2.9	6.0	7.1	8.0	13.3	13.0	Sí
Ecuador	2.0	9.0	91.1	82.6	89.0	72.6	11.9	Sí
Venezuela	0.9	1.6	3.4	4.1	5.4	10.4	10.2	Sí
Uruguay	0.2	0.4	1.3	2.8	6.2	9.3	9.8	Sí
<i>Subtotal América</i>	<i>9.8</i>	<i>25.4</i>	<i>162.0</i>	<i>193.0</i>	<i>193.5</i>	<i>166.7</i>	<i>133.0</i>	<i>N.A.</i>
Rumania	0.5	1.8	17.5	23.3	48.3	55	89.5	No
Marruecos	10.6	14.9	38.3	39.5	40.2	40.9	58.8	Sí
Reino Unido	4.5	7.9	10.9	16.0	25.3	32.1	44.3	Sí, Acuerdo Multilateral
Bulgaria	0.2	0.7	6.5	11.8	15.9	13.6	17.9	Sí
China	1.0	1.6	4.8	5.2	5.7	7.3	14.4	No
Alemania	7.1	9.3	10.2	10.7	11.2	11.1	11.8	Sí, Acuerdo Multilateral
Ucrania	0.2	0.6	6.3	11.0	10.8	9.1	10.3	Sí
<i>Subtotal países fuera de América</i>	<i>24.1</i>	<i>36.8</i>	<i>94.5</i>	<i>117.5</i>	<i>157.4</i>	<i>169.1</i>	<i>247.0</i>	<i>N.A.</i>
Otros países	23.4	37.0	74.3	83.5	92.2	93.7	265.7	N.A.
Total	57.2	99.1	330.9	390.0	443.1	429.5	645.8	N.A.

N.A. = No Aplica.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE 2006 y del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, España.

Cuadro IV.10
Flujo de Emigrantes a Japón por Nacionalidad: 1995 a 2004
 (miles)

País de origen	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Existencia de un CITSS
Brasil	11.9	16.4	39.6	21.9	26.1	45.5	29.7	22.7	33.4	32.2	Acuerdo de doble tributación
Estados Unidos	27	27.9	27.7	27.7	24.7	24	20.6	21.5	21.5	21.3	Sí
<i>Subtotal América</i>	<i>38.9</i>	<i>44.3</i>	<i>67.3</i>	<i>49.6</i>	<i>50.8</i>	<i>69.5</i>	<i>50.3</i>	<i>44.2</i>	<i>54.9</i>	<i>53.5</i>	<i>N.A.</i>
Filipinas	30.3	30.3	43.2	47.6	57.3	74.2	84.9	87.2	93.4	96.2	No
China	38.8	45.6	52.3	55.7	59.1	75.3	86.4	88.6	92.2	90.3	No
Corea	18.8	17.1	17.9	17.1	23.1	24.3	24.7	22.9	21.9	22.8	Sí
Indonesia	7.2	8.3	10.2	8.6	8.8	9.9	10.6	9.7	11.1	10.7	No
Tailandia	6.5	6.6	6.4	7.5	6.4	6.6	6.8	5.9	6.6	7.1	No
Rusia	6.4	6	5.1	4.6	4.3	6.4	6.3	6.6	7.7	7.1	No
Vietnam	1.7	2.1	2.7	3	3.2	3.8	4.7	5.3	6.6	6.5	No
Reino Unido	6.4	6.4	6.9	6.8	7	7	6.7	6.6	6.6	6.3	Sí
<i>Subtotal países fuera de América</i>	<i>116.1</i>	<i>122.4</i>	<i>144.7</i>	<i>150.9</i>	<i>169.2</i>	<i>207.5</i>	<i>231.1</i>	<i>232.8</i>	<i>246.1</i>	<i>247</i>	<i>N.A.</i>
Otros países ^{1/}	54.7	58.8	62.8	65	62.0	68.7	69.7	66.9	73.1	71.4	N.A.
Total	209.9	225.4	274.8	265.5	281.9	345.8	351.2	343.8	373.9	372	N.A.

N.A. No Aplica.

Notas: 1/ Incluye tanto países de América como países fuera de esta región.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE 2006, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón, y del *Ministério da Fazenda*, Brasil.

lugar importante dentro del total de inmigrantes en este país, como puede observarse en el Cuadro IV.11.

Como se puede observar en el Cuadro IV.11, los países que forman parte de la Unión Europea están protegidos por un acuerdo multilateral de seguridad social, mencionado en secciones anteriores. Asimismo, Alemania tiene un CITSS con Turquía y otro con Estados Unidos.

Por otra parte, a nivel mundial el número de países de origen y de destino se ha incrementado también. En 1970, había 64 principales países de origen o de destino de emigrantes, y en 1990 este número había superado los 100 (Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones 1999). Sin embargo, uno de los sucesos más alarmantes de las migraciones internacionales es el creciente número de inmigrantes ilegales, donde las mujeres representan alrededor de la mitad, y cuya

vulnerabilidad se hace evidente por no tener acceso a los beneficios de la seguridad social. Por otro lado, las mujeres cuyos maridos emigran, se quedan solas y sin cobertura de seguridad social.

Además, los inmigrantes enfrentan nuevos obstáculos que han sido la pauta para diversos debates, sobre todo respecto a los de baja calificación, quienes, de acuerdo con algunos expertos, podrían generar efectos negativos sobre todo en los salarios y en el empleo de los trabajadores nacionales en el país receptor.

Un estudio realizado por el Organismo Internacional para las Migraciones (OIM) y el Instituto Laboral de Corea (2004) plantea que aunque se mantenga esta posición, los estudios respecto al tema no han sido concluyentes. Borjas (2006) revela, con base en los estudios realizados por Altonji y Card (1991), Borjas (1987), Card (1990), Grossman (1982),

LaLonde y Topel (1991), y Friedberg y Hunt (1995), que prácticamente en todos los estudios hay una tendencia a encontrar correlaciones cercanas a cero. Sin embargo, en otro estudio, Borjas (2003) encuentra que para Estados Unidos un incremento del 10 por ciento en la fracción de inmigrantes, reduce el salario de los trabajadores nativos con las mismas habilidades en 3.5 por ciento; los salarios de los nacionales con las mismas habilidades, pero con diferentes años de experiencia en 0.7 por ciento; e incrementa el salario

de los nativos con habilidades distintas en 0.5 por ciento, lo cual significa que la introducción de inmigrantes tiene un efecto negativo en los salarios de los nacionales con las mismas habilidades y misma experiencia laboral. Por otro lado, el autor encuentra que a nivel nacional (incluye el incremento en las ganancias de las empresas), el efecto es positivo, al incrementarse en alrededor de mil millones de dólares en términos anuales en 1960 a alrededor de 21.5 miles de millones de dólares en 2000.

Cuadro IV.11
Flujo de Emigrantes a Alemania por Nacionalidad: 1995 a 2004
 (miles)

País de origen	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Existencia de un CITSS
Estados Unidos	16.0	16.3	15.1	17.0	16.8	17.5	17.4	15.5	14.7	15.3	Sí
<i>Subtotal América</i>	<i>16.0</i>	<i>16.3</i>	<i>15.1</i>	<i>17.0</i>	<i>16.8</i>	<i>17.5</i>	<i>17.4</i>	<i>15.5</i>	<i>14.7</i>	<i>15.3</i>	<i>N.A.</i>
Polonia	87.2	77.4	71.2	66.1	72.2	74.1	79.7	81.6	88.2	125	Sí, Acuerdo Multilateral
Turquía	73.6	73.2	56.0	48.0	47.1	49.1	54.6	58.1	49.8	42.6	Sí
Rusia	33.0	31.9	24.8	21.3	27.8	32.1	36.6	36.5	31.8	28.5	No
Rumania	24.8	17.1	14.2	17.0	18.8	24.2	20.3	24.0	23.8	23.5	No
Serbia y Montenegro	54.1	42.9	31.2	59.9	87.8	33.0	28.3	26.4	22.8	21.7	No
Italia	48.0	45.8	39.0	35.6	34.9	32.8	29.0	25.0	21.6	19.6	Sí, Acuerdo Multilateral
Hungría	18.8	16.6	11.2	13.3	14.9	16.0	17.4	20.6	14.3	17.4	Sí, Acuerdo Multilateral
Ucrania	15.4	13.7	12.5	14.1	15.3	18.2	20.5	20.6	17.7	15	Sí, Acuerdo Multilateral
Francia	14.4	14.9	14.4	14.3	15.3	15.9	14.5	12.7	12.3	12.5	Sí, Acuerdo Multilateral
Bulgaria	8.0	6.3	6.3	5.3	8.1	10.3	N.D.	13.2	13.4	11.6	No
Croacia	14.9	12.3	10.0	10.1	12.6	14.1	13.9	13.1	11.6	10.5	No
Grecia	20.3	18.8	16.4	16.1	17.6	17.4	16.5	15.0	12.1	10.2	Sí, Acuerdo Multilateral
Rep. Checa	10.0	8.9	7.7	7.7	9.3	11.3	11.3	10.2	8.4	8.9	Sí, Acuerdo Multilateral
Bosnia y Herzegovina	55.2	11.1	6.9	8.4	10.3	10.4	12.8	10.5	8.4	8.0	No
<i>Subtotal países fuera de América</i>	<i>477.7</i>	<i>390.9</i>	<i>321.8</i>	<i>337.2</i>	<i>392.0</i>	<i>358.9</i>	<i>355.4</i>	<i>367.5</i>	<i>336.2</i>	<i>355.0</i>	<i>N.A.</i>
Otros países ^{1/}	294.7	300.7	278.3	251.3	265.0	272.5	312.4	275.5	250.8	231.8	N.A.
Total	788.3	708.0	615.3	605.5	673.9	648.8	685.3	658.3	601.8	602.2	N.A.

Notas: 1/ Incluye países de América como países fuera de esta región.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE 2006, y de la página web *social-security.de*.

En este debate, el papel de los programas de la seguridad social es central. Entre las posiciones sobre la migración libre se encuentra la que plantea Milton Friedman, un economista de 94 años de edad que ha sido famoso por su defensa de posiciones liberales, y Gary Becker, otro economista promotor de las soluciones de mercado. Aún Friedman y Becker opinan que la existencia del Estado de Bienestar hace poco factible que se establezca la migración libre, pues los países ricos no tienen capacidad de controlar el costo de estos programas (Friedman 2006). Algunos países han implementado medidas para evitar la carga que la admisión de inmigrantes podría generar en las finanzas públicas. Por ejemplo, Portugal ha señalado que "el simple hecho de que un trabajador extranjero se quede sin trabajo no constituye en sí un motivo para no renovar un permiso de residencia siempre y cuando se determine que el alojamiento y la estabilidad económica de la familia están garantizados". En resumen, los países más ricos tienen en los programas de la seguridad social un elemento central para proveer una red de bienestar a su población, y por lo mismo tienden a considerar que la migración de trabajadores representa un costo indebido sobre sus programas.

Para controlar los flujos migratorios, incluyendo la migración ilegal, algunos países como Arabia Saudita o Estados Unidos han recurrido a la amnistía (1997), que anula las consecuencias penales de las infracciones cometidas por los inmigrantes al entrar o trabajar ilegalmente en su territorio. Otros países han recurrido a la suscripción de acuerdos bilaterales de migración, que, según el estudio de la Comisión de Expertos de la OIT (1999), ha sido la herramienta más utilizada por los países miembros.¹

Las principales ventajas de tales acuerdos son: i) pueden adaptarse a las particularidades de los grupos específicos de inmigrantes; ii) tanto el Estado de origen como el de recepción comparten la responsabilidad de garantizar condiciones adecuadas de vida y de trabajo; y iii) comparten la responsabilidad de supervisar y organizar más activamente las etapas anteriores y posteriores a la migración. Sin embargo, como es de esperarse, estos acuerdos también han sido criticados.

Ruhs (2002) argumenta que las disposiciones que se plantean en estos acuerdos a veces no se llevan a cabo en la práctica. Por ejemplo, menciona que aunque estos acuerdos sean de duración determinada, la duración se ha prolongado e incluso la estancia de estos individuos en el país receptor se ha convertido en permanente, contribuyendo así a la migración ilegal. Sin embargo, la migración ilegal ha aumentado incluso en países que no han suscrito este tipo de acuerdos, lo que resta validez al argumento.

También, se critica la relativa vulnerabilidad a la que pueden estar sujetos estos trabajadores. Por un lado, las instituciones del país de origen se encuentran demasiado lejos como para poder proteger a la población emigrante de forma efectiva contra los abusos a los que puedan estar expuestos en el país receptor. Por otra parte, las instituciones del país receptor se preocupan más por la protección de los nacionales que por la de los trabajadores extranjeros. Finalmente, se pone énfasis en la difícil implementación de estos acuerdos, debido a la oposición de los nacionales a la expansión de éstos.

¹ La utilización de instrumentos bilaterales para regular las migraciones se hizo habitual en el decenio de 1960-1970, cuando los países de Europa occidental celebraron una serie de acuerdos bilaterales con los países interesados en suministrarles mano de obra temporal. Probablemente el antecedente de la firma de este tipo de acuerdos se encuentra en el convenio sobre los trabajadores migratorios (revisado) de 1949, ya que el de 1939 nunca entró en vigor. Alemania, Francia, Bélgica, Suiza y los Países Bajos, que suscribieron acuerdos con uno o más países de inmigración situados en la cuenca del Mediterráneo, fueron los pioneros en la conclusión de acuerdos bilaterales de migración. Desde entonces, se han suscrito acuerdos de migración en otras partes del mundo.

El Cuadro IV.12 muestra los términos y condiciones más relevantes de algunos de estos acuerdos suscritos por países del Continente Americano.

Como se puede observar en el Cuadro IV.12, una de las principales características de estos acuerdos es que adoptan y hacen cumplir medidas que regulan el reclutamiento de los trabajadores, su

Cuadro IV.12
Contenido de los Acuerdos Bilaterales sobre Migraciones Laborales: El Caso de América

Países	Ámbito de aplicación	Duración del empleo	Garantías y obligaciones del empleador	
			Seguridad social	Otro
Canadá-México y Canadá-Países del Caribe (Commonwealth)	Trabajadores agrícolas temporales	6 semanas o menos - 8 meses	Cubre el seguro de enfermedad y accidente ocupacional y no ocupacional ^{1/}	El empleador cubrirá los costos de transporte de ida y vuelta del trabajador. Se le pagará el salario mínimo establecido legalmente en la provincia en que esté contratado el trabajador, o el equivalente al que reciben los trabajadores canadienses en las mismas circunstancias. Habrá deducciones de los salarios, que no podrán exceder un máximo.
Ecuador-España y Colombia-España	Trabajadores en diversas ramas	6 meses o menos	Sí ^{2/}	Los trabajadores seleccionados firman un contrato donde se especifica, entre otros, la remuneración, que no podrá ser menor a la otorgada a los trabajadores españoles en las mismas condiciones. Los trabajadores temporales firman un compromiso de regreso a su país de origen.
Rep. Dominicana-España	Trabajadores en diversas ramas	Trabajadores estables: > 1 año, trabajadores temporales: < 9 meses, trabajadores en prácticas: 1 año, prorrogable hasta 6 meses más.	Sí	Los trabajadores seleccionados firman un contrato donde se especifica, entre otros, la remuneración, que no podrá ser menor a la otorgada a los trabajadores españoles en las mismas condiciones. Los trabajadores temporales firman un compromiso de regreso a su país de origen.
Argentina-Bolivia y Argentina-Perú	Quienes deseen establecerse en el territorio de la otra parte y quienes pretendan regularizar su situación migratoria; se extiende a la familia del inmigrante	6 meses, renovable por un periodo de 12 meses si se cumple con ciertos requisitos. Permanente si se cumple durante 3 años con ciertos requisitos.	Sí	Los inmigrantes gozarán en el territorio de las partes de un trato no menos favorable que el que reciben los nacionales del país de recepción en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral, especialmente en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales. Además, los inmigrantes tendrán derecho de transferir fondos a su país de origen, y sus hijos podrán acceder a la educación pública sin importar la permanencia irregular de los padres.
Argentina-Chile	Trabajadores temporales	La permanencia no puede exceder tres años	No	Para poder ingresar al país receptor, los trabajadores deberán celebrar previamente un contrato. Se otorga a los trabajadores una "tarjeta de trabajador de temporada", que funciona como credencial. Los trabajadores gozarán en el país receptor de los mismos derechos y obligaciones que los trabajadores nacionales de éste, sobre todo en materia de salarios o condiciones de trabajo que desempeñen.

Cuadro IV.12 (continuación)

Países	Ámbito de aplicación	Duración del empleo	Garantías y obligaciones del empleador	
			Seguridad social	Otro
Brasil-Argentina	Empresarios	Temporal o permanente	No	A los empresarios que cumplan con ciertos requisitos se les otorga residencia temporal o permanente para poder ejercer su actividad empresarial. Los miembros de su familia también podrán obtener esta garantía.

Notas: 1/Los gastos del seguro médico no ocupacional incluye accidentes, enfermedades, hospitalización y prestaciones en caso de fallecimiento o cualquier otro gasto que, en virtud del contrato entre el Gobierno de México y la compañía de seguros, pueda redundar en beneficio del trabajador. 2/Convenio Ecuador-España: los trabajadores inmigrantes estarán sujetos a las obligaciones y disfrutarán de los beneficios determinados en el Convenio hispano-ecuatoriano de Seguridad Social, de 1 de abril de 1960, completado mediante el Convenio Adicional del 8 de mayo de 1974, y en los términos previstos en la normativa de ambas partes. *Fuente:* Elaboración propia usando datos de los textos de los acuerdos de migración.

salida del país de origen y su entrada y colocación en el país de empleo. Además, dentro de las cláusulas de los contratos de migración se estipula la duración del empleo y se garantiza al trabajador migratorio el mismo salario que a los nacionales en trabajos similares, probablemente para evitar la estancia permanente y la baja en los salarios de los nacionales. Finalmente, todos estos acuerdos contienen cláusulas para la solución de controversias. De esta manera al trabajador migratorio tiene la posibilidad de obtener la asistencia de las autoridades de su país para que se investigue su caso cuando no se

hayan respetado las cláusulas de los acuerdos. Se observa también que hay acuerdos que permiten la estancia permanente de los inmigrantes, los cuales principalmente se aplican para trabajadores altamente calificados.

Como se observa en el Cuadro IV.13, algunos de los bloques comerciales han suscrito también este tipo de acuerdos. Surge la pregunta de si esto genera una ventaja para los países miembros y una desventaja para los países que no forman parte del bloque.

Cuadro IV.13
Contenido de los Acuerdos Bilaterales sobre Migraciones Laborales: El Caso de América
(bloques comerciales)

Bloques	Ámbito de aplicación	Duración del empleo	Garantías y obligaciones del empleador	
			Seguridad social	Otro
Comunidad Andina	Trabajador: con desplazamiento individual, de empresa, temporales o fronterizos ^{1/} .	90 días para trabajadores temporales, prorrogables por un periodo igual y por una sola vez al año.	Se garantiza el acceso a los sistemas de seguridad social	Se reconoce el principio de igualdad de trato y de oportunidades a todos los trabajadores inmigrantes andinos en el espacio comunitario. Se garantiza la libertad de transferencia de fondos, que las rentas provenientes de su trabajo sean gravadas sólo en el país en el cual las obtuvo, el libre acceso ante las instancias administrativas y judiciales competentes para ejercer y defender sus derechos, el pago de las prestaciones sociales, de conformidad con la legislación del país receptor.

Cuadro IV.13 (continuación)

Bloques	Ámbito de aplicación	Duración del empleo	Garantías y obligaciones del empleador	
			Seguridad social	Otro
MERCO-SUR	Quienes deseen establecerse en el territorio de la otra parte, quienes pretendan regularizar su situación migratoria	Residencia temporal de hasta 2 años. Esta podrá convertirse en permanente si se cumple con ciertos requisitos	Se establece la posibilidad de suscribir convenios de reciprocidad en materia previsional	Los inmigrantes gozan de un trato no menos favorable que el que reciben los nacionales del país de recepción en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral, especialmente en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales. Además, los inmigrantes tienen derecho a transferir fondos a su país de origen, y sus hijos pueden acceder a la educación pública.

Notas: 1/Trabajador con desplazamiento individual: aquella persona que ha suscrito un contrato bajo relación de dependencia, o que responde a una oferta de empleo desde el país receptor, bajo relación de dependencia. Trabajador de empresa: traslado superior a 180 días y por disposición de la empresa para la cual trabaja bajo relación de dependencia. Trabajador fronterizo: traslado continuo al territorio de la otra Parte para cumplir su actividad laboral.

Fuente: Elaboración propia usando datos de los textos legales de los acuerdos de migración.

IV.5 Movilidad Laboral en Acuerdos Comerciales Regionales

El movimiento de trabajadores se presenta de diversas formas en los acuerdos comerciales regionales. Algunos acuerdos cubren la movilidad de personas en general (es decir, incluyen migración permanente y no trabajadores); otros ofrecen libre movimiento del trabajo (incluyendo entrada al mercado local de trabajo); otros se limitan a facilitar el movimiento de ciertos tipos de comercio o inversión de actividades relacionadas; y otros, como el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), sólo incluyen el movimiento temporal y únicamente de proveedores de servicios (y explícitamente excluyen la entrada al mercado laboral o la migración permanente). Asimismo, algunos cubren todos los niveles de especialización, mientras que otros son limitados a altos niveles de especialización.

La Unión Europea provee un amplio derecho a la movilidad laboral. El artículo 18 del Tratado de la Comunidad Europea (CE) otorga a cada ciudadano de la UE un fundamental y personal derecho a moverse y residir libremente dentro del territorio de los países miembros, aunque sujetos a ciertas condiciones. Asimismo, el tratado se aplica al movimiento de

trabajadores, a los empleados mismos y a los proveedores de servicios. No se requiere visa o permiso de trabajo, aunque puede necesitarse un permiso de residencia.

IV.5.1 Comercio en Servicios

A nivel multilateral, en el marco del GATT/OMC, el comercio en servicios se rige por el AGCS. Este acuerdo consta de dos partes: el acuerdo principal, que contiene las normas, y las listas nacionales de compromisos en las que cada miembro especifica el grado de acceso que está dispuesto a garantizar a los proveedores de servicios extranjeros. Debido a la extraordinaria flexibilidad que tiene este acuerdo, los compromisos no han sido importantes, ya que permite a los miembros determinar en gran medida el nivel de obligaciones que asumirán.

El acuerdo provee cuatro elementos principales de flexibilidad:

- i) Los miembros eligen los sectores o subsectores de servicios en los que asumirán compromisos que garanticen el derecho de los proveedores extranjeros a prestar el servicio. Cada miembro debe tener una lista de compromisos, pero como no existe un requisito que imponga un mínimo de

compromisos, algunas listas abarcan sólo una reducida parte del sector.

ii) A los servicios en los que se asume un compromiso, los gobiernos pueden fijar limitaciones especificando el nivel de acceso al mercado y el grado de trato nacional que están dispuestos a garantizar.

iii) Los gobiernos pueden limitar los compromisos a uno o más de los cuatro "modos de suministro" reconocidos, por medio de los cuales los servicios son objeto de comercio (estos son, Modo 1: comercio transfronterizo; Modo 2: consumo transfronterizo; Modo 3: presencia comercial; y, Modo 4: movimiento de personas).

iv) Los gobiernos pueden aceptar exenciones del principio de NMF, en principio limitadas a una duración de 10 años, que es aplicable a todos los servicios, estén o no incluidos en la lista.

La liberalización del comercio en servicios implica disminuir las medidas no arancelarias en forma de leyes nacionales, regulaciones y controles administrativos que van más allá de las tradicionales barreras arancelarias.

Muchos acuerdos comerciales regionales han integrado un conjunto de disciplinas para el comercio en servicios. Inspirados en el TLCAN, algunos acuerdos de libre comercio han incorporado disciplinas sobre inversión, compras de gobierno y movimiento de personas. Diversos acuerdos regionales contienen un mayor nivel de apertura para los proveedores de servicios de países miembros, que la concedida a nivel multilateral, debido a que sólo se otorga a uno o un grupo de países (Stephenson 2002).

Los miembros del MERCOSUR firmaron un Protocolo sobre Servicios en diciembre de 1997, con el fin de extender la cobertura del acuerdo del MERCOSUR al comercio en servicios. Este protocolo establece listas de compromisos que cubren todos los sectores de servicios, mejorando sus

compromisos multilaterales; sin embargo, establece consideraciones y reglas especiales para cuatro sectores —servicios financieros, transporte marítimo, transporte terrestre y el movimiento natural de personas—.

La Decisión Andina 439 de 1998 estableció una estructura de principios y disciplinas para la liberalización del comercio en servicios dentro de la subregión. A diferencia del AGCS, el acuerdo de la Comunidad Andina sobre servicios establece como incondicional el principio de NMF para el comercio en servicios entre sus miembros y especifica un periodo para completar la liberalización de este comercio.

Por su parte, los miembros del CARICOM concluyeron en 1998 un acuerdo para la liberalización del comercio en servicios. Mediante el Protocolo II: Establecimiento, servicios y capital, los miembros del CARICOM establecen los derechos de los nacionales de esa región para proveer servicios transfronterizos, para la movilidad del capital en la región y establecer nuevas empresas, así como la libre movilidad laboral. Esta última, contiene disposiciones especiales sobre graduados universitarios, profesionales y otras ocupaciones.

El ASEAN no contiene provisiones sobre movilidad laboral, aunque el modo 4 es incluido bajo la cobertura del comercio en servicios. El acuerdo de libre comercio México-UE establece cierta movilidad laboral a través del comercio en servicios. Asimismo, al amparo del TLCAN, Estados Unidos otorga visas para profesionales por un año, renovables por un año más.

Un ejemplo de la importancia del comercio en servicios se refleja en el rápido crecimiento que ha mostrado el sector de cuidados de la salud a nivel mundial. La globalización de los servicios de salud se refleja en el crecimiento de la provisión de servicios de salud transfronteriza a través del movimiento de personal y consumidores y en un creciente número de acuerdos de asociación y colaboración. Ejemplos de estos son: teleradiológicos y servicios de consultas son proporcionados por hospitales de

Estados Unidos a hospitales en Centroamérica; médicos de la India proveen servicios de telepatología a hospitales en Bangladesh y Nepal (Chanda 2002).

Diversos países, como Cuba, exportan servicios de salud vía consumo transfronterizo. Desde finales de los 80, un objetivo del gobierno de Cuba ha sido convertir al país en una "potencia médica mundial", para lo cual se ha dirigido al tratamiento de pacientes extranjeros y al envío de personal médico al exterior. La India también exporta servicios de salud a través del consumo transfronterizo. Pacientes de países en desarrollo e industrializado llegan a la India para realizarse cirugías y servicios especializados en áreas como neurología, cardiología, endocrinología, nefrología y urología. Estos son atraídos por profesionales calificados en cuidados de la salud a un precio significativamente menor al que lo ofrecen países más ricos. Los servicios de salud también son comerciados vía el movimiento, tanto temporal como permanente, del personal de salud, que incluye médicos, enfermeras, técnicos y personal administrativo (Chanda 2002).

La movilidad laboral que se establece en los diferentes acuerdos comerciales regionales refleja un amplio rango de factores que caracterizan a sus miembros: el grado de proximidad geográfica, similitudes en sus niveles de desarrollo, así como ligas históricas y culturales.

IV.6 Conclusiones

La mayoría de los procesos de integración en América han tenido objetivos fundamentalmente comerciales y, por lo general los aspectos laborales y sociales han sido tratados en una etapa posterior a su creación, en algunos casos muchos años después, mediante instrumentos específicos o complementarios. Tal es el caso de los tratados de libre comercio, los cuales no incluyen aspectos de seguridad social y sólo algunos protegen los derechos fundamentales de los trabajadores mediante acuerdos paralelos, como el ACLAN. Por otro lado, los bloques comerciales como la CAN, el

MERCOSUR y el CARICOM surgieron con fines comerciales pero posteriormente incluyeron instrumentos de seguridad social.

Existen diversos acuerdos tanto bilaterales como multilaterales que protegen a la fuerza laboral que se traslada de un país a otro, a través de acuerdos específicos de migración o de seguridad social. La mayoría de los países en el mundo han suscrito un acuerdo bilateral en la materia; sin embargo, la suscripción de este tipo de acuerdos en forma multilateral ha sido más difícil, por la diferencia en intereses que persigue cada país y por un claro objetivo de mantener la política migratoria como un tema nacional.

Dentro los acuerdos comerciales, la movilidad de trabajadores se aborda como un tema de comercio en servicios bajo reglas multilaterales (AGCS) o bilaterales.

A diferencia de las etapas de globalización del pasado, en la actual los países han restringido la migración en forma importante. De esta forma se ha eliminado probablemente el principal mecanismo para la igualación de salarios entre países. En años recientes, algunos países desarrollados han acentuado este efecto al buscar atraer trabajadores de alta calificación de los países pobres, y restringiendo la inmigración de aquellos de menor calificación.

CAPÍTULO V
GLOBALIZACIÓN Y PROTECCIÓN
CONTRA EL RIESGO DEL DESEMPLEO

CAPÍTULO V

GLOBALIZACIÓN Y PROTECCIÓN CONTRA EL RIESGO DEL DESEMPLEO

V.1 Introducción: Desempleo y Globalización

La globalización implica cambios e incertidumbre que surgen por una mayor exposición al comercio internacional y a la movilidad de capitales. Estos cambios son de interés para la seguridad social, ya que pueden incidir en el bienestar de las familias. Probablemente, la principal preocupación radica en la posibilidad de que, a raíz de los procesos de globalización, se puedan generar grupos considerables de personas que pierden su empleo, y que este desempleo se torne un problema de largo plazo.

En Capítulos anteriores se ha expresado la preocupación que la globalización y la desregulación de los mercados puedan restringir el desarrollo de las políticas sociales, lo cual requeriría un esfuerzo mayor de los gobiernos para otorgar protección a los trabajadores. En varios países la respuesta ha sido acompañar los cambios estructurales con políticas laborales que suavicen el impacto de la globalización en el empleo: en países de la OCDE, mayores niveles de comercio parecen estar asociados con el crecimiento de los programas de los gobiernos y de la seguridad social para combatir el desempleo, como es el caso del aumento en los montos y en la duración de los beneficios del seguro de desempleo (Garrett y Mitchell 1996, Carroll 2000).

En América Latina y el Caribe la aplicación de soluciones para la protección contra la pérdida del empleo se desarrolla en un contexto distinto al de los países industrializados, con mayores limitaciones

institucionales y financieras. A principios del siglo XXI ALC se ha convertido en una de las regiones con mayor desempleo, alcanzando niveles del 8 por ciento —cuando el promedio mundial era 6.2 por ciento (OIT 2004a y CISS 2004)—. Este problema se asocia a situaciones indeseables como el crecimiento de la economía informal, una mayor desigualdad en los salarios y en la riqueza, y el crecimiento de comunidades marginadas que se pueden convertir en una fuente de tensión social. Esto a su vez puede ocasionar una dependencia excesiva de la seguridad social y de otros programas sociales que a la vez podrían ver erosionados sus ingresos e incrementada la demanda por sus beneficios. La situación ha sido diferente en Canadá y Estados Unidos. Estos países han tenido un desempeño favorable del empleo, especialmente en relación a Europa Occidental.

Ante la situación de desempleo e informalidad con la que América Latina experimenta el fenómeno de la globalización, es inminente la necesidad de diseñar instituciones que permitan combatir el desempleo y promover el desempeño adecuado de los mercados laborales. Actualmente existen varias instituciones y programas especiales del mercado laboral que proporcionan protección al empleo (pago por despido injustificado, empleo subsidiado, créditos al impuesto sobre el trabajo, programas de entrenamiento y capacitación, programas de obra pública, entre otros). Entre estos programas destaca el seguro de desempleo, que es la herramienta que los gobiernos y la seguridad social utilizan para atender en forma directa la falta de protección contra

la pérdida del empleo, pero sólo en una minoría de los países.

El seguro de desempleo proporciona ayuda económica para que un individuo y su familia subsistan mientras permanece desempleado, probablemente a cambio de buscar trabajo en forma activa. Evidentemente este seguro por sí solo no puede eliminar las causas potenciales que ocasionan el desempleo, pero un programa adecuado de seguro de desempleo puede ayudar a la reconversión de la economía ante las necesidades de cambio estructural. A través de un programa bien estructurado es posible apoyar a los trabajadores para que adquieran nuevas habilidades, así como mejorar el empareje entre las demandas de las empresas y las expectativas de los trabajadores. Para lograrlo, su papel debe ser más amplio que el de un simple subsidio para atenuar un déficit de ingresos de la familia.

Aunque los seguros de desempleo no son utilizados extensivamente en los países de ALC, es común encontrar regulaciones laborales para la protección al empleo. La legislación existente proporciona cierto grado de protección a los trabajadores a través de compensaciones monetarias en caso de separación y de reglas que buscan disminuir la incidencia de las separaciones. Sin embargo, se ha argumentado que este tipo de legislaciones podría tener efectos desfavorables en el empleo debido a los elevados costos laborales que, en ocasiones, implica el cumplimiento de estas leyes (Heckman y Pagés 2005).

Este Capítulo tiene por objetivo principal examinar la situación del seguro de desempleo en los países del Continente e identificar las características de su diseño. Específicamente, se pretende: i) conocer las tendencias del desempleo; ii) revisar las teorías que postulan las principales causas del desempleo; iii) documentar cuáles son los mecanismos de protección más comunes contra el desempleo, en particular, examinar el seguro de desempleo en el Continente; y iv) identificar aspectos relevantes para la protección contra la pérdida del empleo en un contexto de globalización.

A continuación, la Sección V.2 describe las tendencias de las tasas de desempleo total y por regiones de la CISS. La Sección V.3 revisa las teorías contemporáneas sobre el desempleo, manteniendo la perspectiva de que uno de los objetivos principales es entender la forma en que un seguro de desempleo puede apoyar a la sociedad para atender el tema. La Sección V.4 documenta la legislación que brinda protección ante la pérdida del empleo, así como las principales características de los seguros de desempleo (en Argentina, Barbados, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, México, Uruguay y Venezuela). La Sección V.5 examina la evidencia descrita en las secciones anteriores y presenta algunas reflexiones sobre la necesidad de brindar protección contra la pérdida del empleo, a través de la creación de políticas laborales que acompañen al cambio estructural derivado de la globalización.

V.2 Comportamiento del Desempleo en el Continente

El comportamiento del desempleo resulta de una combinación de factores macroeconómicos y relacionados con la globalización (comercio, tecnología, flujos de inversión extranjera), que interactúan con políticas (activas y pasivas) e instituciones del mercado laboral (seguro de desempleo, sindicatos, salarios mínimos, legislación de protección al empleo).

Cuando una persona está desempleada, la pérdida de los ingresos laborales afecta el bienestar de su familia. El desempleo puede, incluso, llevar a pérdidas futuras cuando el empleo subsecuente proporcione una remuneración menor. Este fenómeno ha sido un tema de gran interés para los países, especialmente para los europeos, ya que a partir de los ochenta el desempleo aumentó considerablemente, en particular el desempleo de largo plazo.

El informe de la CISS 2005 menciona que las tasas de desempleo tienden a ser mayores en promedio en el Continente Americano en comparación con otras

regiones del mundo; sin embargo este promedio oculta grandes diferencias entre países. Esta sección describe el comportamiento de las tasas de desempleo en los países del Continente Americano, haciendo énfasis en las diferencias entre países, regiones (de la CISS) y grupos poblacionales más afectados por el desempleo.

V.2.1 Tendencias Regionales

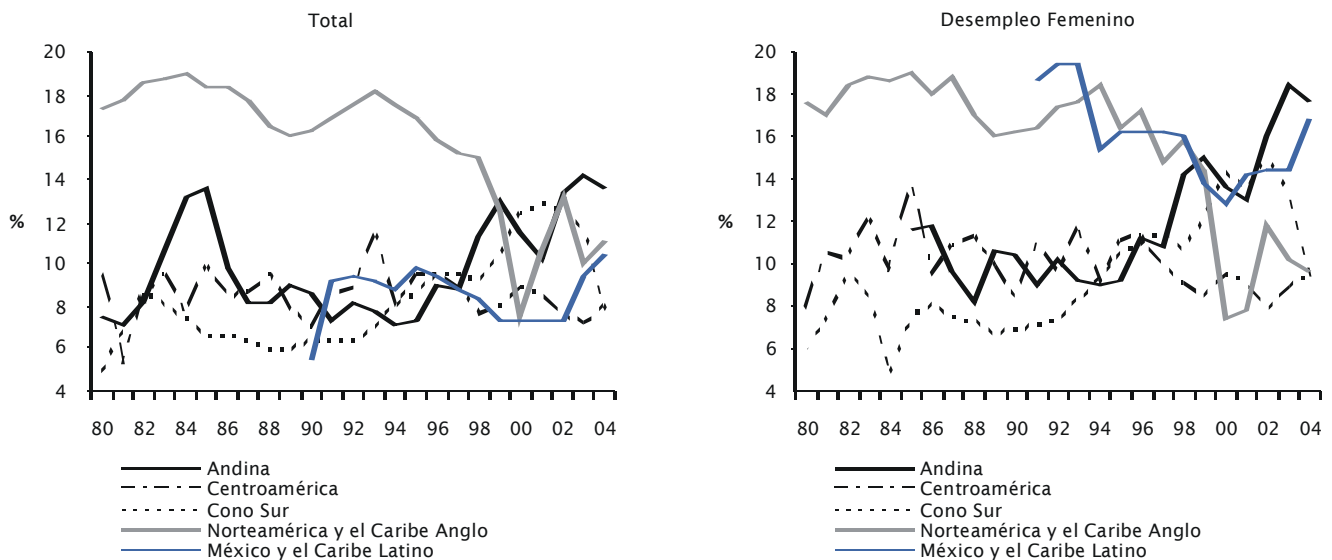
La definición de empleo de la OIT indica que una persona está desempleada cuando no ha trabajado más de una hora en un periodo de referencia dado pero busca trabajo activamente.¹ Asimismo, se define al desempleo abierto como la proporción de personas en edad económicamente activa que se encuentran desempleadas.

La Gráfica V.1 presenta las tendencias de las tasas de desempleo (como proporción de la fuerza laboral total) en el Continente Americano, durante las tres últimas décadas. Los paneles muestran el desempleo total, femenino y masculino, respectivamente. Durante este período el desempleo

total disminuye en la región de Norteamérica y el Caribe Anglo debido principalmente a reducciones de alrededor del 8 por ciento en el desempleo femenino, y a los consistentemente bajos niveles de desempleo en Estados Unidos. En la región Andina y en el Cono Sur (hasta 2000) las tasas de desempleo total se incrementan en cerca de un 7 por ciento, por causa, aparentemente, de aumentos en el desempleo femenino. En Centroamérica la tasa de desempleo total fluctúa entre 6 y 10 por ciento hasta 1994 y posteriormente se estabiliza alrededor del 7-8 por ciento. En México y el Caribe Latino los niveles de desempleo fluctuaron entre el seis y diez por ciento en el período.

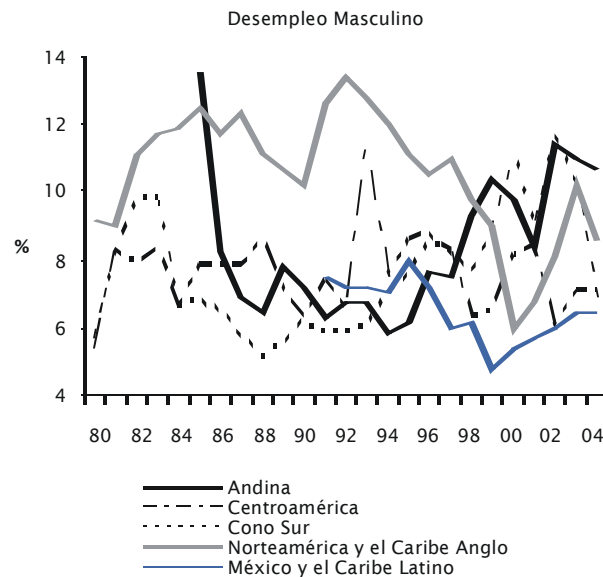
El Recuadro V.1 presenta el comportamiento de las tasas de desempleo en los países que forman cada región. En general, se identifican mayores niveles de desempleo femenino. Las diferencias en las tasas de empleo masculino y femenino han disminuido en las últimas décadas. Esto puede deberse al incremento en la participación laboral femenina, y no necesariamente a cambios en los niveles de desempleo.

Gráfica V.1
Tendencias del Desempleo por Regiones de la CISS
(% de la Fuerza Laboral Total)



¹ El periodo de referencia es generalmente el día o la semana anterior, pero difiere entre países.

Gráfica V.1 (continuación)



Fuente: Elaboración propia usando datos de Banco Mundial (2004) y OIT (2006).

Recuadro V.1 Tendencias del Desempleo en los Países de cada Región

Conocer el nivel y las tendencias del desempleo de los distintos grupos que conforman la población es importante para el diseño de políticas adecuadas que permitan atenuar sus efectos. Las siguientes gráficas muestran las tasas de desempleo masculino y femenino, en los países del Continente Americano, desde 1980 hasta 2004.

El comportamiento del desempleo de ambos sexos en cada país tiene un comportamiento similar aunque, en general, las tendencias muestran un mayor nivel de desempleo femenino respecto al masculino a lo largo del período. Las cifras sobre el desempleo femenino suelen, además, ser más variables porque las mujeres entran y salen con mayor frecuencia del mercado laboral, cuando tienen hijos.

Los países en donde es más evidente que existen variaciones en las tasas de desempleo alrededor de una tendencia, en las últimas dos décadas, son Canadá y Estados Unidos, en la región de América del norte y el Caribe Anglo; y México. Esto también se presenta, aunque con mayor variación en la República Dominicana y en países de Centroamérica —Costa Rica, Honduras y El Salvador— a partir de 1990, con tasas de desempleo menores o de alrededor del 10 por ciento, y en Panamá, donde el desempleo femenino ha llegado a alcanzar tasas del 20 por ciento.

Un caso interesante es el comportamiento del desempleo en El Salvador, ya que el desempleo masculino resulta ser un poco mayor que el femenino en gran parte del período. Este comportamiento podría estar asociado con el fenómeno de la migración en este país. Es decir, puede ser que al haber una gran cantidad de hombres empleados trabajando fuera del país de origen, estos no se incluyen en las estadísticas aquí presentadas.

En los países de la región Andina, que son Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, las tasas de desempleo parecen alcanzar niveles mínimos hacia principios de los años noventa. A partir de entonces surgen incrementos generalizados en las tasas de desempleo hasta fines de la década. Colombia es el país

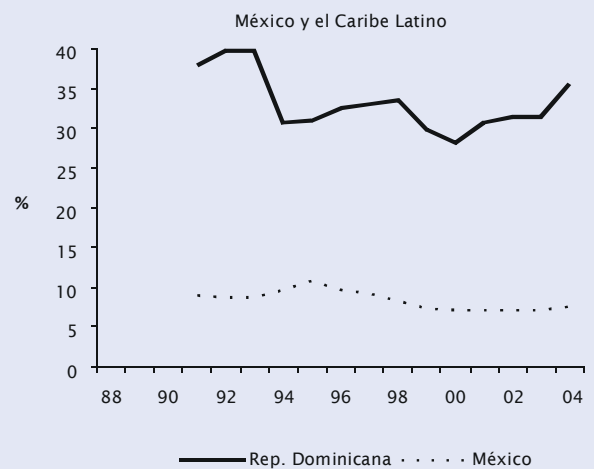
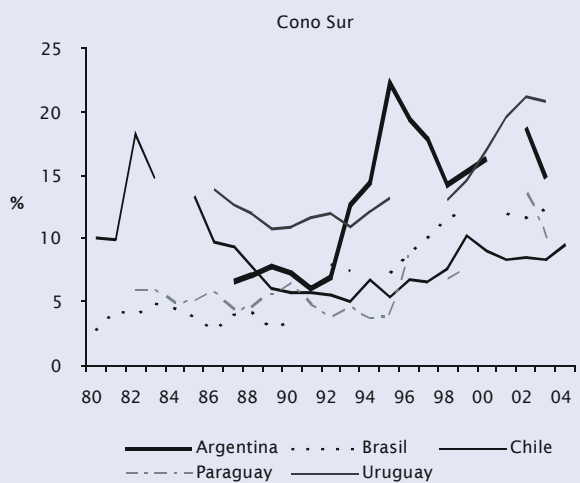
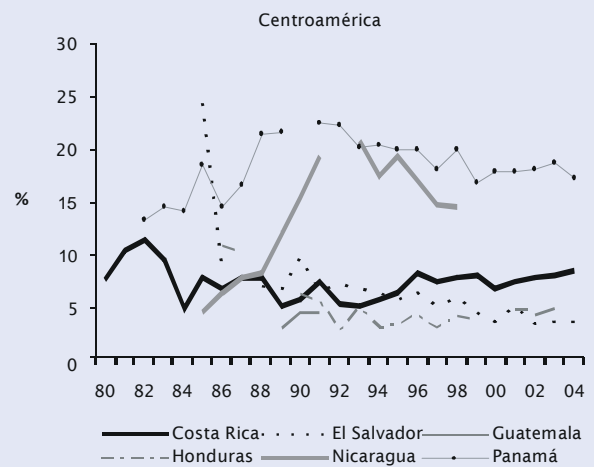
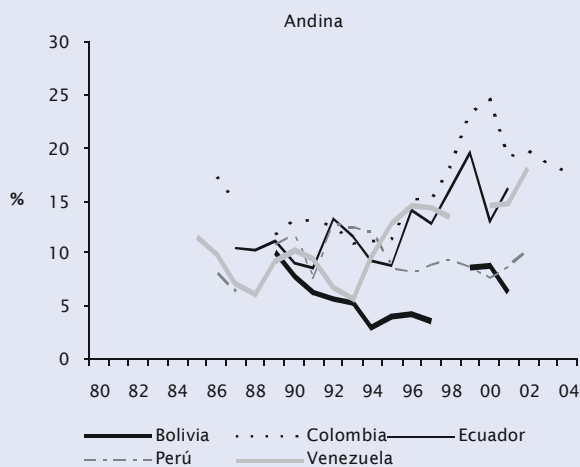
Recuadro V.1 (continuación)

con mayor tasa de desempleo, hacia el año 2000 en esta región, alcanzando niveles cercanos al 18 y al 25 por ciento, para hombres y mujeres, respectivamente.

En la región del Cono Sur se observa un comportamiento similar, pero más pronunciado al observado en la región Andina. En Chile, que es el país con la serie más completa de información, se observa una caída dramática en las tasas de desempleo, pasando de cerca del 20 por ciento en 1982 a alrededor del 5 por ciento hacia principios de los noventa. Se presenta, después, un periodo de estabilidad alrededor de esta cifra, hasta finales de la década, cuando el desempleo aumenta a tasas cercanas al 8-10 por ciento.

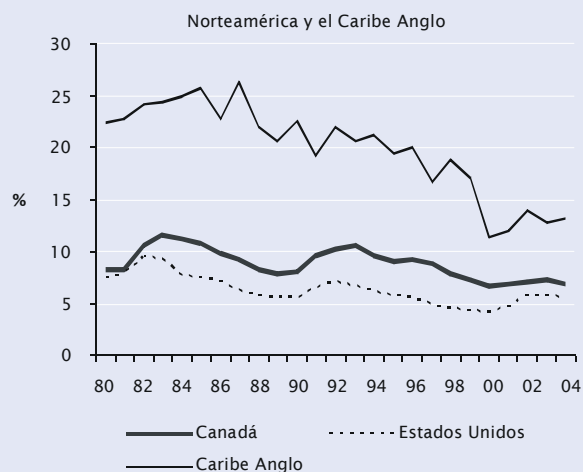
Los incrementos pronunciados en las tasas del desempleo en los países del Cono Sur comienzan durante la década de los noventa, siendo mayores los niveles alcanzados por Argentina en 1995 (22 por ciento el desempleo femenino y 17 por ciento el masculino) y 2002 (cerca del 20 por ciento para ambos sexos) y por Uruguay en 2002 (con un nivel de desempleo cercano al 15 por ciento para los hombres y 20 por ciento para las mujeres). En Brasil las tasas de desempleo de ambos sexos parecen aumentar paulatinamente hasta niveles de alrededor del 10 por ciento hacia 2002.

i) Desempleo Femenino (% de la Fuerza Laboral Total)

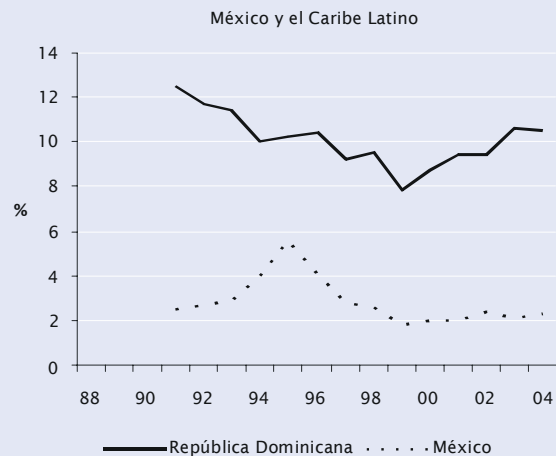
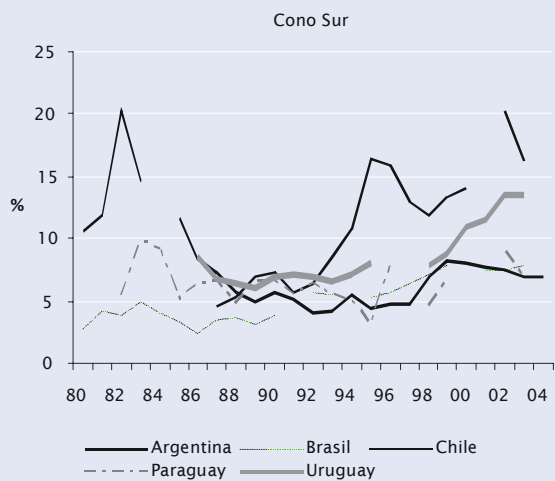
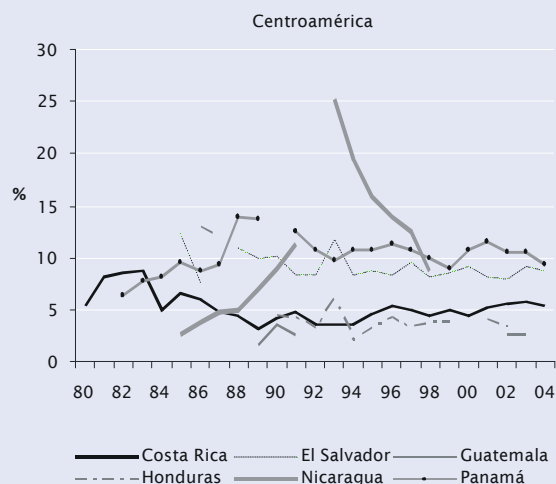
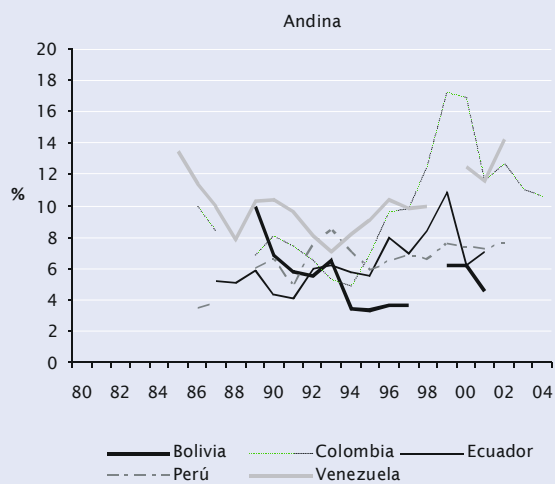


Recuadro V.1 (continuación)

i) Desempleo Femenino (% de la Fuerza Laboral Total)

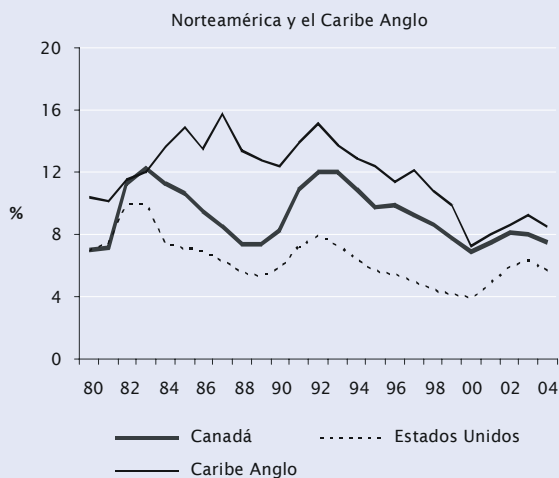


ii) Desempleo Masculino (% de la Fuerza Laboral Total)



Recuadro V.1 (continuación)

ii) Desempleo Masculino (% de la Fuerza Laboral Total)



Fuente: Elaboración propia usando datos de Banco Mundial (2004) y OIT (2006).

V.2.2 Desempleo en la Población Económicamente Activa

En el pasado, los mercados laborales eran más simples. Los trabajadores podían sufrir por fenómenos naturales que dañaban a los medios de producción, como las malas cosechas y la escasez de alimentos, o por epidemias y enfermedades que minaban la productividad de familias y pueblos enteros. Hasta finales del siglo XIX la composición del desempleo se definía principalmente por la estructura de la producción. Era más claro que las reducciones en la demanda de trabajo ocasionaban desempleo en los sectores de producción afectados (minería, construcción, etc.), de manera que las características personales de los trabajadores no eran determinantes significativos del desempleo (Eichengreen 1989).

Alrededor de 1880 la economía mundial padecía la que fue probablemente la primera crisis económica global. Inglaterra, que era la economía industrial líder, fue afectada por un tipo de desempleo desconocido hasta entonces. En 1888 se utiliza por primera vez el término "desempleo". El nuevo fenómeno no tenía una explicación en las "fuerzas de la naturaleza". También era difícil de entender que la prosperidad comercial del país se diera junto con la incapacidad de dar

empleo a trabajadores sanos y dispuestos a realizar el esfuerzo (Eichengreen y Hatton 1988).

El problema del desempleo se agudiza y extiende a los países industrializados con la primera guerra mundial y aún más profundamente durante la Gran Depresión de 1929. El periodo que transcurre entre las dos guerras mundiales se caracteriza por el surgimiento de nuevas tecnologías, industrias, negociaciones colectivas y, además, por la creación del seguro de desempleo y de las primeras leyes sobre salarios mínimos en Europa. Es a partir de entonces que los mercados laborales se han ido transformando de manera gradual y compleja.

Actualmente, entre países, existen grandes diferencias en las características y en la composición del desempleo. En Europa, el desempleo tiende a concentrarse en episodios de largo plazo —donde el trabajador una vez desempleado permanece así por un largo tiempo— mientras que en otros países (México o Estados Unidos, por ejemplo) se da con una alta rotación, es decir, un alto número de casos de trabajadores con periodos relativamente cortos de desempleo.

V.2.2.1 Desempleo entre los Jóvenes

Una de las principales dificultades de los jóvenes para incorporarse al mercado de trabajo es su menor acumulación de capital humano (educación y experiencia), lo que resulta en mayores tasas de desempleo y en una concentración de ofertas laborales en ocupaciones que requieren menores habilidades. Los jóvenes con menor educación enfrentan pocas opciones en el mercado laboral, por lo que aspiran a trabajar en ocupaciones que son en su mayoría de bajos ingresos y que se relacionan con bajos niveles de productividad.

Las estadísticas sobre el desempleo muestran las siguientes tendencias: i) el porcentaje de jóvenes respecto a la población total está disminuyendo en América, Europa y Oceanía desde los ochenta; ii) las tasas de participación laboral de los jóvenes están disminuyendo debido en parte a su creciente participación en el sistema educativo (más personas entran al sistema y permanecen más tiempo en él), aunque esta disminución también se puede deber a que es difícil emplearse; y iii) las tasas de desempleo de los jóvenes son mayores que las de los adultos (O'Higgins 2003 y OIT 2004b).

La relación entre las tasas de desempleo juvenil (15-24 años) y de los adultos (25 y más años) se presenta en la Gráfica V.2, para 1990 y 2001. En la mayoría de los países del Continente el desempleo entre los jóvenes ha alcanzado, durante esta década, niveles de entre el doble y el triple del desempleo de los adultos; hay casos donde esta relación puede ser de hasta el quintuple, como en Uruguay y Honduras en 2001. Con respecto a las variaciones en el tiempo, en países como Perú, Colombia, Honduras, Argentina, Uruguay y Ecuador, el desempleo de los jóvenes disminuyó en comparación con el de los adultos; mientras que en países como Canadá, Nicaragua, Trinidad y Tobago, Bolivia, Venezuela, Estados Unidos, Panamá, Barbados, Brasil y Costa Rica, aumentó.

En América Latina y el Caribe las principales diferencias entre grupos se dan entre el trabajo poco calificado y el trabajo calificado. Los grupos que presentan los niveles más bajos y los niveles más altos

de educación tienen menores tasas de desempleo que aquellos con niveles intermedios de educación, pues sus niveles educativos (entre 7 y 12 años) les permiten acceder a mejores empleos, aunque pasen más tiempo en la búsqueda (CEPAL 2004).

Hacia fines de los noventa, Diez (2001) señala a un grupo importante de la población joven que no se encuentra ni en el sistema educativo ni en la fuerza laboral (no trabaja ni busca empleo). Al menos la quinta parte de los jóvenes están en esa condición en Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

V.2.2.2 Desempleo entre las Mujeres

Uno de los fenómenos laborales más importantes de las últimas décadas es el aumento de la participación laboral femenina, a causa de los cambios en las economías y en las instituciones del mercado laboral. Para las mujeres, según las tendencias internacionales, el número de hijos continúa siendo un factor que contribuye al desempleo, al aumentar la probabilidad de salir del empleo o de trabajar tiempo parcial.

Las mujeres suelen desempeñar la actividad de cuidadoras no solo de niños, sino también de los adultos mayores. Desempeñar la actividad de cuidador, principalmente en América Latina, conlleva posibles carencias en el ingreso, ya que además de ser una actividad generalmente no remunerada, en cuestión de aseguramiento las instituciones de seguridad social proporcionan protección a los hogares de las mujeres cuidadoras en forma indirecta, en función de la situación laboral del esposo; por lo que las mujeres cuidadoras quedan desprotegidas en caso de divorcio o de la pérdida del trabajo por parte del esposo.

V.2.3 Desempleo de Largo Plazo o "Persistente"

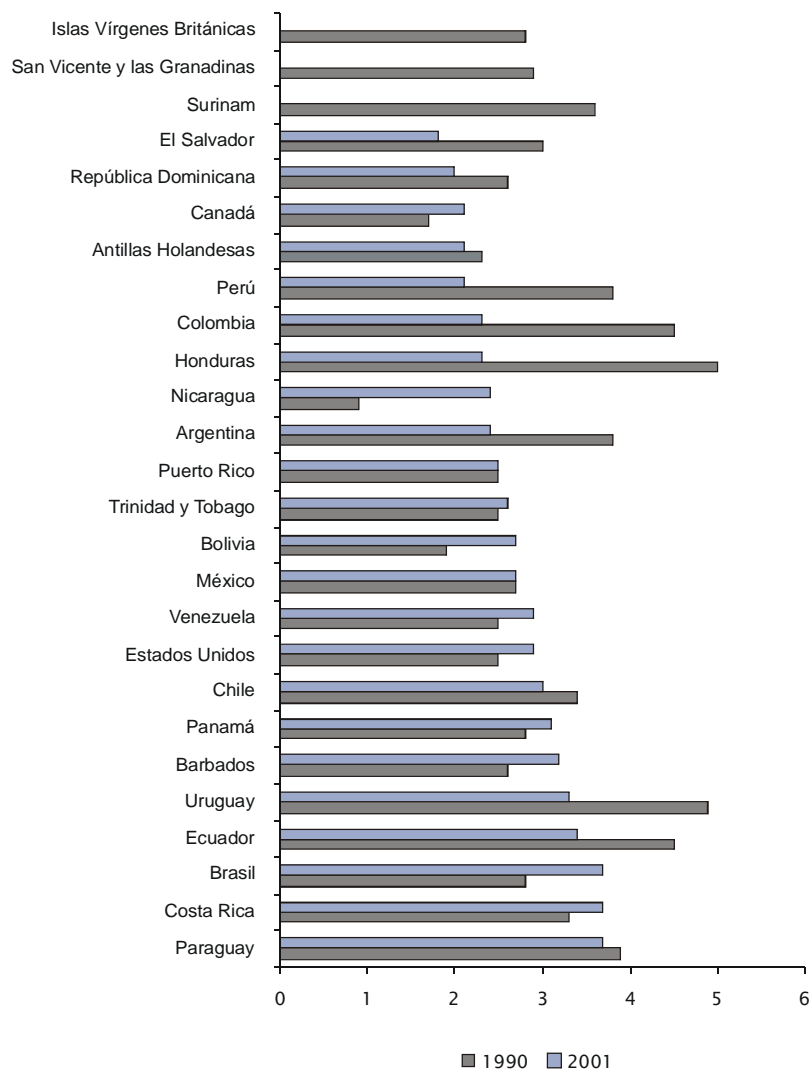
El desempleo de largo plazo suele referirse a las personas que permanecen desempleadas durante un periodo de al menos 12 meses. La reintegración de personas que han quedado mucho tiempo fuera del mercado laboral se percibe como un problema serio,

principalmente por los posibles efectos sobre la depreciación del capital humano. Por esta razón, la pérdida de empleo en forma prolongada puede ocasionar graves pérdidas en los niveles del ingreso futuro de los individuos.

Jacobson, LaLonde y Sullivan (2004) encuentran, para Estados Unidos, que los trabajadores con mayor antigüedad en el empleo que son desplazados experimentan grandes caídas en ingresos en forma inmediata, de las cuales recuperaron sólo una parte,

sufriendo una pérdida en su ingreso permanente. A la fecha no se han encontrado respuestas claras a la cuestión de por qué el sector privado no puede encontrar maneras de emplear a los desempleados de largo plazo. Algunos piensan que en países donde el seguro de desempleo es generoso éste podría funcionar como desincentivo para la búsqueda de trabajo y detonador del desempleo de largo plazo.

Gráfica V.2
Relación entre la Tasa de Desempleo Juvenil (15-24)
y la Tasa de Desempleo de los Adultos (25+)^{1/}



Fuente: ONU (2006b).

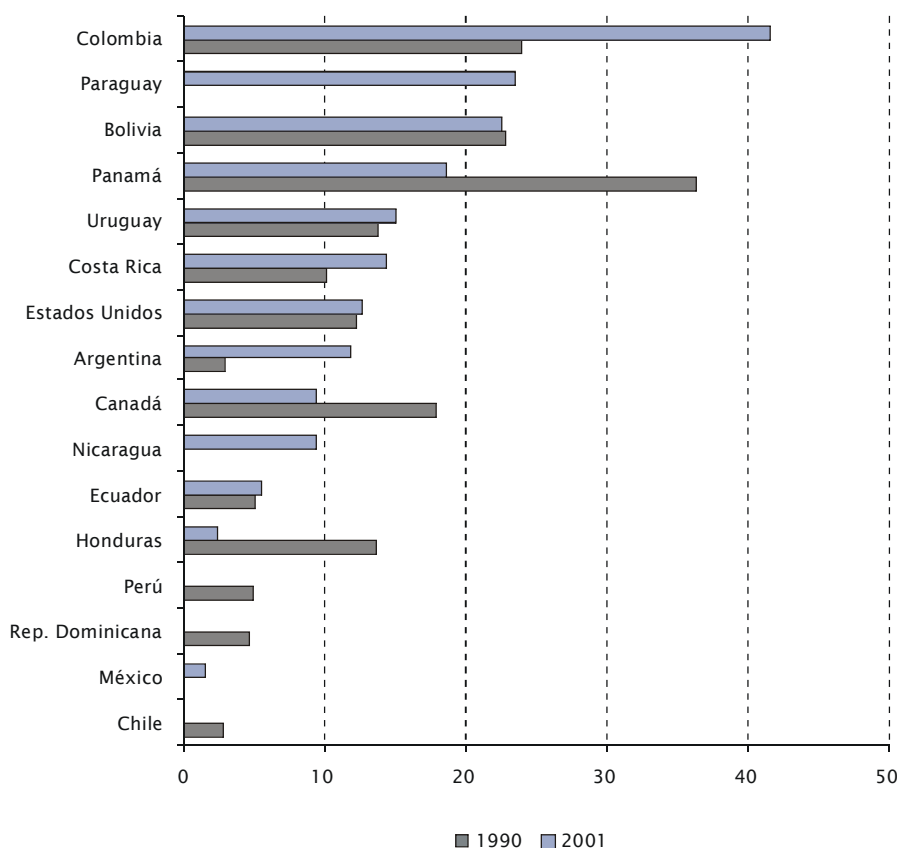
Notas: 1/ Los datos corresponden a 1990 y 2001 o al año disponible más cercano. Los datos de Brasil, Panamá, Bolivia, Puerto Rico, Nicaragua, Colombia y Surinam corresponden a 1990, los de Las Antillas Holandesas corresponden a 1992 y el resto a 1991. Para la columna que se refiere a 2001, los datos de Panamá, Bolivia, Puerto Rico, Colombia, Antillas Holandesas, y República Dominicana corresponden a 2000.

El desempleo de largo plazo en combinación con recesiones económicas implica que la carga de la dislocación económica es llevada en forma desigual. Por ejemplo, si los precios que deben pagar los trabajadores caen más rápidamente que los salarios, el bienestar de los que permanecen con empleo puede aumentar en una recesión. En América Latina, se ha observado con frecuencia cómo inclusive conviven fenómenos de desempleo con salarios que crecen para quienes conservan el empleo. En México quienes se separan de su empleo (formal) rápidamente encuentran otro y recuperan su salario, excepto aquellos que se encuentran en regiones o industrias en que se dan separaciones masivas; aún así, estos últimos encuentran empleo con relativa

rapidez pero sin recuperar plenamente su salario anterior (Kaplan, Martínez y Robertson 2005).

En el Continente, el desempleo de largo plazo parece presentar problemas menos complejos en Norteamérica, México y Centroamérica que en otras regiones. La Gráfica V.3 presenta el porcentaje de personas (en edad 15-64) desempleadas, con duración en el desempleo de más de 12 meses, en 1990 y 2001, en América Latina. Bolivia, Panamá Paraguay y Colombia presentan tasas de desempleo con niveles por arriba del 20 por ciento. En este último país se presenta un aumento considerable hacia 2001, llegando a más del 40 por ciento. Para la mayoría de los casos en que los datos permiten hacer una comparación en el tiempo, el desempleo de largo

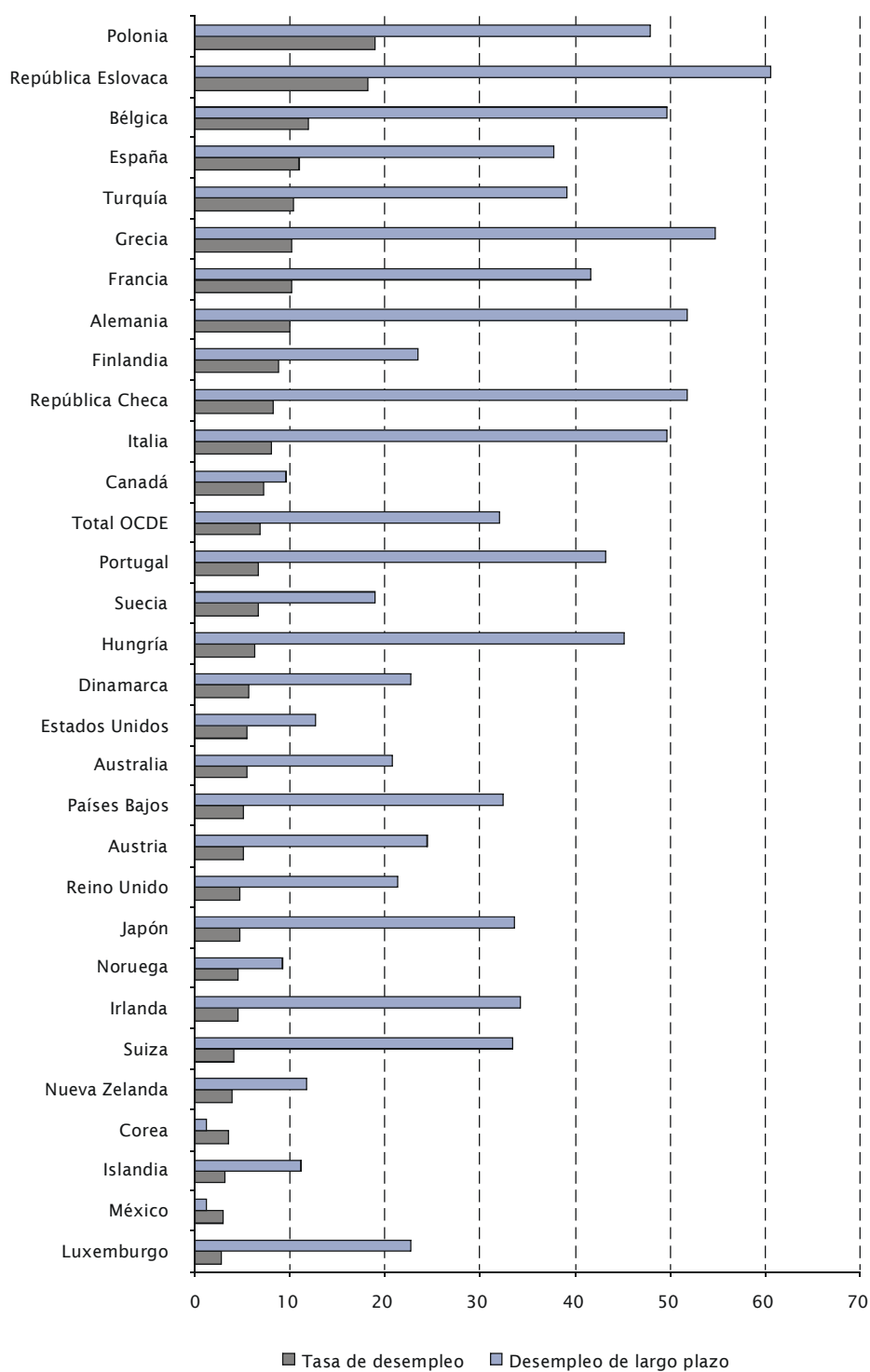
Gráfica V.3
Porcentaje de Personas Desempleadas en Edades de 15 a 64
con una Duración del Desempleo Mayor a 12 Meses^{1/}



Fuente: BID (2004).

Notas: 1/ Los datos corresponden a 1990 y 2001 o al año disponible más cercano. Los datos de Costa Rica y Panamá corresponden al año 1991. Los datos de Argentina, Honduras y Uruguay corresponden al año 1992. El dato de Nicaragua corresponde a 1993. Los datos de Perú, Canadá y Estados Unidos al año 1994 y el de Ecuador al año 1995. Los datos de Chile y República Dominicana corresponden al año 1996. El dato de Bolivia corresponde al año 1997. Los datos de Ecuador, Nicaragua y Uruguay corresponden al año 1998. Los datos de Honduras, Paraguay y Colombia corresponden al año 1999. Los datos de Costa Rica y Panamá corresponden al año 2000. Los datos de Canadá y Estados Unidos corresponden al año 2004. El resto corresponde al año 2001.

Gráfica V.4
Tasas de Desempleo y de Desempleo de Largo Plazo^{1/} en Países de la OCDE, 2004



Fuente: OCDE (2005d).

Notas: 1/ La tasa de desempleo de largo plazo está calculada a partir de la tasa de desempleo.

plazo aumentó (en Ecuador, Argentina —de cerca de 3 por ciento en 1990 a más del 10 por ciento en 2001, Estados Unidos, Costa Rica y Uruguay). Los países en los que hubo una notable reducción en el desempleo de largo plazo son Panamá (pasando de poco más del 35 por ciento a menos del 20 por ciento), Canadá (pasando de poco menos del 20 por ciento a menos del 10 por ciento) y Honduras (con una reducción de poco más del 10 por ciento a cerca del 3 por ciento)—.

Actualmente, en los países de la OCDE las tasas de desempleo suelen estar por debajo del 10 por ciento (ver la primera columna de la Gráfica V.4). Son pocos los países con tasas de desempleo mayores a esta cifra (por ejemplo, en algunos países de Europa del Este como Polonia y la República Eslovaca, y en el sur de Europa, como Turquía y España). Sin embargo, un aspecto que llama la atención en los países europeos es la proporción del desempleo que es de largo plazo, ya que en ocasiones alcanza niveles superiores al 30 por ciento. Estas cifras anteriormente eran considerablemente menores.² A partir de los años sesenta, en estos países el aumento en el desempleo de largo plazo coincide con aumentos graduales en los beneficios del seguro de desempleo.

V.3 ¿Por qué Surge el Desempleo? –Teorías Contemporáneas

El desempleo es uno de los resultados de las transformaciones graduales y complejas de los mercados laborales como respuesta a nuevas formas de organización en la producción y de la intervención de los gobiernos. En esta sección se describen algunas de las principales teorías existentes sobre el desempleo. Desde el advenimiento de la Gran Depresión (ocurrida entre el final de los años 20) y el inicio de la segunda guerra mundial, los gobiernos

han confiado en forma especial en las teorías económicas para diseñar sus estrategias contra el desempleo. Este periodo fue decisivo para la creación de la seguridad social en el Continente Americano, y para definir el papel del estado en la adopción de políticas para impulsar el empleo y combatir el desempleo en el mundo. La mayor parte de las agencias nacionales de seguridad social surgen en el periodo que va de la Gran Depresión hasta el final de la Segunda Guerra Mundial.

Esta exposición sobre las teorías del desempleo comienza con las denominadas "teorías de búsqueda". La razón es que estas son actualmente las que más influencia están teniendo para el diseño de políticas.

V.3.1 Teorías de Búsqueda de Empleo y de Búsqueda de Trabajadores

Recientemente, las teorías económicas del desempleo se desarrollan en el marco del análisis dinámico de mercados laborales con fricciones de búsqueda y con efectos de "empate" o "apareamiento" (*match*) entre trabajadores y empleadores. En estas teorías, la tasa de desempleo depende de la facilidad con la que coinciden y se pueden emparejar los trabajadores que buscan empleo con las vacantes disponibles.³ El equilibrio se define cuando existe un balance entre los flujos hacia y fuera del desempleo, por lo que es afectado por la creación y la destrucción de empleos.

En las teorías de búsqueda, el desempleo es interpretado como un periodo para la búsqueda del trabajo más adecuado, al mejor salario. Las fricciones del mercado de trabajo pueden representarse como oportunidades de encuentro entre empresas y trabajadores. La búsqueda de ofertas de trabajo es costosa cuando los trabajadores y las empresas no tienen información completa sobre los precios y los

² Hasta el inicio de los setenta, Europa Occidental y Japón presentaban tasas de desempleo muy bajas.

³ Estas teorías se identifican respectivamente con los nombres de "teoría de búsqueda" y "enfoque de flujos", y con los investigadores Dale Mortensen —de la Universidad de Northwestern— y Christopher Pissarides —de la Escuela de Economía de Londres (de la que fue Director William Beveridge, con frecuencia citado como uno de los creadores intelectuales de la seguridad social)—. Este tipo de modelos han logrado influir más allá del análisis de los mercados laborales, pues también son de utilidad para entender los "mercados" de matrimonios, de bienes raíces, y en general de cualquier bien para el que haya costos de búsqueda y se den resultados especiales al encontrarse dos partes.

salarios que ofrecen o demandan cada uno de ellos. Empresas y trabajadores enfrentan costos de recursos y tiempo para obtener información, ejecutar entrevistas, y en general para llevar a cabo las acciones que implica una contratación. Como las fricciones de búsqueda determinan que haya un encuentro aleatorio de contrapartes a la negociación, se dan fenómenos de rotación y reasignación laborales, así como la formación de relaciones personales.

La búsqueda y el desempleo temporal son resultados normales en este marco, pues la intensidad con la cual los trabajadores buscan, y la decisión de cuándo aceptar una oferta de trabajo, determinan la duración del tiempo que los trabajadores permanecen desempleados. Un aspecto importante es que al existir incertidumbre sobre el resultado de una entrevista entre el trabajador y la empresa, y al darse resultados únicos en cada contrato, se genera dispersión de salarios; es decir, trabajadores aparentemente idénticos pueden terminar recibiendo salarios diferentes.

El enfoque de flujos relaciona la creación de empleos, y el número de desempleados, con el número de vacantes disponibles y con las intensidades con las que los trabajadores buscan empleo y las firmas reclutan. Actualmente, los modelos de flujos se han integrado a los modelos de búsqueda. Entre otros resultados, estos modelos tratan de explicar por qué:

- i) ante un cambio en las condiciones económicas, las empresas responden ajustando las vacantes más rápidamente y con mayor amplitud que el empleo;
- ii) los cambios en el salario real no reflejan plenamente los cambios en el producto real; y
- iii) el desempleo responde más rápidamente a condiciones económicas negativas que a las positivas, y en consecuencia cae rápidamente cuando se inicia una recesión y se recupera lentamente en las expansiones.

A diferencia de las demás teorías sobre el desempleo que se analizarán, éstas permiten modelar las fluctuaciones cíclicas en los flujos de trabajo e incorporan mecanismos alternativos de determinación de salarios, tales como la

renegociación que se puede dar con posterioridad al acuerdo inicial entre empleador y trabajador, formas variadas de negociación sindical, inflexibilidad salarial, y estrategias de anuncios de salarios por los empleadores. Una aplicación importante ha sido demostrar que si el cambio tecnológico favorece la demanda de los trabajadores de mayores habilidades, diferentes políticas de protección al empleo pueden llevar a diferentes resultados de empleo y salarios.

Estas teorías no solo ayudan a entender el desempleo de largo plazo, sino también la heterogeneidad en el comportamiento del desempleo. Algunas preguntas básicas que ayudan a entender las causas del desempleo, para las cuales estas teorías han mostrado ser de utilidad son, según Rogerson, Shimer y Wright (2005):

- i) ¿Por qué en ocasiones los trabajadores desempleados deciden permanecer desempleados, al rechazar ofertas de empleo?
- ii) ¿Qué determina la duración de los intervalos de empleo y desempleo?
- iii) ¿Cómo podemos tener simultáneamente trabajadores desempleados y vacantes sin llenar?
- iv) ¿Qué factores determinan las tasas agregadas de desempleo y de vacantes?
- v) ¿Cómo pueden trabajadores que aparentemente son homogéneos, y que tienen trabajos similares, tener diferentes salarios?
- vi) ¿Cuáles son las restricciones que enfrentan las empresas al pagar diferentes salarios?
- vii) ¿Qué determina la rotación óptima del trabajo?

Al estudiar las formas en las que los trabajadores buscan empleo y las empresas buscan trabajadores, los investigadores han concluido que evidentemente estos procesos se determinan conjuntamente con las tasas a las que se ofrecen y solicitan empleos, y con las ofertas y demandas asociadas a los salarios. También se ha encontrado que en algunos casos los salarios se fijan previamente

a la contratación, por ejemplo, algunas empresas anuncian un salario y no lo modifican para llevar a cabo la contratación de un individuo. En otros casos, empresa y trabajador negocian el salario después de llegar a encontrarse. Si hay negociación o si no la hay resulta ser importante para entender por qué existe la dispersión de salarios para trabajadores aparentemente iguales.

Un primer resultado importante de política en esta literatura, que explícitamente introduce los beneficios y la duración del seguro de desempleo en los modelos, es que un seguro de desempleo más generoso tiene el efecto de: i) elevar el salario al cual el trabajador está dispuesto a aceptar empleo, ii) elevar el nivel general de salarios —no por mayor productividad, sino porque los empleos de bajo salario dejan de ser llenados— y, iii) disminuir la tasa a la que un trabajador desempleado encuentra empleo.

Un segundo resultado se refiere a las relaciones que existen entre salario, antigüedad en el empleo y la tasa a la cual se separan los trabajadores de un empleo. Por ejemplo, un trabajador típicamente mejora su salario al pasar más tiempo en un empleo, de manera que quien estuvo desempleado hace menos tiempo puede recibir un menor salario, sin que ello refleje necesariamente una menor calidad del empleo o del trabajador. Análogamente, los trabajadores que han estado más tiempo empleados y los que tienen mayor salario, reciben menos ofertas "buenas" de empleos alternativos. Adicionalmente, en un gran número de empleos se da un proceso de aprendizaje mutuo entre trabajador y empresa, lo cual provoca que las tasas de desempleo persistan en el tiempo (es decir, que se ajusten lentamente a nuevas condiciones del ambiente económico, como las tasas de interés o la inflación). Por ejemplo, cuando un trabajador no está satisfecho con su salario actual puede decidir buscar otro empleo o descansar en su casa y regresar al mercado cuando las ofertas mejoren.

Un tercer resultado es que un mayor beneficio por desempleo puede eliminar la creación de algunos

empleos por parte de las empresas y elevar la duración del desempleo. Este resultado es diferente al primero, pues aquél resulta de la conducta de los trabajadores, y éste se da por una respuesta de las empresas.

Un cuarto resultado es que el seguro de desempleo puede elevar la productividad y los salarios debido a que los trabajadores son adversos al riesgo y no tienen liquidez para financiar su consumo en caso de desempleo. Esto se debe a que el seguro permite a los trabajadores aceptar empleos "riesgosos" (es decir, con mayor probabilidad de tener corta duración) con mayor facilidad. Alternativamente, un trabajador que tiene mucho que perder si queda desempleado prefiere tener un trabajo de baja productividad pero que tenga también baja probabilidad de generar desempleo, a otro de mayor productividad pero que puede derivar en quedar temporalmente sin ingresos (Acemoglu y Shimer 1999).

Un quinto resultado es que existe una dispersión importante de salarios entre trabajadores que aparentemente son iguales. Se sabe que la educación, el estado civil, la localización geográfica y otras variables observadas en el mercado de trabajo explican solamente una parte de las diferencias de salarios. Las nuevas teorías de empleo buscan explicar estas diferencias con base en tres factores: i) los trabajadores son heterogéneos; ii) las empresas son heterogéneas; y iii) existen fricciones de mercado. Trabajadores que parecen ser "iguales" de acuerdo a información estadística o a la información administrativa que utilizan los programas públicos, pueden en realidad ser heterogéneos porque la valoración de su tiempo libre es muy diferente (por actividades familiares, intereses académicos o artísticos, y otras causas), porque sus habilidades no observadas son distintas (por biología, por accidentes previos, y otros múltiples factores), y finalmente, porque la información utilizada por programas de desempleo, leyes laborales y encuestas simplemente es mucho más limitada que la información que tienen a su disposición trabajadores y empresas cuando se reúnen para decidir sobre cómo entablar una relación laboral y cómo definir el salario.

Un sexto resultado es que las empresas pueden pagar mayores salarios para incrementar el flujo de entrada de trabajadores potenciales (es decir, para recibir a más candidatos a una vacante), así como para disminuir la salida de trabajadores ya empleados. Como consecuencia, las empresas que pagan mayores salarios son más grandes. Por su parte, los trabajadores pueden buscar empleos alternos mientras están empleados, tienden a tomar algún otro empleo que se les ofrezca, pero lo abandonan cuando reciben ofertas alternativas. Una forma de plantear este asunto es mediante las siguientes preguntas: ¿Por qué dos empresas distintas están dispuestas a pagar distinto salario al mismo trabajador? ¿Por qué dos trabajadores idénticos pueden terminar teniendo historias laborales diferentes (número de empleos y tiempo de permanencia en cada uno de ellos)?

Como séptimo y último punto, cuando hay necesidad de negociación posterior entre empresa y trabajador, lo más probable es una situación de ineficiencia en el mercado de trabajo. Por ejemplo, si el trabajador tiene que hacer una inversión (como adquirir habilidades) antes de conseguir un empleo, es probable que el empleador quiera pagarle un salario demasiado bajo si el trabajador ya tiene un empleo con esta misma empresa y no puede fácilmente encontrar otro empleo. De igual forma, si la empresa ha tenido que invertir en entrenar o en dotar de capital especial al trabajador y no puede reemplazarlo fácilmente, éste puede terminar pidiendo un salario superior al estimado por la empresa al iniciar la relación laboral. Los analistas no han logrado discernir el efecto de este problema sobre el bienestar, y en particular sobre la forma en que un seguro de desempleo, una regulación de protección contra el despido, u otro mecanismo de acción pública, pueden ayudar a resolver este problema.

En forma aislada, algunos de estos resultados podrían parecer de simple sentido común, pero es necesario destacar dos puntos. Primero, en su conjunto describen en forma detallada la forma en la que se dan las relaciones de empleo, y en la que se

fijan los salarios. Segundo, permiten realizar la investigación acerca de los mercados de trabajo a nivel nacional y regional en una forma sistemática, incluyendo el estudio del impacto de los programas de desempleo y de entrenamiento.

V.3.1.1 Políticas Activas del Mercado Laboral

Se denominan políticas activas del mercado laboral a aquellas que son diseñadas para reducir el desempleo a través de acciones dirigidas a los desempleados. Hay tres formas principales para realizar esto: i) mediante el empareje entre la oferta y la demanda de trabajo —el "*matching*", a través de servicios públicos y administrativos del empleo, lo cual facilita la ocupación de las vacantes, y se piensa que puede disminuir las presiones sobre los salarios y facilitar la creación de más empleos—; ii) a través de la creación de programas de capacitación y entrenamiento para aumentar las habilidades y los conocimientos de los desempleados mientras encuentran trabajo; y iii) mediante la creación de empleos en el sector público o a través de subsidios al trabajo en el sector privado (ver Recuadro V.2). Algunos casos particulares de estas políticas son los programas de capacitación y entrenamiento para los jóvenes y las personas con discapacidad —con el fin de proporcionar habilidades que incrementen su capital humano— y los programas que proveen trabajo protegido.

En países desarrollados, las políticas activas suelen ir acompañadas de políticas pasivas (como el otorgamiento de beneficios por seguro de desempleo). La literatura sobre la efectividad de las políticas activas del mercado laboral para reducir el desempleo en países desarrollados señala resultados positivos, pero también existen efectos adversos. Por ejemplo, puede existir una pérdida social ya que estas políticas son costosas y hay personas que posiblemente hubieran encontrado empleo aún sin estas políticas; el entrenamiento proporcionado puede resultar atractivo para ciertas personas lo cual no promueve la salida del desempleo —para evitar esto, las políticas de entrenamiento generalmente van

de la mano del requisito de búsqueda activa (y de ser posible monitoreada) del empleo—.

Aunque es común encontrar en ALC programas de capacitación y entrenamiento, desafortunadamente no existe un desarrollo suficiente de las instituciones intermediarias necesarias para empatar la oferta con la demanda de trabajo. Así, los programas de capacitación y entrenamiento que promueven los gobiernos no logran estimular el empleo como se desearía. Si las políticas activas no permiten aumentar el número de vacantes, será muy difícil disminuir el desempleo. En ALC existe un exceso de fuerza laboral, por lo que el aspecto de empate

entre la oferta y la demanda es muy importante para reducir el tamaño del desempleo y del sector informal.

A partir de las reformas de los últimos años, en países industrializados el cobro de los beneficios del seguro de desempleo generalmente está condicionado a recibir capacitación y entrenamiento. Como se presentará más adelante, en pocos países de ALC existe el seguro de desempleo. Cuando los hay, estos son programas segmentados que sólo cubren una parte de la población. Por esta razón, en general no se ha logrado un modelo funcional para establecer una relación directa entre las políticas activas y las pasivas.

Recuadro V.2
La Provisión de Subsidios Laborales y sus Efectos Secundarios:
El Caso de Finlandia

El caso de Finlandia resulta ilustrativo para analizar la experiencia de un país frente a la implementación de políticas para fomentar el buen desempeño de los mercados laborales ya que, incluso desde el siglo XIX, este país cuenta con una larga historia de implementación de programas laborales, tales como el Servicio de Empleo Público (SEP), la Capacitación para el Mercado Laboral (CML), o los empleos subsidiados.

Según el estudio elaborado por H. Raisanen (2001), desde 1998 se implementó en Finlandia una amplia reforma en materia de políticas laborales, ya que las políticas que se aplicaban anteriormente para estimular el mercado laboral solían estar desvinculadas, sin formar parte de un plan incluyente de desarrollo laboral.

El Acta de Empleo de 1971 estipuló por primera vez que, como regla, debería ofrecerse un empleo a toda persona desempleada en función de sus habilidades o experiencia. La capacitación vocacional constituía una medida típica para prevenir el desempleo.

Posteriormente, el Acta de Empleo de 1988 estableció que tanto el Estado como las municipalidades tenían la obligación de contratar a jóvenes de 18 ó 19 años, o a personas en situación de desempleo duradero, para empleos temporales de seis meses mediante un subsidio proveniente de los fondos para las políticas de mercados laborales. Esta ley representaba como tal una aplicación del derecho constitucional a trabajar. Sin embargo, en 1995, a partir de un cambio constitucional, este derecho pasó a ser una obligación para el Estado y las municipalidades para contratar a jóvenes de 18 ó 19 años o a personas en situación de desempleo duradero.

Si bien esta medida logró inicialmente reducir los niveles de desempleo, a la larga generó serios problemas en el mercado laboral ya que, ante la crisis económica de 1992, el Estado y las municipalidades no tenían la capacidad para colocar a todos los desempleados con derecho a trabajar en un puesto de trabajo, lo cual implicó que la ley no siguiera siendo aplicada. Otro de los problemas que generó la ley es que los desempleados no tenían incentivos a aceptar otras alternativas laborales antes del período de doce meses de desempleo. En ese sentido, según Raisanen, cualquier estrategia que busque disminuir el desempleo a partir de la destrucción de la selectividad de las políticas laborales sería infructífera.

Ante la recesión económica de principios de la década de los 90, el Estado continuó otorgando subsidios a los empleadores de los sectores privado y público para contratar desempleados de largo plazo. Sin embargo, la medida presentaba tres efectos secundarios relevantes. El primer efecto era que los

Recuadro V.2 (continuación)

desempleados recientes no tenían incentivos para incorporarse al programa ya que los subsidios eran prioritarios para los desempleados de largo plazo. El segundo efecto se conoce como el «efecto de adición», e implicaba que tanto los empleadores como los desempleados se volvían dependientes de los subsidios laborales, particularmente en períodos de recesión económica, ya que en cuanto la recesión cedía, los empleadores preferían contratar a personas calificadas y capacitadas. Finalmente, el tercer efecto secundario de esta medida era la pérdida en bienestar social debida a que los beneficiarios del subsidio podrían haber encontrado una vacante aún sin la medida laboral.

A pesar de sus posibles efectos negativos, los subsidios laborales siguen siendo una medida importante para combatir el desempleo en Finlandia. Sin embargo, desde 1997, la ley establece que el subsidio seguirá siendo provisto durante seis meses pero que el interesado deberá trabajar por lo menos durante diez meses para poder solicitarlo nuevamente.

Políticas Activas para los Trabajadores de Bajas Habilidades

Tenemos entonces un énfasis creciente en el desarrollo de políticas "del lado de la oferta", es decir, para mejorar las habilidades de los trabajadores y sus incentivos para trabajar. Sin embargo, existe la opinión de que esto es insuficiente para combatir el desempleo, especialmente en el caso de trabajadores de bajos ingresos. Por ejemplo, Bartik (2001) opina que aún en tiempos de expansión económica no hay suficientes empleos para personas de bajas habilidades. Al respecto, la evidencia señala que en efecto, los empleadores responden poco a cambios en las características de trabajadores de bajos niveles de habilidad, por lo cual las intervenciones para elevar su capacitación tienen efectos pequeños.

Adicionalmente, si los empleadores enfrentan incertidumbre y costos por contratar a trabajadores de bajos ingresos, tampoco responden de forma importante a los subsidios de salarios. Inclusive, al aumentar la oferta de trabajadores de bajos ingresos, las políticas para incentivar la oferta de trabajo tienden a disminuir los salarios, en particular de aquellos trabajadores de bajos ingresos que no participan directamente en los programas.

Si se acepta el argumento de que las políticas del lado de la oferta pueden ser efectivas para disminuir el desempleo, sólo si se acompañan de políticas del lado de la demanda, la pregunta es ¿cuáles

pueden ser esas políticas? Las dos herramientas que aparecen como candidatos principales son los programas de empleo en el servicio público y los subsidios de salario pagados directamente o mediante el sistema de impuestos. Los programas de empleo público son en ocasiones criticados por el posible desplazamiento que hacen del empleo privado, las posibilidades de desperdicio y fraude, el uso político del programa, y la generación de escasez artificial de trabajadores cuando la economía crece y el programa mantiene un empleo elevado. El diseño de los subsidios al empleo enfrenta los problemas de i) dar subsidios a personas que no estarían desempleadas en ausencia del programa, ii) encontrar métodos adecuados para focalizar a los empleadores que pudieran estar dispuestos a contratar trabajadores en desventaja, iii) minimizar el estigma y maximizar la factibilidad política.

Programas de Entrenamiento y Educación: Evaluación

Los programas de entrenamiento y capacitación para el trabajo se consideran políticas activas "del lado de la oferta". Esto significa que se procura generar empleo y perspectivas mejoradas del salario con el desarrollo del capital humano de los desempleados. A pesar del atractivo que parecen tener los programas de entrenamiento en el caso de los trabajadores de ingresos bajos, estas políticas, en general, no se

consideran exitosas contra el desempleo y la pobreza (Lafer 2002). Sin embargo, estos programas se han ido desarrollando desde los años setenta y ochenta. Inicialmente, los países buscaron entrenamiento de largo plazo y generar trabajos patrocinados por el gobierno. Esto evolucionó primero hacia programas de asistencia en la búsqueda de trabajo. En la actualidad, se dan programas para modificar las actitudes y hábitos laborales de los receptores de entrenamiento. Es difícil determinar si los programas son poco efectivos porque han bajado su calidad, o si los gobiernos decidieron gastar menos en ellos porque demostraron ser poco efectivos. En cualquier caso, esta experiencia moldea las decisiones contemporáneas sobre proveer capacitación a trabajadores de bajos ingresos con el fin de disminuir el desempleo.

Con frecuencia, las discusiones tanto académicas como de política se refieren a la necesidad de crear trabajos "buenos" o "decentes". Un conjunto de recomendaciones para lograrlo se basa en mejorar las habilidades que se adquieren en la educación secundaria vía certificación ocupacional a nivel de todo el mercado nacional de trabajo, programas de aprendizaje y obligación de las empresas de gastar un porcentaje mínimo de su ingreso en capacitación, o bien pagar más impuestos (Burtless 1994). Sin embargo, existe la opinión de que no es claro que los programas de entrenamiento estén recibiendo pocos recursos; no hay evidencia de que sea necesario obligar a las empresas a entrenar más a los trabajadores (Heckman, Roselius y Smith 1994). Quienes opinan lo contrario prefieren recomendar el fortalecimiento del sistema educativo y permitir la elección de escuela, así como un subsidio a trabajos que demandan un bajo nivel de habilidad.

La discusión sobre obligar a las empresas a proveer capacitación en realidad es parte de una discusión más amplia sobre el impacto de los beneficios obligatorios que imponen las leyes a los contratos laborales. En general, la opinión de los economistas es que existen razones de eficiencia

para justificar regulaciones de seguridad e higiene, seguros de riesgos de trabajo o participación obligatoria en planes de pensiones. Sin embargo, esta discusión señala que la mejor forma de dar educación puede ser mediante el sistema educativo y no mediante el sistema de protección al empleo.

Las nuevas teorías del desempleo implican que el capital humano que tiene un trabajador cuando encuentra a un empleador explica gran parte de sus probabilidades de obtener y de mantener un empleo. Hemos visto ya que muchos economistas son escépticos sobre la eficacia de los programas de entrenamiento. Esta discusión es más amplia aún, como lo resume la discusión en Heckman y Krueger (2003).

Krueger es menos pesimista que muchos (quizás la mayoría) de los economistas en pensar que los programas de entrenamiento tienen un efecto muy pequeño en los ingresos. Sin embargo, reconoce que usar la política del capital humano para invertir completamente la tendencia de la desigualdad de las últimas décadas podría ser enormemente costoso. Pero una política más modesta del capital humano unida a otras políticas de ingresos podría tener un efecto significativo en la desigualdad.

Por otra parte, Heckman, Krueger y Carneiro ven intervenciones tempranas de la niñez como prometedoras, con mucho del beneficio estimado proveniente bajo la forma de mejoras en las habilidades no cognitivas (del comportamiento). Pero Heckman y Carneiro son mucho más escépticos sobre los retornos potenciales al entrenamiento del trabajo para los adolescentes o los trabajadores adultos (Heckman y Krueger 2003).

La discusión de los párrafos anteriores es más aplicable en un país de altos ingresos como Estados Unidos, pero en la medida en que un país tiene una mayor proporción de personas de bajos ingresos, el argumento se inclina a favor de la hipótesis de que las familias enfrentan restricciones financieras para educar a sus hijos, lo que resulta en mayor desempleo y menor potencial de salario para los jóvenes. En

cualquier caso, las recomendaciones de concentrar esfuerzos en el desarrollo de niños pequeños son compartidas por los investigadores. Una implicación de esto es que en el corto plazo, las políticas de capital humano tendrán poco efecto sobre la distribución del ingreso y en el desempleo de los jóvenes. Hay que dejar en claro que esto no significa que no haya opciones de política, sólo que para fines de atacar el desempleo de jóvenes en el corto plazo, tal vez las políticas de capital humano no son la herramienta más efectiva. La discusión también indica que la mejor forma de combatir el desempleo de jóvenes a largo plazo es reforzando los programas de capital humano para niños pequeños.

También se debate la razón por la cual los programas de entrenamiento para combatir el desempleo tienen efectos limitados. Existe la opinión de que ello sea consecuencia de un esfuerzo insuficiente por desarrollar estos programas. Una de las tesis asociadas es que los programas de entrenamiento subsidiados han sido separados de componentes educativos fundamentales (Norton 1996). En particular, esto se debe a que los programas se dirigen a buscar el empleo inmediato y tienden a ignorar el desarrollo de habilidades y aspectos pedagógicos. Los administradores de los programas son evaluados según la asignación de personas a empleos, y no según los resultados de mediano plazo. Conforme a esta tesis, es necesaria una mayor integración de la educación y de los programas de entrenamiento para el trabajo.

V.3.2 Instituciones y Regulaciones del Mercado Laboral

V.3.2.1 Rigideces

Una idea que ha cobrado importancia en décadas recientes, al darse un fenómeno de desempleo que no responde a estímulos fiscales o de inflación, es que el mercado de trabajo puede tener instituciones inadecuadas o "rigideces" que motivan la existencia del desempleo. De ahí que el término "flexibilidad" haya entrado en el vocabulario común de las políticas públicas para combatir el desempleo. Entre los

elementos que con frecuencia se listan como posibles causas del desempleo están los salarios mínimos, la sindicalización y los contratos colectivos, y los "salarios de eficiencia".

El caso de los salarios mínimos como causa de desempleo se ha hecho menos débil bajo la confluencia de dos eventos: en varios países, los salarios mínimos son relativamente bajos y cubren a una proporción relativamente pequeña de la población. Cuando los gobiernos han decidido fijar salarios mínimos más bajos, lo han hecho precisamente con el argumento de evitar el desempleo de jóvenes, mujeres y trabajadores de bajas habilidades, que son quienes pueden quedar desempleados a causa de un salario mínimo elevado. En varios países los gobiernos han optado por apoyar el empleo y los ingresos de trabajadores de bajo salario mediante recursos fiscales directos para evitar el posible efecto negativo sobre el mercado de trabajo; es decir, mediante subsidios al ingreso en efectivo, usualmente entregados mediante la legislación de impuesto sobre el ingreso —bajo la forma de subsidios al salario, créditos por ingreso devengado, impuesto negativo al ingreso u otra forma análoga—.

El tema de la sindicalización y la negociación colectiva como causa del desempleo es complejo. Existe evidencia a favor de esta explicación, pero también hay casos importantes en contra. Se han utilizado teorías de "incumbentes-externos" (*"insiders-outsiders"*) que argumentan que en algunos países pueden convivir altas tasas de sindicalización con un bajo desempleo porque existen mecanismos institucionales de negociación que permiten distribuir las ganancias y los costos de las negociaciones laborales entre toda la población. En cambio, en países donde la negociación es descentralizada, los sindicatos y las empresas pueden llegar a acuerdos que benefician a los "incumbentes" —que son los trabajadores que ya están empleados y las empresas que ya están en funcionamiento— en detrimento de los trabajadores y empresas externas al acuerdo. Este enfoque es uno de los más favorecidos por los

economistas europeos para explicar el fenómeno de alto desempleo que se da en esa región (Layard, Nickell y Jackman 1994).

Las teorías de salarios de eficiencia dicen que los contratos laborales tienen cierta inflexibilidad porque empresas y trabajadores prefieren acordar salarios relativamente elevados e inflexibles a tener que enfrentar la incertidumbre de experimentar nuevas relaciones laborales. Es decir, una vez que la empresa conoce al trabajador —aún cuando sabe que puede encontrar a otros candidatos igualmente capacitados y dispuestos a aceptar menor salario— está dispuesta a pagarle un mayor salario para evitar el riesgo de no poder encontrar temporalmente a otro candidato o por temor a recibir un candidato aparentemente bueno que con el tiempo resulte un mal trabajador. En resumen, estas teorías proponen que las empresas pagan salarios relativamente elevados a sus empleados para disminuir la rotación laboral y elevar la calidad de su fuerza de trabajo, pero esto genera inflexibilidad del salario pues aún cuando haya desempleados dispuestos a tomar esos empleos con un menor salario, las empresas no generan nuevas vacantes.

La literatura sobre los efectos de las rigideces salariales en el empleo no es concluyente. Se ha argumentado que un menor desempleo en Estados Unidos, en comparación con Europa, se relaciona con la alta flexibilidad que permite que los salarios reales de los trabajadores con menores habilidades puedan ajustarse ante cambios en el entorno económico. Por otro lado se piensa que en Europa factores institucionales —como la presencia de sindicatos, salarios mínimos y seguro de desempleo generoso— impiden los ajustes a los salarios de los trabajadores de menores habilidades. Sin embargo, Card, Kramarz y Lemieux (1999) estudian las diferencias salariales de estos trabajadores en Estados Unidos, Francia y Canadá, y no encuentran evidencia de que las inflexibilidades salariales representen diferencias en los niveles de empleo en estos tres países.

V.3.2.2. Seguro de Desempleo

El seguro de desempleo es una institución del mercado laboral que surgió en los países europeos. El seguro de desempleo y el pago de pensiones se conocen como "políticas pasivas" del mercado laboral, pues otorgan protección sin buscar activamente la reintegración del trabajador al empleo.

En Europa, el seguro era proporcionado por algunos sindicatos antes de ser obligatorio para la totalidad de los trabajadores (Holmlund 1997). En la actualidad los gobiernos de los países industrializados asignan recursos públicos significativos para estos seguros. También existen esquemas voluntarios de seguro de desempleo que pueden estar subsidiados por los gobiernos. El seguro de desempleo es considerado de gran utilidad para permitir que una economía competitiva tenga el apoyo de los trabajadores y de las empresas, al permitir la rotación en el empleo sin costos inaceptables de pérdida del ingreso de la familia.

La literatura sobre los efectos del seguro de desempleo generalmente analiza *los beneficios* o las tasas de reemplazo que se proporcionan, la *duración de los beneficios* y la forma en la que el seguro está *financiado*. Si el seguro de desempleo otorga beneficios altos se pueden ocasionar presiones en futuras negociaciones salariales entre las empresas (o sindicatos) y los trabajadores. Esto también afecta el funcionamiento adecuado del seguro de desempleo, pues ambas partes pueden transferir al seguro parte de las consecuencias negativas de sus negociaciones. Los aumentos en los beneficios del seguro también pueden implicar incrementos en los costos no salariales pues se requiere de mayores cantidades recaudadas vía impuestos para pagar el seguro.

La literatura identifica tres aspectos importantes en el diseño del seguro de desempleo que pueden permitir mejorar su funcionamiento: i) la duración y forma de pago de los beneficios —pago único o cada determinado periodo de tiempo—; ii) el proceso de monitoreo que garantiza la búsqueda de empleo y las sanciones (por ejemplo, reducciones en los beneficios) que deben ser aplicadas cuando no se

cumpla esta condición; y iii) los requerimientos o condiciones para que un beneficiario del seguro de desempleo participe en algún programa de trabajo o capacitación, a cambio de recibir los beneficios (Fredriksson y Holmlund 2005). Estos tres factores pueden verse como una "lista administrativa" a revisar en el diseño de un seguro de desempleo.

Para definir la mejor política de seguro de desempleo, la teoría define tres variables clave: i) qué tanto valúan las familias la estabilidad en su consumo; ii) qué tanto ayuda el seguro de desempleo a estabilizar el consumo; y iii) qué tanto se alarga la duración de los intervalos de desempleo como consecuencia de los beneficios del seguro de desempleo. Esta segunda es una "lista desde la perspectiva de los hogares".

En este marco se pueden incorporar los siguientes problemas, que suelen incidir sobre los trabajadores desempleados: restricciones financieras que afectan las decisiones de los trabajadores (como por ejemplo, aceptar apresuradamente en empleo por la necesidad de tener efectivo para sobrevivir), tecnologías de búsqueda de empleo, efectos de acumulación de capital humano, mercados privados de seguro que disminuyen el valor de la intervención pública, la importancia del ahorro, y los beneficios del ocio durante el desempleo (Chetty 2005).

El objetivo de un seguro de desempleo es en principio muy específico: evitar la variabilidad excesiva del consumo de la familia, lo que depende de los factores señalados anteriormente: qué tanto le afecta a la familia esa variabilidad, qué tanto le ayuda el seguro de desempleo para evitar esa variabilidad, y qué tanto puede inducir el seguro de desempleo un resultado menor de trabajo. En ocasiones, se plantea que los seguros de desempleo pueden o deben tener objetivos más amplios. Esto puede ser válido, pero conviene ponderar el uso del seguro de desempleo como una herramienta curativa para atender problemas estructurales como la deficiencia en capital humano, la discriminación racial o de género, u otros

problemas que probablemente requieren de atención con herramientas especiales.

V.3.2.3 Regulación para la Protección al Empleo

Las políticas de protección al empleo buscan proteger a los trabajadores ante la pérdida del empleo por causas imputables principalmente al empleador. Las legislaciones de protección al empleo más comunes son los pagos por despido, por antigüedad, por renuncia voluntaria, y notificación adelantada por despido. Las indemnizaciones o pagos por despido para los trabajadores, que se proponen en estas políticas laborales, pueden aumentar los costos de las empresas. Éstas, ante tal situación, pueden verse restringidas para realizar nuevas contrataciones y la duración del desempleo puede incrementarse.

Los argumentos sobre una estricta regulación para la protección al empleo han sido utilizados para explicar la larga duración del desempleo en Europa, en comparación con los Estados Unidos. América Latina, por otro lado, también es considerada una región con altos índices de regulación laboral (Heckman y Pagés 2005). La pregunta que actualmente se debate es ¿qué tan adecuado resulta proteger el empleo a costa de la disminución en la movilidad laboral y de mantener empleos que podrían considerarse poco productivos? Más adelante, en la Sección V.4, se discute en detalle la legislación de protección al empleo en el Continente.

Una tensión inevitable para los programas de desempleo y para las regulaciones de protección al empleo surge al cuestionar el sentido de la causalidad entre estos programas y el fenómeno del desempleo. Como se ha discutido hasta ahora, las teorías económicas del desempleo generalmente suponen que los beneficios de desempleo pueden generar mayor desempleo, al disminuir los incentivos de las personas para trabajar. Sin embargo, es aparente que algunos episodios históricos de gran crecimiento en la cobertura de los seguros de desempleo y en el pago de beneficios se dieron porque una crisis económica detonó presiones sociales para

incrementar dichos beneficios. Es decir, no se trata de historias en las cuales los gobiernos diseñen un programa de desempleo que tiene efectos indeseados, sino de que el desempleo ya se ha dado y el programa (o legislación) es solamente una forma de amortiguar un problema social que surge antes de que se concedan los beneficios.

V.3.3 Teorías Macroeconómicas

Una de las primeras teorías sobre el origen del desempleo se centra en la falta de demanda por los productos del mercado nacional. Bajo esta perspectiva, en las economías nacionales se llegan a dar situaciones en las que la producción es mayor a la demanda por bienes y servicios, lo que genera desempleo. Ante este diagnóstico, la solución para fomentar el empleo parecía radicar en un mayor gasto público u otras medidas para incrementar el gasto nacional, tales como disminuir las tasas de interés. Ésta ha sido una idea muy influyente históricamente, identificada como "Keynesianismo" (Keynes 1936). En las primeras décadas después de la Gran Depresión la referida estrategia determinó que la principal acción contra el desempleo fuera la ampliación del gasto público o la creación de inflación. En consecuencia la política de empleo más importante históricamente dependió por décadas de los ministerios de hacienda y del tesoro, así como de los bancos centrales. Es decir, cuando se hablaba de políticas para disminuir el desempleo se pensaba en políticas para administrar la demanda nacional mediante gasto público e inflación.

Actualmente, aunque con menor fuerza que hasta los sesenta, permanece una influencia de las teorías que consideran que la política monetaria y fiscal de un país es una herramienta principal para el combate al desempleo. Sin embargo, una gran cantidad de expertos consideran que esta posibilidad es prácticamente nula y que los intentos de los

gobiernos por explotarla solamente terminarán generando mayores niveles de inflación. Otros más, probablemente una mayoría en los bancos centrales y en los ministerios del tesoro nacional, piensan que si bien su poder para afectar el empleo en el largo plazo es limitado, existen posibilidades de explotar esta relación entre desempleo e inflación.⁴

Una expresión muy común de estas ideas para fines de política se basa en la noción de que existe una "tasa natural de desempleo a la cual no se acelera la inflación". En esta visión, un banco central puede apoyar la generación de empleo al identificar si la tasa de desempleo es mayor a la que se puede dar sin crear inflación; si es así, mediante medidas que buscan disminuir las tasas de interés o generar un poco de inflación el banco central podría crear empleo en el país. Es muy común que se escuche en las discusiones nacionales de política de cualquier país que las autoridades deberían "fijarse más en el empleo y menos en la inflación". Esto es a lo que se refieren esos debates.

Un buen ejemplo de cómo se expresa esta visión en la actualidad la proporciona Stiglitz (1997).⁵ Él considera que cuando la inflación es baja los cambios en la tasa de inflación son principalmente atribuibles a un fenómeno del mercado de trabajo: si la inflación baja es porque está dándose desempleo, y si sube es porque el mercado de trabajo se está "apretando". Adicionalmente, Stiglitz piensa que un número importante de mercados en la economía son monopólicos, por lo cual las empresas bajan rápidamente sus precios ante amenazas de competencia, pero no los suben a la misma velocidad cuando ven que hay inflación, por miedo precisamente a perder su poder monopólico. Como consecuencia, para un diseñador de política (por ejemplo, un banco central o un ministerio del tesoro), cuando la inflación es baja, puede ser posible generar empleo al elevar ligeramente la inflación.

⁴ Los bancos centrales son influenciados por las teorías económicas, pero también deben elegir sabiamente desviarse de ellas, cuando así lo consideren conveniente (Eisner 1999).

⁵ Stiglitz ha ganado popularidad por sus visiones críticas sobre las estrategias de desarrollo económico. Fue Presidente del Consejo de Asesores Económicos del Presidente Clinton de Estados Unidos.

V.3.4 Histéresis

Las explicaciones sobre las causas del desempleo basadas en el papel de eventos económicos adversos enfrentan un problema empírico mayor ya que estos no difieren lo suficiente entre países para explicar la variación del desempleo de largo plazo. Es decir, el desempleo difiere entre países en un grado mayor al que pueden explicar fenómenos como el incremento en precios del petróleo, las altas tasas de interés o las guerras. Las explicaciones basadas en el papel adverso de las instituciones de mercado laboral también enfrentan un problema empírico, pues muchas de estas instituciones ya estaban presentes en los sesenta, cuando el desempleo era bajo y similar entre países (Blanchard y Wolfers 2000).

A raíz del largo episodio de alto desempleo en Europa occidental surge la hipótesis de "histéresis" en el desempleo, a causa del ambiente económico cambiante. Por ejemplo, según Gottschalk y Moffitt (1999) los ingresos individuales se hicieron más inestables entre los periodos 1970-78 y 1979-87. Aparentemente, evidencias diversas apuntan a que la turbulencia económica se ha incrementado en años recientes, en particular a partir de los ochenta. Ante esta situación las teorías de histéresis se basan en la interacción de los efectos económicos adversos y las instituciones. Histéresis significa que una vez desempleado, el trabajador comienza a perder habilidades y capacidad de regresar a un empleo similar al que tenía, y que cuando el periodo de desempleo es muy largo, puede hacerse muy difícil el retorno al empleo.

Ljungqvist y Sargent (1998) estudian el problema de la oferta de trabajo —es decir, la decisión del trabajador— y sugieren que los sistemas de bienestar esconden una inestabilidad inherente, pues en presencia de condiciones estables los desempleados tienden a encontrar trabajo rápidamente y los costos del sistema de bienestar son pequeños. Sin embargo, cuando ocurren cambios que llevan a pérdida rápida en el valor de las habilidades, una generosa compensación por desempleo retrasa la reestructuración de la economía. La principal causa

de desempleo de largo plazo en tiempos turbulentos es la pérdida instantánea de habilidades durante la separación del empleo. Como el pago por desempleo es independiente de la pérdida de habilidades, aquellos con alta pérdida de habilidades tienden a esperar ofertas salariales más altas de las que corresponden a sus habilidades y a buscar trabajo con menor intensidad. Otro caso es el de un trabajador que al estar desempleado pierde capacitación en una nueva tecnología y no puede por ello reingresar a su sector de actividad.

V.3.5 La Hipótesis de Sobre-Educación

Otro elemento relacionado con el desempleo es que, actualmente, se observa a los graduados de la universidad llevando a cabo trabajos que antes requerían menores niveles educativos. Esto ha dado lugar a la visión alternativa de que el cambio fundamental ha estado en el lado de la oferta del mercado de trabajo. La extensión en la oferta de trabajadores educados ha dado lugar a que ellos ocupen trabajos de nivel inferior, desplazando a trabajadores menos educados. El resultado final de este proceso de "cascada" o de "saltar-abajo" es la dislocación de los segmentos menos calificados de la población, que terminan desempleados.

Según los exponentes de esta hipótesis, el desempleo entre trabajadores de bajas habilidades no se puede atribuir a la desaparición de los trabajos de bajas habilidades (Pryor y Schaffer 1999). Lo que sucede es que los empleadores, al enfrentar un exceso de oferta de trabajadores de nivel alto, seleccionan a los trabajadores con base en sus habilidades generales de conocimiento. Los trabajadores de más educación con altos niveles de habilidades cognitivas terminan ocupando los trabajos superiores; aquellos que no llegan a alcanzar un nivel superior de empleo pero tienen alto nivel de habilidades desplazan a los trabajadores con los niveles inferiores de habilidades cognitivas en el grado más bajo siguiente de trabajos, quienes alternadamente se desplazan hacia trabajos que

requieren menos educación a la que ellos tienen. Esto continúa a través de la estructura del trabajo hasta que los menos educados son desplazados totalmente del empleo.

V.3.6 Efecto de los Impuestos sobre el Empleo

Los impuestos pueden afectar la demanda agregada de productos y servicios a través del impuesto al consumo, los ingresos de los individuos a través del impuesto a la renta, y los costos laborales a través del impuesto a la nómina. Kolm (1998) y Calmfors y Holmlund (2000) señalan que una reducción de impuestos a ciertos bienes y servicios que pueden ser producidos en los hogares podrían ayudar a disminuir el desempleo.

Una reducción en el impuesto a la nómina podría tener efectos favorables en la creación de empleo. Este tema es relevante para la seguridad social en América Latina, ya que varios estudios señalan que los altos costos laborales que predominan en estos países podrían ser la causa del crecimiento del desempleo (Heckman y Pagés 2005). Al no existir una relación directa entre las contribuciones a, y los beneficios recibidos por, la seguridad social, las contribuciones a la seguridad social también pueden tener efectos sobre el empleo (formal e informal). Una discusión sobre la incidencia de los impuestos en los mercados laborales y en la seguridad social se presenta en el Capítulo IV del informe anual de la CISS 2005.

Los impuestos a los ingresos pueden afectar el empleo cuando los sistemas tributarios explícitamente hacen una diferencia entre los ingresos que reciben los individuos cuando están empleados y cuando no lo están. Esto es particularmente relevante en países desarrollados, donde los sistemas de recaudación fiscal y los sistemas de bienestar están integrados; de manera que un individuo, al estar desempleado, puede reclamar un seguro de desempleo pero los beneficios pueden disminuir cuando el individuo recibe algún ingreso, incluso en forma temporal (OCDE 2005e, 2006). En muchos países Latinoamericanos los

impuestos al ingreso afectan principalmente al sector formal, por lo cual resulta complejo predecir los efectos en el empleo.

V.4 Aseguramiento y Protección contra el Desempleo en el Continente

A lo largo de las décadas, los gobiernos han intentado diversas fórmulas para proteger el empleo, disminuir el desempleo, incentivar a los inactivos a ingresar en la fuerza de trabajo, favorecer el crecimiento de salarios y garantizar un ingreso mínimo a las personas. En la búsqueda del cumplimiento de estos objetivos es importante entender la forma en la que las políticas laborales se complementan o substituyen. El entendimiento de la interrelación de estas políticas se ancla en reconocer que en ausencia de mayor productividad y empleo, no es fácil encontrar una mejoría general de los ingresos de las familias, por lo cual se ha estudiado y comprobado que la competitividad de un país en los mercados de productos finales es clave para alcanzar los objetivos laborales.

Las dos herramientas principales con las que los gobiernos protegen el empleo son la legislación de protección al empleo, que tiene como objetivo principal proteger el empleo, y el seguro de desempleo, que busca proteger el ingreso del desempleado. Adicionalmente, los gobiernos tienen herramientas para: i) garantizar un ingreso mínimo vía el salario mínimo, o subsidios al salario o al ingreso devengado; ii) incentivar a los inactivos a ingresar en la fuerza de trabajo mediante capacitación, incentivos fiscales, servicios de empleo y otras políticas que han venido conociéndose como políticas activas del mercado de trabajo; y iii) buscar un comportamiento general homogéneo de los salarios mediante negociación colectiva de extensión nacional, "pactos" salariales y otras mecánicas reguladas por la ley o por acuerdos políticos.

A pesar de sus limitaciones de cobertura y de potencial mejoría, los programas de la seguridad social en ALC atienden las principales demandas de las familias, con una gran excepción, el seguro de

desempleo. Las legislaciones de los países latinoamericanos, sin embargo, proporcionan protección a los trabajadores que pierden su empleo por causas imputables al empleador, lo que representa una ayuda temporal —considerable en algunos países— en caso de perder el empleo.

Esta Sección documenta las principales herramientas de protección para los desempleados en los países del Continente, considerando las características específicas del mercado laboral. El objetivo es brindar elementos para elaborar un diagnóstico que indique las ventajas y debilidades de los mecanismos de protección en América Latina, donde una gran parte de la población trabajadora se encuentra en el sector informal, en un contexto de globalización.

V.4.1 Seguro de Desempleo⁶

Para los países del Continente Americano se presentan situaciones heterogéneas en la provisión de protección contra la pérdida del empleo. A grandes rasgos, los países pueden dividirse en *dos grandes grupos* de acuerdo a su mercado laboral:

i) Aquéllos en los que el trabajo se da dentro de un marco de participación casi universal en los programas de la seguridad social, incluyendo el seguro de desempleo (Estados Unidos y Canadá, en Norteamérica). En este grupo de países entre los ochenta y los noventa se dieron cambios importantes en el seguro de desempleo para orientarlo hacia la reincorporación de los trabajadores al mercado laboral e incentivando los mecanismos de búsqueda de empleo.

En Canadá el seguro de desempleo es de carácter obligatorio y en su financiamiento participan el empleador y el trabajador.⁷ Para acceder al beneficio, el principal documento que debe mostrar (además de los documentos de identificación y cuentas bancarias) es su Historial de Empleo (*Record of Employment*) con su último empleador. La tasa de reemplazo es del 55 por ciento de los ingresos brutos promedios. El derecho depende del número de horas trabajadas en el período establecido y la tasa de desempleo local. Los beneficios se incrementan cuando existen dependientes económicos en situación de bajos ingresos. Se deben pagar impuestos sobre los beneficios. Es posible que al beneficiario se le solicite asistir a cursos de capacitación o entrenamiento para facilitar su reincorporación al mercado laboral.⁸

En Estados Unidos, de acuerdo con la Ley de Seguridad Social de 1935, el Departamento de Trabajo monitorea el sistema, pero cada estado administra su propio programa⁹ (existen diferencias significativas en las condiciones de elegibilidad, monto de los beneficios y contribuciones entre estados). El seguro es de carácter obligatorio para los trabajadores del sector privado. Su financiamiento está a cargo principalmente del empleador con base en experiencias previas de desempleo, dependiendo de los lineamientos estatales.

En general, el beneficio en Estados Unidos se basa en un porcentaje de los ingresos que ganó el individuo en un período de 52 semanas, hasta un tope. Por lo general asciende al 50 por ciento de los ingresos. Para recibir los beneficios la persona debe

⁶ Esta Sección se basa en el documento de trabajo de la CISS sobre seguro de desempleo CISS/WP/0601.

⁷ El seguro de desempleo está a cargo de *Human Resources and Skills Development Canada*, institución que también está a cargo del pago de beneficios por la ausencia por maternidad, enfermedad y por cuidar a un pariente enfermo que corre el riesgo de morir (*compassionate leave*).

⁸ En Canadá también existe un programa llamado "work-sharing" para ayudar a los empleadores y a los trabajadores a disminuir los retiros temporales. Este programa otorga beneficios monetarios a los trabajadores que se encuentran dispuestos a trabajar por tiempo parcial cuando se reduce el nivel normal de actividad en la empresa (y que el empleador no puede controlar). Para ponerlo en práctica, ambas partes deben estar de acuerdo. Los beneficios duran de 6 a 26 semanas, con posibilidad de extenderlos hasta por 38 semanas. Este programa permite a los empleadores estabilizar su fuerza laboral al retener en el empleo a trabajadores calificados, evitando el costoso proceso de contratar y capacitar a nuevos empleados cuando la actividad regresa a sus niveles normales. Los trabajadores se benefician al mantener su empleo y al recibir transferencias monetarias por los días en que no hay trabajo.

⁹ Existen además otros programas de seguro de desempleo para trabajadores federales, de ferrocarriles y otros.

registrarse en el servicio de empleo que proporciona ayuda para encontrar trabajos disponibles y está a cargo de cursos de capacitación. La persona debe reportarse (por correo o por teléfono, según cada estado) cada una o dos semanas y responder a preguntas para verificar si todavía cumple con las condiciones de elegibilidad. Debe reportar los ingresos de trabajo que haya generado durante la semana y las ofertas de trabajo que se le hayan presentado (para ver el número de rechazos).

ii) Los que tienen una participación considerable en la economía informal. En este grupo algunos países tienen seguros de desempleo, ya sea como programas de un alcance limitado, o como programas incipientes. Según Velásquez (2003), la cobertura de los seguros de desempleo en América Latina no excede el 14.7 por ciento de los desempleados. Los datos que reporta sobre cobertura son: Argentina (2000), 10 por ciento, Brasil (2001), 11.8 por ciento, Chile (2000) 6.7 por ciento, Uruguay (2001), 14.7 por ciento, Venezuela (1999), 7.2 por ciento.

En los países de ALC que cuentan con un seguro de desempleo, éste generalmente forma parte de los esquemas de la seguridad social, por lo que se crea un fondo financiado por empleadores y empleados para otorgar beneficios en caso de pérdida del empleo. El seguro de desempleo en Argentina aplica sólo para los trabajadores asalariados del sector privado, excluye a los trabajadores del sector público, domésticas, y empleados por cuenta propia. Los beneficios son del 60 por ciento del salario más alto de los últimos 6 meses, la duración varía de acuerdo al número de cotizaciones. Después del cuarto mes los beneficios se reducen al 85 por ciento del nivel calculado en el primer período, y después del noveno mes al 70 por ciento.

En Brasil el programa de seguro de desempleo funciona para los empleados formales que hayan sido despedidos involuntariamente. El programa es financiado por el *Fundo do Amparo do Trabalhador* (FAT) y es administrado por el Ministerio de Trabajo. Para acceder a los beneficios el solicitante debe haber

trabajado por lo menos 6 meses en los últimos 36, haber sido despedido sin causa justificada y no poseer otro tipo de ingreso para el sustento propio o de los familiares. Si el beneficiario rechaza un nuevo empleo automáticamente pierde el beneficio.

El seguro de desempleo en Barbados cubre a los asalariados que contribuyen a la seguridad social en edad 16-64, con contribuciones del empleador y el trabajador. La tasa de reemplazo es el 60 por ciento del último salario. Los beneficiarios deben registrarse en el servicio de empleo, donde se organizan cursos de capacitación.

Desde octubre de 2002 se incorporó en Chile el seguro de cesantía al sistema de protección, el cual está basado en dos componentes: el primero comprende cuentas de ahorro individuales, el segundo es un fondo común, conformado con una parte de las contribuciones de las empresas y una contribución directa del gobierno. Es decir, esta alternativa combina un plan de ahorros obligatorios basado en cuentas individuales con un fondo conjunto que opera como una fuente de financiamiento complementario para el pago de beneficios, mientras el trabajador está desempleado.

En Chile, si el individuo pierde su trabajo y es elegible para los beneficios de desempleo puede retirar regularmente sumas de su cuenta individual, y si los fondos de la cuenta no son suficientes para pagar los beneficios, el gobierno prestará la cantidad necesaria —la cuenta gana una tasa de rendimiento de mercado sobre los saldos existentes y paga la misma tasa sobre los montos prestados por el gobierno—. Si el individuo llega a la edad de retiro los fondos se unen a su cuenta individual para el retiro. De esta forma se evita el incentivo a incrementar en forma ineficiente la frecuencia y duración del desempleo, ya que los beneficios son financiados por el propio individuo (Feldstein y Altman 1998). El fondo común asegura un nivel mínimo de beneficios para los trabajadores permanentes cuyos fondos acumulados no puedan financiar los retiros establecidos, el requisito es que hayan contribuido al menos 12 meses consecutivos al programa.

La reforma de la seguridad social de 2001 en Ecuador introdujo un sistema mixto de pensiones, y un seguro general obligatorio que brinda protección al trabajador cesante. Las condiciones de elegibilidad se definen en función de la edad. El beneficio equivale a tres meses del salario promedio anual y es pagado en una sola exhibición.

En Uruguay el seguro de desempleo cubre a los trabajadores del sector privado, otorga beneficios del 50 por ciento de las remuneraciones obtenidas durante los últimos seis meses y es financiado con los aportes generales a la seguridad social. Para recibir los beneficios se requiere cumplir ciertos requisitos de antigüedad. Los beneficiarios pueden capacitarse registrándose en la Dirección Nacional de Empleo.

Venezuela cuenta con un seguro de paro forzoso constituido por un régimen financiero de reparto. Los beneficiarios de este seguro son los trabajadores obreros y empleados del sector público y privado que sean despedidos y estén bajo el régimen del seguro social obligatorio. La administración de los recursos es realizada por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales. El financiamiento está a cargo del trabajador y el empleador. La tasa de reemplazo equivale al 60 por ciento del promedio salarial anual. Los beneficios pueden prolongarse hasta 26 semanas, cuando son condicionados a tomar cursos de capacitación.

En ALC, en muy pocos casos el seguro de desempleo representa una transferencia directa del gobierno, financiada con impuestos generales, donde los beneficios son pagados en una sola exhibición. En Colombia, por ejemplo, la reforma laboral (Ley 789) de 2002 introdujo algunas normas para aumentar la protección social y otras de "flexibilización" laboral. Respecto a la ampliación de la protección social, esta reforma creó el subsidio al desempleo. Éste otorga un subsidio equivalente a 1.5 salarios mínimos legales vigentes, divididos en seis cuotas iguales, las cuales se podrán hacer efectivas a través de aportes al sistema de salud y/o bonos alimenticios o de educación, y capacitación para el proceso de inserción laboral. El beneficio se puede recibir una

sola vez en la vida laboral del individuo. El financiamiento del subsidio proviene del fondo de fomento al empleo y protección al desempleo.

En México, el gobierno financia el Sistema de Apoyos Económicos a Buscadores de empleo (SAEBE). Este programa apoya a la población desempleada en el proceso de búsqueda de empleo, mediante el otorgamiento de apoyos para la comunicación con las empresas, el traslado a los lugares de entrevista y el sostenimiento de la familia. Los beneficiarios recibirán apoyo económico por una única vez durante el año, por un monto poco menos de 190 dólares. La administración corre a cargo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social a través de las dependencias estatales. El programa inició en 2002. Su difusión ha sido limitada y su cobertura es baja en comparación con las cifras de desempleo abierto.

Para el grupo de países con grandes economías informales, las condiciones institucionales y financieras hacen que el seguro de desempleo no pueda tomar la forma que tiene en Norteamérica o en Europa Occidental. En estos países con mercados laborales informales aparece, en ocasiones y confusamente, la idea de que la existencia de la economía informal hace secundario el problema del desempleo. Se dice en ocasiones que hay un "problema de subempleo". En realidad, se trata de dos problemas diferentes. La evidencia señala que el desempleo es un problema importante, aún en economías informales. Por otro lado, hay un problema de baja productividad laboral que ocasiona que las personas trabajen jornadas muy largas y tengan alta rotación, situación que se presenta tanto en el sector formal como en el informal.

En América Latina, la literatura no es concluyente sobre los efectos de los beneficios del seguro de desempleo en la duración del desempleo, ni en los salarios obtenidos después de recibir los beneficios. Saavedra y Torero (2005), y Kugler (2005) examinan las variaciones en el periodo de duración del desempleo y su relación con las condiciones para recibir los beneficios. Cunningham (2000) estudia la relación entre los beneficios de los desempleados

con las actividades de auto-empleo e informalidad al reincorporarse al mercado de trabajo.

V.4.2 Cuentas Individuales para el Desempleo

Existen diversos aspectos en el diseño de un seguro de desempleo para que este no genere distorsiones en el comportamiento de los trabajadores. Una dificultad se centra en el proceso de monitoreo para que los beneficiarios (generalmente del sector formal) i) continúen con la búsqueda de empleo—aunque en los países latinoamericanos el trabajador tiene también acceso al trabajo informal, sin que esto sea motivo de penalización en los beneficios recibidos, y ii) declaren que han encontrado un empleo cuando esto suceda.

¿En qué medida se pueden resolver los problemas de riesgo moral del seguro de desempleo mediante el aseguramiento privado? Recientemente ha surgido el interés en la reforma chilena, que se basa en el ahorro individual y en una administración privada de los casos (CIEDESS 2005). La idea de que las cuentas individuales puedan ser utilizadas en caso de desempleo se basa en constituir fondos de ahorro que sirvan para garantizar una indemnización en caso de desempleo. A la cuenta se le deposita un porcentaje del salario en forma regular. Los fondos pueden ser retirados cuando se presente una situación de desempleo o, en último caso, pueden complementar la pensión de vejez. Un problema es que el trabajador puede tener recursos demasiado bajos en su cuenta individual, lo que obliga a proveer de nuevo una garantía estatal. Hipotecar la pensión para financiar el desempleo genera el problema de una baja provisión para el retiro.

La protección contra el desempleo en Chile está basada en cuentas individuales, en combinación con beneficios provenientes de un fondo común. Los empleadores de trabajadores permanentes contribuyen con 2.4 por ciento del salario, del cual una parte va directamente a la cuenta individual del trabajador (1.6 por ciento) y el resto al fondo común (0.8 por ciento). Los trabajadores contribuyen con 0.6 por ciento de su salario, que ingresa a su cuenta

individual. La contribución del gobierno es de 10 millones de dólares por año (cantidad fija en términos reales) que es depositada en el fondo común. Los trabajadores temporales no tienen derecho a beneficios del fondo común, por lo que las contribuciones son depositadas directamente en su cuenta individual (patrón 3 por ciento y empleado 1.6 por ciento). Los ahorros de las cuentas individuales pueden ser retirados independientemente del tipo de contrato o la razón del despido, pero los criterios de elegibilidad y características de los retiros sí difieren entre los trabajadores permanentes y temporales.

Las cuentas individuales han sido utilizadas para proteger a los desempleados aprovechando las reformas a los sistemas de pensiones. En México, la Ley del Seguro Social permite al desempleado tomar recursos —equivalentes a lo que resulte menor entre el 10 por ciento del saldo de la cuenta o 75 días del salario de cotización— de su cuenta individual de ahorro para el retiro, cada 5 años. Dado que los beneficios de esta prestación salen directamente de la cuenta individual, se reduce el monto ahorrado para el retiro. De igual forma se reduce el número de semanas de cotización al Instituto Mexicano de la Seguridad Social, afectando las pensiones de incapacidad y muerte. En Ecuador los trabajadores que tienen hasta 40 años de edad están obligados a incorporarse al sistema de cuentas individuales, en las que el empleador contribuye con un mes de salario por año de trabajo, al seguro de desempleo. El afiliado tiene derecho a los beneficios cada vez que acumule un fondo de reserva equivalente a 48 aportes mensuales en su cuenta individual, la prestación es una suma única equivalente a tres meses de la remuneración mensual promedio de los últimos doce meses.

En Argentina, el sistema de cuentas individuales aplica para los trabajadores del sector de la construcción; el empleador contribuye con 12 por ciento del salario durante el primer año y 8 por ciento en los siguientes años. En Brasil existe el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio, que es un ahorro

forzoso para el cual el trabajador tiene que depositar en una cuenta individual 8 por ciento de su salario mensual. Se creó para flexibilizar los despidos, ya que la ley anteriormente introducía límites a los despidos injustificados.

En Colombia las cuentas individuales se establecieron a partir de 1991 para modificar el sistema de indemnizaciones, esto es obligatorio para quienes inicien contratos a partir de esta fecha y opcional para los demás. El empleador deposita en una cuenta individual el equivalente a un mes de salario por año de trabajo y el saldo de la cuenta se puede cobrar al término de la relación laboral sin importar la causa de despido.

V.4.3 Regulaciones de Protección al Empleo

La principal diferencia entre un seguro de desempleo y una regulación para la protección al empleo radica en que el primero busca socializar el riesgo de desempleo, al transferirlo de la relación empresa-trabajador a un fondo colectivo. La ventaja de este enfoque radica en que permite una mayor movilidad laboral, pues es más fácil para empresa y trabajador romper su relación y buscar nuevas relaciones más productivas, de manera que el costo que se paga colectivamente por el seguro y es compensado por las ganancias generales en productividad que obtiene la economía. Los trabajadores usualmente tienen restricciones de liquidez que afectan en pocas semanas su capacidad de consumo cuando pierden el empleo. Así, en ausencia de un seguro de desempleo, aún si tienen perspectivas de conseguir un mejor empleo en algunas semanas más, pueden terminar aceptando un empleo menos productivo para resolver su problema de liquidez.

Canadá y Estados Unidos son los países que menos utilizan las regulaciones de protección al empleo y que en mayor proporción utilizan a la seguridad social como mecanismo de protección. En Norteamérica, el costo por la regulación de protección al empleo es el más bajo del mundo occidental, la seguridad social tiene el costo más bajo como porcentaje de los salarios —en parte porque los

salarios son altos ahí, en parte porque la protección se obtiene a través de soluciones privadas—.

V.4.3.1 Indemnización Legal por Despido

La indemnización o pago por despido es la forma más común de protección al empleo en América Latina. En general consiste en un monto que se otorga por única vez al trabajador cuando el empleador termina la relación laboral sin causa justificada. El pago se encuentra en función de los salarios y del tiempo que el trabajador duró en el empleo. El patrón, en la mayoría de los países, es el encargado de cubrir directamente dicho monto. En las legislaciones laborales se definen los casos en los que el despido se considera injustificado y se detallan las fórmulas para calcular el monto de la indemnización. En casi todos los casos la cobertura se limita a los trabajadores del sector privado formal con contratos indefinidos.

Las principales diferencias en la legislación se encuentran en el monto de los beneficios. Por ejemplo, en Argentina, Chile, Venezuela y Uruguay se otorga un beneficio igual a un mes por cada año de trabajo (con un tope máximo de 5, 6 y 11 salarios mensuales en Venezuela, Uruguay y Chile, respectivamente). En México se otorga un beneficio base de tres meses más 20 días de salario por cada año de antigüedad. En Brasil, la indemnización está basada en un porcentaje del saldo de la cuenta en el fondo de garantía por tiempo de servicio. Cuando el despido se realiza sin causa justificada, el trabajador obtiene el derecho a retirar 40 por ciento del saldo acumulado la cuenta.

En Colombia actualmente funcionan dos regímenes, el tradicional y el nuevo, este último entra en vigor a partir de enero de 1991 y que fue creado con la Ley 50. Los trabajadores con contratos laborales previos a la ley 50 y que no optaron por integrarse al nuevo régimen reciben el pago por indemnización de acuerdo a una fórmula que se encuentra en función de los años de antigüedad en el empleo. Bajo el nuevo régimen, en cambio, el empleador debe depositar un salario mensual al año

en una cuenta administrada por una Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías. El trabajador, al finalizar la relación laboral, puede retirar el monto acumulado. Una característica especial de este nuevo programa es que el pago se obtiene sin importar la causa del despido. Además el trabajador puede realizar retiros parciales de esta cuenta en algunos casos, como para mejorar su vivienda o pagar la educación superior de alguno de sus hijos.

Un caso especial dentro de las indemnizaciones por despido en el Continente es el de Barbados. Los empleadores están a cargo del financiamiento de los pagos por indemnización, pero en lugar de pagar directamente a los trabajadores al momento del despido, contribuyen al sistema de seguridad social con un 0.5 por ciento de los salarios. Los trabajadores tienen el derecho a recibir el pago (que se encuentra en función de los años trabajados) si la antigüedad es mayor de dos años.

Algunos países del Continente Americano, como Estados Unidos, no cuentan con legislación que regule la indemnización por despido, aunque en este país un porcentaje importante está cubierto por algún plan de indemnización obtenido gracias a la negociación colectiva. Según la OCDE (2003), en Estados Unidos alrededor del 20 por ciento de los trabajadores del sector privado en 2000 estaban cubiertos por planes de indemnización. De los países de la OCDE, Estados Unidos y Canadá están calificados entre los 3 países con menores exigencias en su regulación de protección al empleo (OCDE 2004).

V.4.3.2 Costo de la Legislación para la Protección del Empleo

Las regulaciones de protección al empleo más comunes son los pagos por despido, pagos por renuncia voluntaria, pagos por antigüedad y notificación adelantada de despido. En el libro de Heckman y Pagés (2005), editado por la CISS, se presenta un análisis detallado de estas regulaciones y del costo de la seguridad social para América Latina y los países de la OCDE.

La Gráfica V.5 muestra que el costo del empleo en la OCDE es en general más alto que en América Latina, pero que hay una diferencia crucial en la composición de ese costo. En la OCDE, 96 por ciento del costo se da bajo la forma de contribuciones a la seguridad social, mientras que en América Latina es más importante el costo de la regulación de protección al empleo. Este es un resultado importante, porque el mayor costo de la seguridad social en la OCDE se asocia en buena parte al mayor costo del seguro de desempleo. En ausencia de seguros de desempleo, América Latina ha recurrido a legislaciones de protección al empleo. Ambas herramientas tienen cierta capacidad de sustitución, pero no son equivalentes, y es necesario entender en qué difieren. Llegar a conclusiones sobre su efectividad puede ser incluso más complicado.

Idealmente, el seguro de desempleo favorece una mayor rotación laboral, protege el consumo de la familia y permite una rápida reintegración del desempleado a una nueva relación laboral más productiva que la anterior. En la práctica (en los países de la OCDE, donde mejor funciona), este resultado ideal tiende a desvanecerse porque los seguros de desempleo pagan beneficios demasiado elevados, en el sentido de que algunas personas prefieren permanecer largos periodos recibiendo ese beneficio en lugar de buscar empleo (ver Recuadro V.3). Por su parte, las regulaciones de protección al empleo buscan elevar el costo de la ruptura de la relación laboral, especialmente para trabajadores de mayor antigüedad, y cuando eso es inevitable, imponen a la empresa un costo de compensación elevado.

Al igual que en el caso del seguro de desempleo, las regulaciones de protección al empleo no funcionan de una forma tan sencilla. En la práctica, las regulaciones de protección al empleo imponen a las empresas un máximo costo cuando están en mayores problemas: es decir, si una empresa tiene que despedir trabajadores por estar en mala situación financiera, la regulación de protección al empleo le obliga a desembolsar grandes cantidades, con la

consecuencia de que las empresas simplemente tienden a no pagar los beneficios. En un caso extremo, de quiebra de la empresa, la regulación de protección espera que el beneficio al trabajador se de cuando la empresa ya no tiene recursos para ello. El seguro de desempleo evita este problema al socializar el costo del beneficio.

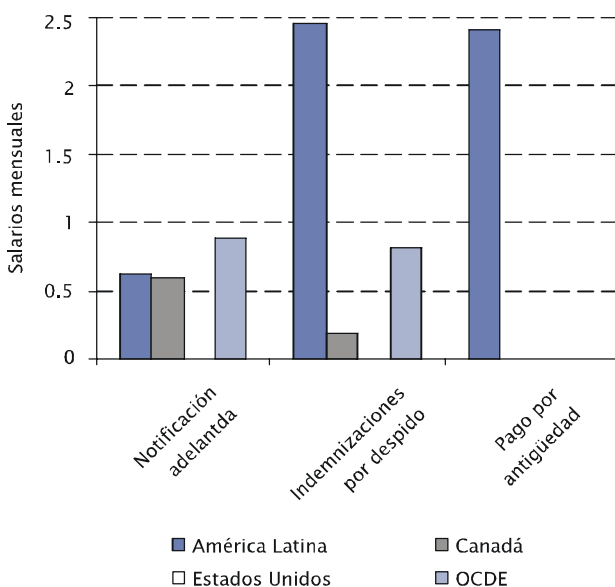
Adicionalmente, ante la gran economía informal y altos costos judiciales que se dan en América Latina, la aplicación de las regulaciones de protección al empleo es desigual. Las empresas que cumplen en general con las leyes respetan también las regulaciones y operan a un mayor costo que aquellas que evaden impuestos e incumplen otras regulaciones. Por otro lado, la informalidad económica es vista como un obstáculo a la adopción de un seguro de desempleo eficaz, pues la falta de cotización al seguro de una parte considerable de la población genera dos situaciones: evidentemente, pagar un beneficio a quien no paga impuestos es problemático, pues no hay registros administrativos de su ingreso

y se generaría un incentivo a mayor informalidad; la segunda situación es que de aplicarse el SD solo a quienes cotizan se agranda la brecha de costos laborales entre las empresas formales e informales, y en efecto no se logra el objetivo de proteger a toda la población.

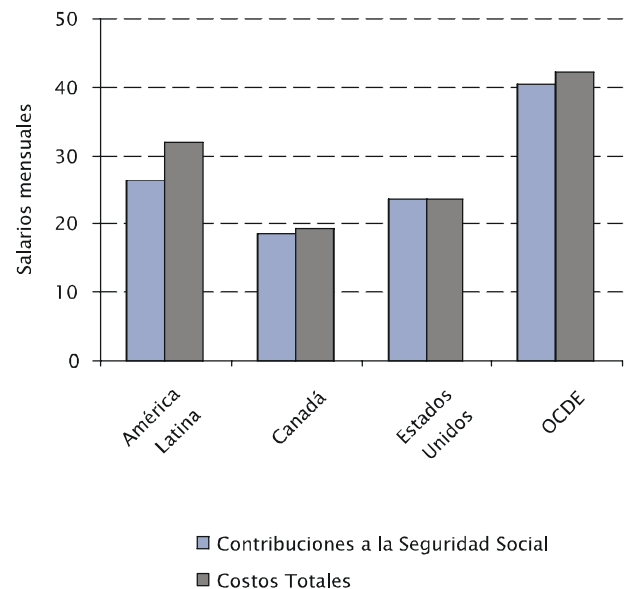
En resumen, América Latina tiene un costo mayor de legislación de protección al empleo que los países de la OCDE en general, y en particular que Estados Unidos y Canadá. Los países de la OCDE suelen estar más organizados alrededor de los sistemas de la seguridad social —en comparación con las regulaciones de protección al empleo, incluyendo el seguro de desempleo—. El seguro de desempleo socializa el costo de la protección al trabajador, mientras que en la regulación el costo del riesgo recae en la relación laboral (empresa y trabajador). Tanto el seguro de desempleo como la regulación de protección al empleo tienen ventajas y desventajas en su aplicación práctica. Ambas herramientas se sustituyen, pero de forma imperfecta.

Gráfica V.5
Medidas de Regulación al Mercado de Trabajo, 1999

a) Costo de Mantenerse en el Empleo
Debido a las Leyes de Protección

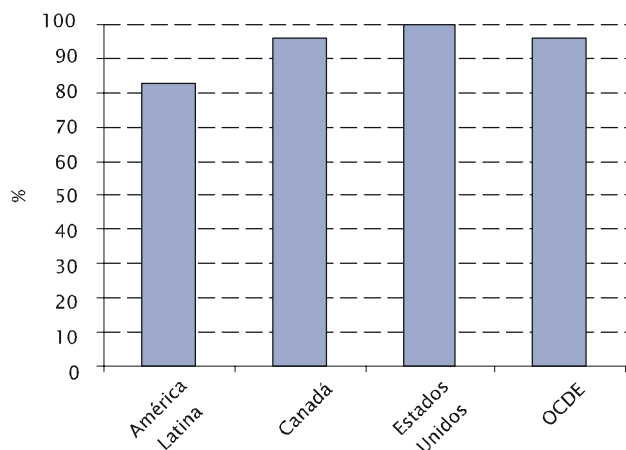


b) Contribuciones a la Seguridad Social
vs. Costos Totales

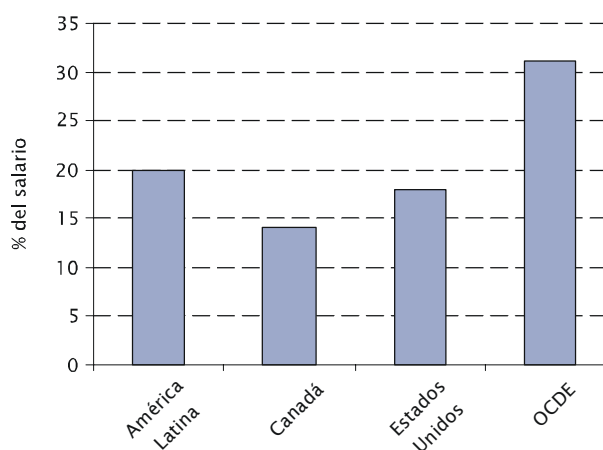


Gráfica V.5 (continuación)

a) Contribuciones a la Seguridad Social como Porcentaje de los Costos Totales



b) Contribuciones a la Seguridad Social como Porcentaje del Salario



Fuente: Elaboración propia usando datos de Heckman y Pagés (2005).

Recuadro V.3 Reformas a la Legislación Laboral y Niveles de Desempleo: El Caso de Francia

Según la teoría económica, existe una relación entre las legislaciones laborales y los niveles de desempleo de un país. En ese sentido, las reformas a las legislaciones laborales tienden hacia la flexibilización de las medidas de contratación y despido de trabajadores con el fin de incrementar los niveles de empleo en un país.

Según Jianping Zhou (2006), es posible que en los mercados laborales de Europa, una legislación laboral más estricta esté llevando a una mayor destrucción de empleos. Si bien las tasas de separación son relativamente bajas, las empresas contratan a menos trabajadores de los que podrían de acuerdo a su productividad, pues temen en el futuro enfrentar costos demasiado elevados si llega a ser necesario ajustar su plantilla laboral.

Francia enfrenta desde hace dos décadas serios problemas en materia de desempleo, particularmente desde 2001, situación que ha orillado al gobierno a adoptar un programa de emergencia para el empleo. Hasta ahora, las acciones típicas que se llevaban a cabo para remediar los niveles alarmantes de desempleo consistían en la provisión de subsidios al empleo o recortes a las contribuciones a la seguridad social, o incluso en recortes de las jornadas laborales (la famosa "semana de 35 horas").

Una de las medidas implementadas para hacer frente al desempleo fue la creación de una jubilación anticipada para asegurados con largas historias laborales. Esta jubilación anticipada es posible para todos los asegurados que cuentan con 168 trimestres de seguro efectivo o con períodos reconocidos equivalentes en todos los regímenes básicos obligatorios de Francia o del extranjero y que comienzan a trabajar a edades tempranas. Así, pueden recibir su pensión de vejez antes de los 60 años. Para los asegurados que iniciaron su actividad laboral antes de los 16 años de edad, es posible recibir la pensión a partir de los 56 años, siempre y cuando se justifique con un período de cotización de 168 trimestres, o de los 58 años, si el período de cotización asciende a 164 trimestres.

Por otra parte, en agosto de 2005, el gobierno francés implementó un nuevo tipo de contrato laboral, el contrato de nuevo empleo. Este pone a prueba al empleado por un período de dos años, al final del cual puede ser despedido o contratado por tiempo indeterminado. El atractivo de dicho contrato es que no implica restricciones al despido del empleado en términos de procedimientos administrativos o legales. Este contrato está limitado a empresas con menos de 20 empleados. Por otra parte, recientemente, el gobierno intentó adoptar otro nuevo tipo de contrato laboral destinado a los trabajadores menores de 26 años, el contrato de primer empleo; sin embargo, la propuesta no fue viable políticamente.

Recuadro V.3 (continuación)

Según el estudio de Zhou, las reformas que Francia ha implementado recientemente en materia laboral siguen la tendencia que otros países europeos han adoptado en los últimos quince años. Esta consiste en relajar las restricciones de contratación y despido de empleados temporales, sin modificar la legislación laboral para los contratos regulares o permanentes. Según los resultados del análisis estadístico de Zhou, este tipo de reformas es ineficiente ya que la flexibilidad de las condiciones para contratar empleados temporales genera tanto una mayor creación como una mayor destrucción de empleos, mientras que una legislación laboral rígida en realidad impide ambas. En el caso de Francia, Zhou determina que el efecto de la legislación laboral actual es más fuerte sobre la destrucción de empleos que sobre la creación de los mismos.

En general, el nivel de protección laboral en Francia se ha incrementado desde hace dos décadas a raíz de nuevos tipos de jurisprudencia y legislación. En Francia, la legislación laboral actual es muy estricta: los empleados bajo contrato permanente están protegidos contra un posible desempleo por reestructuración de la compañía. En ese sentido, un despido por razones económicas puede ser muy costoso ya que implica diversos procedimientos legales y administrativos. Los contratos de tiempo determinado no cuentan con el mismo grado de protección laboral pero implican ciertas restricciones, como por ejemplo, el que una empresa no pueda contratar empleados en los seis meses consecutivos al despido de un trabajador por ajustes económicos.

V.4.4 Programas de Obras Públicas

Estos programas han sido utilizados por los gobiernos para contrarrestar el desempleo en periodos de recesión y en casos de desastres naturales —ofreciendo a los individuos empleo temporal o de tiempo parcial, que generalmente demanda actividad física y proporciona una baja remuneración, por ejemplo, para la construcción o el mantenimiento de carreteras y avenidas—.

Se ha argumentado que la administración de estos programas no es complicada y que los beneficios del programa pueden apreciarse, relativamente, con rapidez. Sin embargo, los programas de obras públicas no permiten crear trabajos permanentes, ni el desarrollo de programas de entrenamiento. Por ejemplo, en Argentina el programa Trabajar fue creado en 1996-1997 como respuesta al aumento del desempleo. El gobierno financió y supervisó el proyecto a través del Fondo Nacional de Empleo, con impuestos a la nómina y recursos de créditos de organismos multilaterales —y la cofinanciación de las provincias y municipalidades—. El programa fue orientado a los trabajadores desempleados sin calificación en las

zonas urbanas y a los trabajadores rurales sin subsidio de desempleo.

Otro de varios ejemplos de este tipo es el programa Empleo en Acción en Colombia. Este se implantó con base en el programa "Trabajar" de Argentina, con el objetivo de aliviar en el corto plazo los efectos del desempleo causado por la recesión colombiana de 1998-1999. Inició las actividades de inversión directa en 2001 y fue diseñado para operar durante tres años. Los beneficiarios debían pertenecer a los niveles uno y dos (de siete) del Sistema de Información y Selección de Beneficiarios (SISBEN), al cual debían estar previamente inscritos.

V.5 Conclusiones: Los Sistemas de Protección contra el Desempleo en un Contexto de Globalización

En este Capítulo se han discutido las principales teorías que explican las causas del desempleo y se han presentado las tendencias del desempleo en el Continente, producto de la interacción de cambios estructurales (macroeconómicos, institucionales, tecnológicos, y en los métodos de producción) con el fenómeno de la globalización. La herramienta

directa de los gobiernos y de la seguridad social para atender el problema del desempleo es el seguro de desempleo, el cual es común en Norteamérica, pero solo en algunos países latinoamericanos, en forma segmentada, lo cual beneficia solo a algunos grupos de trabajadores.

Si bien no es generalizado el uso del seguro de desempleo en ALC, estos países cuentan con una legislación extensa para la protección ante la pérdida del empleo. Al parecer, el reto en los países en desarrollo del Continente consiste en diseñar programas de protección contra la pérdida del empleo que permitan mantener niveles moderados de desempleo, no restringir la movilidad laboral y fomentar la productividad de los trabajadores. Al mismo tiempo, para mejorar la seguridad habría que buscar evolucionar de un sistema basado en altos pagos asociados a la pérdida de empleo que contemplan algunas legislaciones, sin dejar de proporcionar a los trabajadores la protección contra los riesgos asociados al mundo globalizado.

Ante la problemática que trae consigo el funcionamiento del seguro de desempleo por los incentivos que genera (a no buscar empleo y a prolongar el uso de los beneficios) y por los altos costos que implica el monitoreo de las actividades de los beneficiarios, varios países han optado por el uso de las cuentas individuales para el desempleo. Las cuentas individuales son atractivas porque el fomento a la creación de ahorro no genera las distorsiones en el comportamiento (en relación al empleo) que se observan en el seguro de desempleo. Sin embargo, su aplicación requiere de una importante acción estatal, como indica el caso del nuevo seguro de desempleo en Chile.

Se ha argumentado que el seguro de desempleo óptimo debería descansar en dos pilares: un componente de solidaridad y la provisión individual vía el ahorro. El seguro debería permitir a los trabajadores seleccionar el peso relativo de cada componente en su plan personal con el fin de lograr una auto-selección que disminuya el costo del seguro. En un primer plan, el empleado puede seleccionar un

contrato de un conjunto de opciones. Al inicio de su vida laboral el empleado puede elegir un contrato con un beneficio garantizado (paga la cuota por adelantado). Para obtener beneficios más generosos es necesario que pague una prima más alta, y si durante un tiempo largo no se reclaman beneficios, el trabajador podría recibir una bonificación. La segunda alternativa (cuota basada en la experiencia) utiliza diferentes escalas de contribución, los beneficios dependen del nivel de contribución y también hay una bonificación por baja siniestralidad. Al reingresar al empleo, se da una reclasificación a una nueva prima que depende del contrato seleccionado (de la amplitud de la cobertura) y de la duración del desempleo (mayor prima para intervalos más largos).

Los contratos también podrían incorporar elementos de capital humano, de manera que se recompense el entrenamiento realizado, con mayores beneficios. Cuando se da un beneficio mayor durante el tiempo de entrenamiento, los beneficios pueden descender más rápidamente después, para logra mayores incentivos a la búsqueda de trabajo y tomar en cuenta las mejores perspectivas laborales (de otra forma, se corre el riesgo de generar programas inefectivos de capacitación solo para justificar un mayor subsidio al desempleo).

En países más desarrollados un instrumento que se puede considerar es el seguro del salario, que se enfoca a los desempleados de largo plazo. Si un individuo recibe una oferta salarial por debajo de su salario asegurado, el seguro paga la diferencia para facilitar el empleo. Esto es importante porque con frecuencia, las personas podrían aceptar un empleo con un salario menor al que esperan tener en el largo plazo, con ganancias para la empresa y el trabajador, pues con el tiempo y la experiencia la empresa puede reconocer las habilidades y elevar el salario, o el trabajador puede reconocer que sus habilidades ya no son tan valiosas como él piensa y aceptar permanecer en el empleo. La teoría moderna del desempleo es expuesta por Pissarides (2000), y en ella es clave el papel de la información que trabajador

y empresa tienen de sí mismos, de la contraparte y del mercado.

Por último hay que reconocer que en los países en desarrollo aún no existen las instituciones necesarias para empatar la oferta con la demanda de trabajo. Esto significa que la creación y ejecución de algunas políticas activas laborales como cursos de capacitación y entrenamiento no son una garantía para brindar protección contra la pérdida del empleo. Se requiere que el cambio estructural que resulta de la globalización esté acompañado de políticas laborales adecuadas que fomenten el empate entre empleadores que ofrecen, y trabajadores que buscan, empleo.

CAPITULO VI RESUMEN

CAPÍTULO VI RESUMEN

Capítulo I. Introducción

El tema de la protección social sigue pendiente dentro de la agenda política mundial. Hace aproximadamente 30 años, el tema de la globalización no era destacado en el discurso sobre la política económica en la gran mayoría de los países. Probablemente pocos consideraban en sus discusiones la posibilidad que el fenómeno afectase de forma fundamental su política social. Hacia el final de los años ochenta comenzó a quedar claro que las cosas habían cambiado, con el advenimiento de transformaciones políticas inimaginables pocos años antes. Los capítulos de este Informe Anual sobre la Seguridad Social en América buscan ponderar el fenómeno de la globalización, mostrar las discusiones alrededor de éste, las formas que han asumido las negociaciones internacionales del comercio y el grado en que la globalización afecta la protección social. Asimismo se pasa revista al desarrollo de programas contra el desempleo como herramienta de la Seguridad Social para proteger a la población.

Al hablar de la globalización, los historiadores económicos describen un movimiento mundial cuya complejidad y fuerza excede la capacidad del control por los individuos o las naciones. Es un movimiento que se piensa impulsado por la tecnología y la reorganización social que busca elevar los niveles de bienestar de la gente. Mientras que la globalización es un proceso construido en el largo plazo, se piensa que la actual etapa arranca aproximadamente a partir del final de la Segunda

Guerra Mundial, con una fase de mayor intensidad y profundidad en los años noventa.

Surgen tres grandes diferencias al comparar la presente etapa con las etapas anteriores de la globalización: i) una proporción mucho mayor del comercio es intra-industrial e intra-corporativo e incluye un peso relativo mayor de servicios que antes; ii) el alcance geográfico y social es más amplio porque durante los períodos anteriores de la globalización las economías del Atlántico Norte eran hegemónicas, incluyendo una dimensión colonial, y seguía dejando a la mayor parte del mundo al margen de los avances tecnológicos y productivos; y iii) la migración de la gente era en gran parte libre durante episodios anteriores, mientras que las naciones actuales tienen cada vez más una política intervencionista e incluso hostil a la migración, a menudo porque la consideran como amenaza a sus Estados de Bienestar.

Estos acontecimientos históricos generaron elevadas expectativas sobre el futuro de la integración económica mundial. Ésta sin una duda ha avanzado a grandes pasos, pero los avances concretos de la negociación comercial ha introducido el escepticismo. A partir del crecimiento de la democracia y del comercio, los países comenzaron a desarrollar más acuerdos y a ampliarlos, pero está claro que algo no funcionó. Las reuniones sobre negociaciones comerciales de Seattle (1999), de Cancún (2003) y de Ginebra (2006) son emblemáticas de las dificultades que enfrentan los gobiernos para alcanzar acuerdos multilaterales. Si en efecto el

movimiento del crecimiento del comercio continúa, los perdedores principales ante la carencia del avance en el foro multilateral serán los países más pequeños y débiles que además no están asociados a los grandes bloques comerciales.

Dentro de la complejidad de la política global, el tema de los derechos sociales ha demostrado ser uno de los más difíciles de atender. Por otra parte, los asuntos de la protección social se han considerado en los tratados que ocurren en el Continente Americano como decisión nacional y no sujetos a las disposiciones generales de comercio. Por lo tanto, la Seguridad Social se desarrolla sobre una base territorial, con los derechos y las obligaciones definidos por el gobierno nacional.

Si el tema de los derechos fundamentales ha sido difícil de integrar a las negociaciones comerciales, la solución a los temas de protección social sigue siendo aún más remota. Aunque ha habido avances en el tema a través de los acuerdos de totalización y de doble tributación, ello no cubre a la gran mayoría de los emigrantes internacionales del Continente Americano.

La proliferación de ambientes políticos más allá de las fronteras domésticas amplía el conjunto de agentes políticos, y modifica nuestra comprensión de las unidades políticas y de las relaciones entre ellas. La política global implica un aumento en la elaboración de reglas en el nivel global, especialmente en las áreas de la regulación económica, de la seguridad de trabajo, de estándares, del ambiente, de los derechos, de la seguridad en alimentos, de estándares de productos, etc. Una de las implicaciones de la carencia del avance en los foros multilateral es que el espacio para el gobierno global puede terminar ocupado por las instituciones que dejan al margen a las naciones más débiles.

Las dificultades de las negociaciones multilaterales no tienen que ser una fuente de desánimo para avanzar en una agenda de protección social en el nivel internacional, y particularmente, en el nivel continental. Por el contrario, son una señal

para buscar la mayor comunicación y para encontrar soluciones a los problemas. La siguiente es una posible lista de las políticas a seguir:

I. Consolidar la investigación y desarrollo en la situación de los sistemas nacionales de la protección social.

II. Atender los efectos consabidos de la globalización que amenazan el bienestar y el acuerdo social. Existe suficiente evidencia sobre una serie importante de efectos de la globalización en el Continente Americano: la desigualdad del ingreso se ha ampliado, han surgido nuevas formas de trabajo, los costos del ajuste se concentran en algunas regiones y grupos sociales, y las reformas a la Seguridad Social de los veinte años anteriores pueden ser útiles para otras fines, pero no hacen frente a los problemas derivados de la globalización.

III. Es necesario realizar contribuciones para retomar la vía multilateral. Eso requiere probablemente fortalecer la atención sobre los problemas de la migración para obtener la cobertura de Seguridad Social para todos los trabajadores migratorios; el desarrollo de la cobertura multinacional de los programas para la salud, y de los seguros de discapacidad y sobrevivientes, con el propósito de proteger a las familias en el lugar del origen. También se requiere hacer frente al problema de la territorialidad de la regulación de la Seguridad Social y de los seguros en general; y adoptar programas eficaces para ayudar a los países más pobres a alcanzar la conformidad con estándares razonables de trabajo.

IV. El seguro de desempleo no se ha desarrollado lo suficiente en la zona de LAC. En ausencia de esta institución, los gobiernos tienden a recurrir a soluciones parciales tales como programas temporales de empleo o bien tratan de buscar restricciones

temporales al comercio, todas medidas que no solucionan el fondo del problema.

V. Reconocer que es necesario mejorar la productividad, elevar las ganancias de trabajadores y generar opciones más fuertes para la protección social. No se espera que la perspectiva de "Ayuda y Comercio" o llanamente de "Ayuda" haga mucho más que paliar problemas de corto plazo y relativamente pequeños. Hasta el punto en que un seguro social eficaz provea a las poblaciones nacionales con una mayor confianza para aceptar acciones futuras de liberalización, se mejora el potencial de obrar recíprocamente entre los países para elevar la productividad.

Capítulo II. El Escenario de la Globalización

La globalización es un proceso histórico asociado a la capacidad de innovación del ser humano y al progreso tecnológico. Se refiere principalmente a la creciente integración de las economías de todo el mundo, especialmente por medio de flujos comerciales y financieros. Sin embargo, también incluye aspectos culturales, políticos y ambientales así como el movimiento de personas y de conocimiento (tecnología) a través de las fronteras nacionales. El término se utiliza cada vez con mayor frecuencia desde la década de los ochenta, y refleja los avances tecnológicos que han permitido que las operaciones internacionales se realicen con mayor facilidad y rapidez.

Los mercados globales ofrecen más oportunidades para que las personas exploten un mayor número de mercados en todo el mundo. Significa que pueden acceder a mayores flujos de capital, tecnología, importaciones más baratas, y mercados de exportación más grandes. Pero los mercados no necesariamente garantizan que los beneficios de una mayor eficiencia sean compartidos por todos. Algunos de estos cambios someterán a las instituciones existentes —como las instituciones de protección social—, creadas en un entorno

diferente, a una gran presión; por consiguiente, los países deben estar preparados para adoptar las políticas necesarias.

Es indispensable entender la globalización a partir de hechos y resultados para preparar las políticas, tomar decisiones estratégicas y llevar a cabo muchos otros tipos de análisis. Desde esta perspectiva, el capítulo II presenta algunas herramientas que existen en la actualidad para medir y evaluar el proceso de la globalización en forma de indicadores individuales e índices.

A continuación se presentan los principales indicadores y la posición de los países latinoamericanos de acuerdo a estos indicadores:

- Comercio: En el transcurso de la década de los ochenta y de los noventa, los países de América Latina experimentaron una importante apertura comercial. La exportación de productos manufacturados ha sido un factor importante para la mayoría de los países latinoamericanos. Las exportaciones caribeñas, sin embargo, se alejan cada vez más de las manufacturas y se mueven hacia el turismo y otros servicios.
- Movimientos de capital: El auge de la IED en países latinoamericanos en la década de los noventa refleja principalmente las fusiones y adquisiciones de empresas ya establecidas, y en menor grado, la inversión en nuevos activos. EE.UU. es el inversionista más importante del mundo.
- Migración: La tasa de emigración de personas altamente capacitadas es muy importante en algunos países, especialmente en los de Centroamérica, el Caribe de habla inglesa y Haití.

Recientemente se desarrollaron dos índices con objeto de ofrecer una extensa herramienta para medir el proceso de la globalización, el índice Kearney desarrollado por *Foreign Policy Magazine* y el índice Dreher. Estos índices han sido utilizados para evaluar los diferentes efectos o impactos de la

globalización en diferentes aspectos de interés tales como desigualdad, desarrollo y crecimiento. Las calificaciones obtenidas de ambos índices colocan principalmente a los países europeos y a los EE.UU. y Canadá en las posiciones más altas. Argentina es el líder de los países latinoamericanos, seguido por Uruguay, Chile, Venezuela, Brasil y México. En la mayoría de los países de América Latina, los componentes políticos y sociales son los principales elementos del índice.

Es interesante hacer notar que durante la fase actual de globalización, los países con menor nivel en los índices mencionados emergen como los países con mejor desempeño. En este momento, tanto China como India son dos de las economías que crecen con mayor rapidez pero se encuentran muy rezagadas en lo que respecta a las clasificaciones de globalización. Esto contiene una lección para muchos otros países en desarrollo.

Desde esta perspectiva, el problema para los gobiernos nacionales es entender el impacto que tiene la globalización en los programas de seguridad social. Por un lado, se puede esperar pasivamente y responder a la presión social que surge contra los procesos económicos. O bien se puede asumir una actitud pro-activa y elaborar programas sociales capaces de generar el apoyo de la población o reformar los programas que puedan acelerar el crecimiento económico, tales como las redes sociales de protección dirigidas a ayudar a los desplazados, así como programas de educación y de capacitación vocacional para garantizar que los trabajadores accedan a oportunidades para adquirir las capacidades que las economías dinámicas requieren.

Capítulo III. Debates Actuales sobre la Globalización

Como se ha observado en párrafos previos, la integración de las economías del Continente y en particular de los países de ALC ha crecido de forma importante en los últimos años. Unas preguntas naturales y pertinentes para los sistemas de seguridad social son ¿cuál ha sido el efecto de esta mayor

apertura en el bienestar de las personas? Es decir, ¿se han cumplido las predicciones de la teoría clásica del comercio —base sobre la cual se justificaron las reformas— en el sentido de que se observaría mayor crecimiento, menor pobreza y menor desigualdad en los países menos desarrollados? ¿Cómo se encuentra la población cubierta de los riesgos después de las reformas de las décadas pasadas?

El Capítulo III del Informe recopila los estudios recientes que tratan de dar respuesta a estas preguntas. La recopilación tuvo que ser limitada debido a la inmensa cantidad de estudios en el tema. Se optó por analizar los estudios recientes de corte económico basados en evidencia empírica. Dentro de esta literatura, se estudia aquella que analiza el efecto de la apertura, principalmente comercial y financiera, en los mercados laborales —en particular en el análisis de la distribución salarial, el empleo y la informalidad—, en la pobreza, en la salud de la población, en la productividad, en el crecimiento y en los estándares laborales. También se analizan brevemente los cambios en los programas de protección social registrados recientemente en los países de ALC. A partir de estos dos análisis se proponen hipótesis de cómo se están alineando los riesgos que la población enfrenta con los sistemas de protección social, lo que permite vislumbrar los cambios requeridos en las políticas públicas de protección social y en particular en la seguridad social. Finalmente, el Capítulo resume las opiniones generales sobre la globalización y sugerencias de cambios necesarios que cuatro organismos internacionales (han expresado en diversas publicaciones) a saber, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la CEPAL y la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización establecida por la OIT.

Los resultados principales se pueden resumir en los siguientes diez puntos:

1. Se observan costos de ajuste en términos de salarios y en menor medida de empleo en los países menos desarrollados, los cuales pueden ser muy altos en algunos de ellos. En

general, con algunas excepciones, los costos de ajuste recaen sobre los trabajadores de bajas habilidades, sobre los empleados en aquellas industrias que enfrentan la competencia de las importaciones de países con salarios aún menores, y sobre aquellos trabajadores que trabajan en industrias que solían obtener rentas altas antes de las reformas comerciales. Los trabajadores de mayor educación y aquellos empleados en los sectores exportadores se han beneficiado de la exposición al comercio. La evidencia del efecto de la IED sobre los salarios y el empleo es mixta. Por último, no se ha encontrado una asociación entre exposición al comercio e informalidad.

2. Los análisis de los mercados laborales sugieren que la mano de obra no es perfectamente móvil entre sectores —de los que se contraen a los que se expanden—, lo que implica que existen limitaciones para obtener las ganancias de las ventajas comparativas.

3. Se ha encontrado que las políticas públicas, tanto las que permiten a las personas y a las empresas tomar ventaja de la globalización (por ejemplo, créditos y ayuda técnica) como aquellas otras dirigidas a atenuar los efectos adversos de la globalización que enfrentan algunos grupos de la población (por ejemplo los programas de superación de la pobreza) afectan los resultados que la globalización tiene sobre los mercados laborales y la pobreza.

4. Respecto de la pobreza se pueden identificar tres resultados principales: i) dentro de los países, la globalización en general reduce la pobreza y ayuda a que ciertos grupos de la población enfrenten de mejor manera las crisis financieras; ii) hay perdedores del proceso de globalización en sectores específicos y son igualmente

perdedores los trabajadores menos calificados, pero los efectos negativos en el ingreso pueden ser atenuados, e incluso revertidos, cuando se considera en el cálculo del bienestar de los individuos los menores precios, la mayor calidad y la mayor variedad de productos asociados a la apertura de mercados; y iii) no existe un consenso sobre la asociación entre globalización y pobreza (y desigualdad) a nivel global.

5. El impacto de la globalización en la salud se da a través de dos canales. El canal indirecto, vía el impacto en el ingreso y la pobreza, y el canal directo, vía la transmisión de conocimiento y tecnología de salud. Existe evidencia que este último canal ha ayudado a reducir las tasas de mortalidad infantil y ha mejorado la expectativa de vida.

6. La globalización ha sido asociada a menores estándares de trabajo, específicamente a través de la subcontratación, de la operación con países con menores estándares laborales, y de la expansión del tele-trabajo. Los acuerdos internacionales y la regulación de la seguridad social no han sido adaptadas para hacer frente a esta nueva realidad. Finalmente, se tiene que reconocer que independientemente de la implementación de políticas globales, los estándares de trabajo mejorarán cuando sean demandados por los propios trabajadores, cuando más empresas se adhieran a estándares de trabajo de forma voluntaria o en respuesta a la presión de los consumidores y de la opinión pública, y cuándo los gobiernos locales decidan hacerlos observables y mejoren su capacidad administrativa.

7. Las crisis financieras, aun si son menos comunes ahora, son muy costosas, especialmente para los pobres (porque son los no asegurados y los que tienen menores habilidades).

8. Existe evidencia que la globalización está asociada a una mayor productividad pero actualmente no ha quedado claro si estas ganancias por productividad se traducen en mayor crecimiento y bienestar. Las ganancias de la globalización pueden ser aun mayores si existe estabilidad macroeconómica, un ambiente competitivo, y una regulación adecuada.

9. Las reformas recientes a los programas de seguridad social en ALC han tenido como principal objetivo el fortalecimiento financiero, pero en general no abordan los retos asociados a los mercados de trabajo dinámicos. Cuando los movimientos imprevistos en el comercio y la inversión generan riesgos de pérdidas importantes para regiones específicas y para ciertos grupos sociales, los sistemas de protección social deberían contar con los mecanismos para reaccionar oportunamente y evitar de esa manera los impactos adversos en los trabajadores y la decadencia social de ciudades y regiones.

10. Todos los organismos internacionales abogan por algunos cambios al proceso de globalización encaminados a apoyar a los países más pobres y a las personas que no se han beneficiado del proceso o que pagan los costos del ajuste. En particular, se señala la necesidad de implementar políticas de protección social.

El Capítulo enfatiza finalmente la necesidad de hacer cambios a nivel local, regional y global, para que los beneficios de la globalización se extiendan a todos los grupos de población. En particular, se menciona que los países y las instituciones de seguridad social, en su ámbito de competencia, se deben avocar a hacer reformas a los programas de protección social para que cubran los riesgos de los diferentes grupos de la población. También deben implementar programas dirigidos hacia los grupos de la población que enfrentan en mayor medida los

costos de la globalización. Específicamente, se establece que es necesaria la extensión de cobertura a todos los grupos de población, especialmente de las pensiones y de la salud; la elaboración de nuevos programas para cubrir los riesgos más frecuentes, por ejemplo, los de seguro de desempleo y de superación de la pobreza; una redefinición de los programas para adaptarlos a la nueva realidad de los mercados laborales, por ejemplo las reformas a los sistemas de pensiones para incorporar componentes específicos contra los vaivenes de los flujos comerciales y financieros internacionales sin afectar su viabilidad financiera; y una redefinición de los mecanismos de operación actuales de los programas de protección social para evitar fugas del mismo; por ejemplo, se debe hacer un esfuerzo para que se reconozcan en la regulación las nuevas prácticas corporativas de operaciones *offshoring*, subcontratación y tele-trabajo.

Capítulo IV. La Dimensión Social en las Negociaciones Comerciales

En este Capítulo se estudian las políticas sociales que han adoptado los países del Continente Americano tanto a nivel de bloque como a nivel individual en torno al tema de la protección social en el contexto de los convenios comerciales.

En América existen cinco convenios comerciales principales, cuyo surgimiento responde a la necesidad de complementar los mecanismos de liberalización comercial establecidos en el GATT, ahora OMC. Procesos de integración regional como el MERCOSUR y la Comunidad Andina (CAN) son clasificadas por su grado de integración como uniones aduaneras. La Comunidad del Caribe (CARICOM) es el bloque con mayor grado de integración dentro de la región. El Sistema de Integración Centroamericano (SICA), tiene como objetivo evolucionar hacia una unión aduanera; sin embargo, sigue estando clasificado como zona de libre comercio. La zona más grande en geografía y valor económico la cubre el Tratado de Libre Comercio, que inició entre Canadá y Estados Unidos, al que se incorporó posteriormente México, después

Chile y muy recientemente parte de Centro América, Sudamérica y el Caribe. Fuera de América, se encuentra la experiencia de la Unión Europea; si bien es vista como el caso más avanzado de integración, ha rechazado en materia de seguridad social la posibilidad de crear un sistema único.

Por su parte, el MERCOSUR cuenta con el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur. Éste garantiza la conservación de los derechos adquiridos y la continuidad entre las afiliaciones a los sistemas de seguridad social de los países miembros, y reconoce el derecho a percibir las prestaciones de salud y económicas que correspondan al emigrante laboral y a sus beneficiarios bajo el principio de trato nacional dentro de la subregión. Por su parte, la CAN suscribió el Instrumento Andino de Seguridad Social que es similar al de MERCOSUR, y el Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo, que establece las normas fundamentales en esta materia. El CARICOM cuenta con el Acuerdo de Seguridad Social del CARICOM (CSSA), y con la Convención sobre Seguridad Social en la Organización de Estados del Este del Caribe (OECS), con mayor cobertura que el primero. El MERCOSUR y la CAN cuentan además con acuerdos sobre migración laboral y con un pasaporte común para facilitar el libre movimiento de sus miembros.

Por otra parte, los países han suscrito convenios internacionales de seguridad social (CITSS), de carácter bilateral, que permiten a los trabajadores que dividen sus actividades laborales entre dos países, retener la cobertura en seguridad social, además de evitar la doble tributación. Estos convenios son por lo general independientes de los acuerdos comerciales.

Un resultado que cabe destacar en relación con el análisis de los flujos migratorios en la región, es que la mayoría de los emigrantes no están cubiertos por un acuerdo bilateral en materia de seguridad social; excepto los originarios de Estados Unidos y Canadá, quienes están cubiertos casi en su totalidad por un CITSS, siendo la cobertura mayor para los segundos que para los primeros.

Algunos países del Continente han suscrito también acuerdos de migración. A diferencia de los CITSS que son suscritos entre instituciones de seguridad social, los de migración son suscritos entre los gobiernos de los países correspondientes. Sin embargo, la mayor parte de los flujos migratorios no están cubiertos por estos convenios y se da un problema de falta de totalización de periodos o de ilegalidad en la migración.

Por su parte, a nivel multilateral, el GATS sólo incluye el movimiento temporal, y únicamente en proveedores de servicios, y explícitamente excluye la entrada al mercado laboral o la migración permanente. De igual forma, a nivel bilateral, los acuerdos de libre comercio en América no incluyen compromisos en materia de seguridad social. Es decir, los convenios comerciales tratan al tema laboral como una venta de servicios sin considerar el tema de la protección social.

Finalmente, en las rondas de negociación multilaterales de la OMC el tema laboral (los derechos de los trabajadores) nunca ha sido incluido. Además, temas controversiales como el acceso a mercados y la ayuda interna (subsidios) dieron lugar a la suspensión de la novena y actual ronda de negociación, denominada Ronda Doha. El fracaso total implicaría que la OMC se convierta únicamente en un complemento de los acuerdos comerciales bilaterales y regionales, con un poder disminuido. Al suspender las negociaciones, el Consejo General de la OMC acordó continuar con la agenda de "Ayuda y Comercio", pero la misma instancia ha reconocido que las expectativas del impacto en el bienestar de ese programa son modestas.

Capítulo V. Globalización y Protección contra el Riesgo del Desempleo

Posiblemente la principal preocupación de las familias y de la seguridad social, a causa del proceso de globalización, radica en la posibilidad de que se puedan generar grupos considerables de personas que pierdan su empleo, y que el desempleo sobreviniente se torne un problema de largo plazo.

En América Latina y el Caribe la aplicación de soluciones para la protección contra la pérdida del empleo se desarrolla en un contexto distinto al de los países industrializados, con mayores limitaciones institucionales y financieras. Actualmente existen opciones institucionales y programas especiales del mercado laboral que proporcionan protección: pago por despido injustificado, empleo subsidiado, créditos al impuesto sobre el trabajo, programas de entrenamiento y capacitación y programas de obra pública, entre otros.

El seguro de desempleo es la herramienta que los gobiernos y la seguridad social utilizan para atender en forma directa la falta de protección contra la pérdida del empleo, pero sólo se aplica en una minoría de los países del Continente. Este instrumento proporciona ayuda económica para que un individuo y su familia subsistan mientras el individuo permanece desempleado, probablemente a cambio de buscar trabajo en forma activa. Su funcionamiento ha sido estudiado ampliamente para evaluar los incentivos que genera (a no buscar empleo y a prolongar el uso de los beneficios) y por los altos costos que implica el monitoreo de las actividades de los beneficiarios.

Se ha argumentado que el seguro de desempleo óptimo debería descansar en dos pilares: un componente de solidaridad y otro componente de provisión individual por la vía del ahorro individual. Algunos países han optado por el uso de las cuentas individuales para el desempleo. Las cuentas individuales son atractivas porque el fomento a la creación de ahorro disminuye las distorsiones en el comportamiento (en relación al empleo) que se observan en el seguro de desempleo. Sin embargo, su aplicación requiere de una importante acción estatal.

Si bien no es generalizado el uso del seguro de desempleo en LAC, estos países cuentan con una legislación extensa para la protección ante la pérdida del empleo. En algunos casos, los pagos asociados

a la pérdida de empleo que contemplan algunas legislaciones se consideran altos, lo cual se ha considerado una "rigidez" del mercado laboral, ya que se puede tener un impacto negativo en la creación de empleo.

En los países en desarrollo son débiles las instituciones necesarias para empatar la oferta con la demanda de trabajo. Esto significa que la creación y ejecución de algunas políticas laborales activas como cursos de capacitación y entrenamiento son menos efectivas para brindar protección contra la pérdida del empleo. Se requiere que el cambio estructural que resulta de la globalización esté acompañado por políticas laborales adecuadas que fomenten el empate entre empleadores que ofrecen, y trabajadores que buscan, empleo.

A través de programas bien estructurados puede ser posible apoyar a los trabajadores para que adquieran nuevas habilidades, así como mejorar el empate entre las demandas de las empresas y las expectativas de los trabajadores. Para lograrlo, el papel del seguro de desempleo debe ser más amplio que el de un simple subsidio para atenuar un déficit de ingresos de la familia.

Para mejorar la seguridad de los trabajadores habría que diseñar programas de protección contra la pérdida del empleo que permitan mantener niveles moderados de desempleo, no restringir la movilidad laboral y fomentar la productividad de los trabajadores. Esto implica evolucionar de un sistema basado en altos pagos por indemnización, sin dejar de proporcionar a los trabajadores la protección contra los riesgos asociados al mundo globalizado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, Daron y Robert Shimer. "Productivity Gains from Unemployment Insurance." MIT Department of Economics Working Paper núm. 99-29, 1999. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=237468>
- Acosta, Olga Lucía y Juan Carlos Ramírez J. "Las Redes de Protección Social: Modelo Incompleto." *CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo* núm. 141, 2004.
- Aguila, Emma. "Pension Reform and Savings." Mimeo, University College London, 2005.
- Aisbett, Emma. "Why are the Critics so Convinced that Globalization is Bad for the Poor?" Mimeo, National Bureau of Economic Research, Globalization and Poverty Conference, 2004.
- Aitken, Brian, Anne Harrison y Robert E. Lipsey. "Wages and Foreign Ownership: A Comparative Study of Mexico, Venezuela and the United States." *Journal of International Economics* 40, núm. 3-4 (1996): 345-71.
- Alston, Philip. "Facing Up to the Complexities of the ILO's Core Labour Standards Agenda." *European Journal of International Law* 16, núm. 3 (2005): 467-80.
- Apte, Uday M. y Richard O. Mason. "Global Disaggregation of Information-Intensive Services". *Management Sciences* 41, núm. 7 (1995): 1250-62.
- Attanasio, Orazio, Pinelopi K. Golberg y Nina Pavcnik. "Trade Reforms and Wage Inequality in Colombia." NBER Working Paper 9830, 2003. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w9830>
- Autor, David H. "Wiring the Labor Market". *The Journal of Economic Perspectives* 15, núm. 1 (2001): 25-40.
- Avelino, George, Davis S. Brown y Wendy Hunter. "Globalization, Democracy, and Social Expenditure in Latin America, 1980-1997." Documento presentado en la conferencia Annual Meeting of the American Political Science Association. San Francisco, 2001.
- Aydemir, Abdurraman y George J. Borjas. "A Comparative Analysis of the Labor Market Impact of International Migration: Canada, Mexico and the United States. NBER Working Paper 12327, 2006. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w12327>
- Baldwin, Robert E. y L. Alan Winters, editores. *Challenges to Globalization: Analyzing the Economics*. NBER Economic Research Conference Report Series. Chicago y Londres: University of Chicago Press, 2004.
- Bhalla, Surjit S. "Crying Wolf on Poverty: Or How the Millennium Development Goal for Poverty Has Already Been Reached." Mimeo. Institute for International Economics, 2003. Disponible en: <http://www.iie.com/publications/papers/bhalla0403.pdf>

- Banerjee, Abhijit y Ruimin He. "Making Aid Work." MIT Mimeo. 2004.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Se Buscan Buenos Empleos: Los Mercados Laborales en América Latina, Informe de Progreso Económico y Social*. Washington, D.C.: BID, 2004.
- Banco Mundial. *World Development Indicators CD-ROM 2004*. Washington: Banco Mundial, 2004.
- _____. *Globalization, Growth and Poverty*. Washington D.C.: Banco Mundial, 2002.
- Bartik, Timothy. *Jobs for the Poor: Can Labor Demand Policies Help?* Nueva York: Russell Sage Foundation, 2001.
- Berhman, Jere R., Nancy Birdsall y Miguel Szekely. "Economic Policy and Wage Differentials in Latin America." Center for Global Development, Working Paper 29, 2003.
- Bhagwati, Jagdish y Arvind Panagariya. *The Economics of Preferential Trade Agreements*. Washington: The American Enterprise Institute Press, 1996.
- Bhandari, Amit y Almas Heshmati. "Measurement of Globalization and its Variations among Countries, Regions and Over Time". Documentos de Discusión IZA 1578. Alemania: Institute for the Study of Labor (IZA), 2005.
- Birdsall, Nancy y Miguel Székely. 2003. "Bootstraps, Not Band-Aids: Poverty, Equity and Social Policy." En *After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*, editado por John Williamson y Pedro-Pablo Kuczynski. Washington D.C.: Institute for International Economics, 2003.
- Blanchard, Oliver y Justin Wolfers. "The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence". *The Economic Journal* 110 (marzo 2000): C1-C33.
- Borjas, George J. "The Impact of Immigration on the Labor Market." Documento presentado en Conference on Labor and Capital Flows in Europe Following Enlargement, realizado por el Fondo Monetario Internacional, el Joint Vienna Institute y el Banco Nacional de Polonia. Harvard University, 2006.
- _____. "The Labor Demand Curve is Downward Sloping: Reexamining the Impact of Immigration on the Labor Market". *The Quarterly Journal of Economics* (noviembre, 2003): 1335-1374.
- Borjas, George J., Richard B. Freeman y Lawrence F. Katz. "Searching for the Effect of Immigration on the Labor Market." NBER Working Paper 5454, 1996. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w5454>
- _____. "On the Labor Market Effects of Immigration and Trade." NBER Working Paper 3761, 1991. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w3761>
- Bouzas, Roberto y Ricardo Ffrench-Davis. "Globalización y Políticas Nacionales: ¿Cerrando el Círculo?" *Desarrollo Económico* 45, núm. 179 (octubre-diciembre 2005): 323-47.
- Brown, Drusilla. "Labor Standards: Where Do they Belong on the International Trade Agenda?" *The Journal of Economic Perspectives* 15, núm. 3: 89-112, 2001.
- Burtless, Gary. "Meeting the Skill Demands of the New Economy," en *Labor Markets, Employment Policy, and Job Creation*. Editado por Levenson y Solmon. Santa Mónica, California: Milken Institute, 1994.
- Calmfors, Lars y Bertil Holmlund. "Unemployment and Economic Growth: A Partial Survey". *Swedish Economic Policy Review* 7 (2000): 107-53.
- Card, David. "Is the New Immigration Really so Bad?" NBER Working Paper 11547, 2005. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w11547>
- _____. "Immigrant Inflows, Native Outflows, and the Local Labor Market Impacts of Higher Immigration" NBER Working Paper 5927, 1997. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w5927>
- Card, David, Francis Kramarz y Thomas Lemieux. "Changes in the Relative Structure of Wages and Employment: A Comparison of the United States,

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Canada and France". *Canadian Journal of Economics* 32, núm. 4 (agosto de 1999): 843-77.
- Card, David y Ethan G. Lewis. "The Diffusion of Mexican Immigrants during the 1990s: Explanations and Impacts." NBER Working Paper 11552, 2005. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w11552>
- Caribbean Community Secretariat. "CARICOM Agreement on Social Security", suscrito en 1996. Disponible en: <http://www.caricom.org> (accesado el 2 de enero del 2006).
- Carroll, Eero. "Globalization and Social Policy: Social Insurance Quality, Institutions, Trade Exposure and Deregulation in 18 OECD Nations, 1965-1995". Documento presentado en la Conference on International Research Social Security, Helsinki, 25-27 de septiembre de 2000.
- Chanda, Rupa. "Trade in Health Services." *Bulletin of the World Health Organization* 80, núm. 2 (2002): 158-63.
- Chen, Shaohua y Martin Ravallion. "How Did the World's Poorest Fare in the 1990s?" Policy Research Working Paper 2409, del Banco Mundial. Disponible en: <http://econ.worldbank.org/view.php?type=5&id=1164> (accesado 2 de junio del 2006).
- Chetty, Raj. A General Formula for the Optimal Level of Social Insurance. NBER Working Paper 11386, mayo de 2005.
- Chiquiar, Daniel y Gordon H. Hanson. "International Migration, Self-Selection, and the Distribution of Wages: Evidence from Mexico and the United States." NBER Working Paper 9242, 2002. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w9242>
- Chinn, Menzie y Robert Fairlie. "ICT Use in the Developing World: An Analysis of Differences in Computer and Internet Penetration". NBER Working Paper 12382, 2006.
- Cohen, Joshua and Charles F. Sabel. "Global Democracy?" *New York Univ. Journal of International Law and Politics* (por publicarse en 2006).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Panorama Social de América Latina 2004*. CEPAL, 2004. Disponible en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/20386/P20386.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>
- _____. *Globalización y Desarrollo*. Brasilia: CEPAL, 2002.
- Comunidad Andina. "Creación del Pasaporte Andino", suscrito el 22 de junio del 2001, Decisión 504. Comunidad Andina, 2006a. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org> (accesado 2 de enero del 2006).
- _____. "Instrumento Andino de Migración Laboral", suscrito el 25 de junio del 2003, Decisión 545. Comunidad Andina 2006b. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org> (accesado 2 de enero del 2006).
- _____. "Instrumento Andino de Seguridad Social", suscrito el 7 de mayo del 2004, Decisión 583, sustitución de la decisión 546. Comunidad Andina 2006c. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org> (accesado 2 de enero del 2006).
- _____. "Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo", suscrito el 7 de mayo del 2004, decisión 584, sustitución de la decisión 547. Comunidad Andina 2006d. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org> (accesado 2 de enero del 2006).
- Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS). "The Emerging Paradigm in Health Systems: Goals of Health Systems." Mimeo 2006.
- _____. *Informe sobre la Seguridad Social en América 2005: Mercados de Trabajo y la Fragmentación de la Seguridad Social, Financiamiento para VIH-SIDA por los Seguros Sociales*. México: CISS, 2004.
- _____. *Informe sobre la Seguridad Social en América 2006: Los Retos del Envejecimiento y la*

- Discapacidad: Empleo y Aseguramiento; Convenios Internacionales de Seguridad Social*. México: CISS, 2005.
- Consejo Centroamericano de Instituciones de Seguridad Social (COCISS). "Acuerdo Multilateral para la Protección en Salud de los Asegurados en Tránsito de las Instituciones de Seguridad Social de Centroamérica", suscrito el 7 de septiembre de 1994. Disponible en: <http://www.ccss.sa.cr/cociss/idcociss.htm> (accesado 2 de enero del 2006).
- Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS). "El Seguro de Desempleo en Chile. Evaluación y Perspectivas a Dos Años de su Puesta en Marcha". Santiago: CIEDESS, 2005.
- Coyle, Diane. *The Weightless World. Strategies for Managing the Digital Economy*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1998.
- Cunningham, Wendy. "Unemployment Insurance in Brazil: Unemployment Duration, Wages and Sectoral Choice." Washington: Banco Mundial, 2000.
- Deaton, Angus. "Health in an Age of Globalization" NBER Working Paper 10669, 2004. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w10669>
- _____. "Health, Inequality and Economic Development." *Journal of Economic Literature* 41 (2003): 113-58.
- DeMelo, Jaime y Shujiro Urata. "The Influence of Increased Foreign Competition on Industrial Concentration and Profitability." *International Journal of Industrial Organization* 4, núm. 3 (1986): 297-304.
- Department of Justice Canada. "Old Age Security Act". Department of Justice Canada, 2006a. Disponible en: <http://laws.justice.gc.ca/> (accesado 15 febrero del 2006).
- _____. "Canada Pension Plan". Department of Justice Canada, 2006b. Disponible en: <http://laws.justice.gc.ca/> (accesado 15 de febrero del 2006).
- Diez de Medina, Rafael. "Jóvenes y Empleo en los Noventa". Uruguay: CINTERFOR, 2001. Disponible en: <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/diez/index.htm>
- Dowrick, Steve y Muhammad Akmal. "Contradictory Trends in Global Income Inequality: A Tale of Two Biases." Mimeo, Australian National University, marzo 2001.
- Dreher, Axel. "Does Globalization Affect Growth? Evidence from a New Index of Globalization". Alemania: Thurgauer Wirtschaftsinstitut y University of Konstanz, *Research Paper Series* núm. 6 (abril 2006).
- Easterly, William. "The Big Push Déjà Vu: A Review of Jeffrey Sachs' *The End of Poverty: Economic Possibilities of Our Time*." *Journal of Economic Literature* 44 (2006): 96-105.
- Eichengreen, Barry. "Unemployment and Underemployment in Historical Perspective: Introduction". Institute of Industrial Relations, Working Papers. Universidad de California, Berkeley: 1989.
- Eichengreen, Barry y Tim Hatton. "Interwar Unemployment in International Perspective". Institute of Industrial Relations, Working Papers. Universidad de California, Berkeley: 1988.
- Eisner, Robert. Reseña del libro *Central Banking in Theory and Practice*, de Alan Blinder. *Journal of Economic Literature* (Cambridge, Massachusetts y Londres) 37 (marzo 1999): 191-193.
- Elliot, Kimberly A. y Richard B. Freeman. *Can Labor Standards Improve Under Globalization?* Institute for International Economics, Washington, D.C., 2003.
- Embassy of Argentina in New Zealand. "Agreement on a Working Holiday Scheme between the Government of the Argentine Republic and the Government of New Zealand", suscrito el 2 de noviembre del 2001. Disponible en: <http://www.arg.org.nz> (accesado 23 de enero del 2006).
- Erden, Erkan y James R. Tybout. 2004. "Trade Policy and Industrial Sector Responses in the

- Developing World: Interpreting the Evidence." En *Brookings Trade Forum 2003*, editado por Susan M. Collins y Dani Rodrik, 1-43. Brookings Institution Press.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1996. "Después de la Edad de Oro: El Futuro del Estado Benefactor en el Nuevo Orden Mundial". *Revista Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales*. IDES 36, núm. 142 (julio-setiembre 1996): 523-54. Buenos Aires.
- _____. *The Tree Worlds of Welfare Capitalism*. Nueva Jersey: Princeton University Press, 1990.
- Esping-Andersen, Gøsta, Duncan Gallie, Antón Hemerijck y John Miles. *Why We Need a New Welfare State*. Estados Unidos: Oxford University Press, 2002.
- Estevadeordal, Antoni, Brian Frantz y Alan M. Taylor. "The Rise and Fall of World Trade, 1870-1939." *Quarterly Journal of Economics* 118 (2003):359-407.
- European Commission. *A New Partnership for Cohesion: Convergence Competitiveness Cooperation - Third Report on Economic and Social Cohesion*. European Commission, febrero 2004.
- Eur-Lex. "Versión Consolidada del Tratado Constitutivo de la Unión Europea", publicado en el Diario Oficial No. C325 del 24 de diciembre del 2002. Disponible en: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex> (accesado 4 de enero del 2006).
- Feenstra, Robert C. y Gordon H. Hanson. "Foreign Direct Investment and Relative Wages: Evidence from Mexico's Maquiladoras." NBER Working Paper 5122, 1995. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w5122>
- Feldstein, Martin y Daniel Altman. "Unemployment Insurance Savings Accounts". NBER Working Paper W6860. 1998. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w6860> (accesado el 19 de mayo de 2006).
- Feliciano, Zadia. "Workers and Trade Liberalization: The Impact of the Trade Reforms in Mexico on Wages and Employment." *Industrial and Labor Relations Review* 55, núm. 1 (2001): 95-115.
- Filgueira, Carlos H. y Fernando Filgueira (2002): "Models of Welfare and Models of Capitalism: the limits of transferability" en Evelyne Huber (ed.), *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*. Pennsylvania State University Press.
- Fischer, Stanley. "Globalization and Its Challenges," Richard T. Ely Lecture, *AEA Papers and Proceedings* (mayo 2003): 1-30.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). *International Financial Statistics*. Disponible en: <http://ifs.apdi.net/imf/logon.aspx> (accesado el 10 de mayo de 2006).
- Foreign Policy. "Measuring Globalization". En *Foreign Policy Magazine Globalization Index*, Washington D.C., Mayo-Junio, 2005.
- _____. "Measuring Globalization". En *Foreign Policy Magazine Globalization Index*, Washington D.C., Marzo-Abril, 2004.
- _____. "Measuring Globalization". En *Foreign Policy Magazine Globalization Index*, Washington D.C., Enero-Febrero, 2001.
- Fraga, Arminio. "Latin America Since the 1990s: Rising from the Sickbed?" *Journal of Economic Perspectives* 18, núm. 2 (2004): 89-106.
- Fredriksson, Peter y Bertil Holmlund. Optimal Unemployment Insurance Design: Time Limits, Monitoring, or Workfare? Institute for Labour Market Policy Evaluation (IFAU, Sweden) Working Paper núm. 13 (mayo 2005).
- Freeman, Richard. "People Flows in Globalization." NBER Working Paper 12315, 2006. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w12315>
- Friedman, Milton. "The Romance of Economics", entrevistado por Tunku Varadarajan. Dow Jones Reprints, Dow Jones & Company, Inc., 22 de julio del 2006.
- Galiani, Sebastián y Pablo Sanguinetti. "The Impact of Trade Liberalization in Wage Inequality: Evidence from Argentina." Mimeo, Universidad Torcuato di Tella, 2003.

- Garrett, Geoffrey y Deborah Mitchell. "Globalization and the Welfare State: Income Transfers in the Industrialized Democracies, 1966-1990". Documento presentado en el Annual Meeting of the American Political Science Association. San Francisco: 1996.
- Garrett, Geoffrey y David Nickerson. "Globalization, Democratization, and Government Spending in Middle-Income Countries." En *Globalization and the Future of the Welfare State*, editado por Miguel Glatzer y Dietrich Rueschemeyer. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2005.
- Geronimi, Eduardo. "Acuerdos Bilaterales de Migración de Mano de Obra: Modo de Empleo." Oficina Internacional del Trabajo, *Estudios sobre Migraciones Internacionales* 65 (2004).
- Geronimi, Eduardo, Lorenzo Cachón y Ezequiel Texidó. "Acuerdos Bilaterales de Migración de Mano de Obra: Estudio de Casos." Oficina Internacional del Trabajo, *Estudios sobre Migraciones Internacionales* 66 (2004).
- Gill, Indermit S., Truman G. Packard y Juan Yermo. *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2004.
- Glatzer, Miguel y Dietrich Rueschemeyer, editores. *Globalization and the Future of the Welfare State*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2005.
- Goldberg, Pinelopi K. y Nina Pavcnik. "The Effects of the Colombian Trade Liberalization on Urban Poverty." Por publicarse en *Globalization and Poverty*, editado por Anne Harrison. University of Chicago Press for NBER, 2005.
- _____. "The Response of the Informal Sector to Trade Liberalization." NBER Working Paper 9443, 2003. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w9443>
- _____. "Trade Protection and Wages: Evidence from the Colombian Trade Reforms." NBER Working Paper 8575, 2001. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w8575>
- Goldin, Ian y Kenneth Reinert. *Globalization for Development: Trade, Finance, Aid, Migration, and Policy*. Washington D.C.: Banco Mundial y Palgrave Macmillan, 2006.
- Gonzaga, Gustavo, Naércio Menezes Filho y Maria Cristina Terra. "Trade Liberalization and the Evolution of Skill Earnings Differentials in Brazil." Escola de Pos Graduacao em Economia da Fundacao Getulio Vargas, Documento de Trabajo 585, 2005.
- Gottschalk, Peter y Robert Moffitt. "Changes in Job Instability and Insecurity using Monthly Survey Data". *Journal of Labor Economics* 17, núm. 4 (1999): S91-S126.
- Grether, Jean-Marie. "Mexico, 1985-90: Trade Liberalization, Market Structure, and Manufacturing Performance." En *Industrial Evolution in Developing Countries*, editado por Mark Roberts y James Tybout, 260-283. Oxford University Press, 1996.
- Hallak, Juan Carlos y James Levinsohn. "Fooling Ourselves: Evaluating the Globalization and Growth Debate." NBER Working Paper 10244, 2004. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w10244>
- Hanson, Gordon H. "Globalization, Labor Income and Poverty in Mexico." NBER Working Paper 11027, 2005. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w11027>
- _____. "What Has Happened to Wages in Mexico since NAFTA? Implications for Hemispheric Free Trade." NBER Working Paper 9563, 2003. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w9563>.
- Hanson, Gordon H. y Anne Harrison. "Trade Liberalization and Wage Inequality in Mexico." *Industrial and Labor Relations Review* 52, no. 2 (1999): 271-88.
- _____. "Trade, Technology and Wage Inequality." NBER Working Paper 5110, 1995. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w5110>
- Harrison, Anne "Globalization and Poverty." NBER Working Paper 12347, 2006. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w12347>

- Harrison, Anne y Gordon H. Hanson. "Who Gains from Trade Reform: Some Remaining Puzzles." NBER Working Paper 6915, 1999. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w6915>
- Hausman, Jerry y Ephraim Leibtag. "Consumer Benefits from Increased Competition in Shopping Outlets: Measuring the Effect of Wal-Mart." NBER Working Paper 11809, 2005. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w11809>
- Hay, Donald. 2001. "The Post-1980 Brazilian Trade Liberalization and the Performance of Large Manufacturing Firms: Productivity, Market Share and Profits." *Economic Journal* 111, núm. 473 (2001): 620-41.
- Heckman, James y Alan Krueger. "Inequality in America: What Role for Human Capital Policies?" En *Alvin Hansen Symposium on Public Policy Series*, editado por Benjamin Friedman. Cambridge y Londres: MIT, 2003.
- Heckman, James y Carmen Pagés. *Regulación y Empleo: Lecciones de América Latina y el Caribe*. Editado por la NBER; edición especial en español por CISS y CIEDESS. Santiago de Chile: CIEDESS, 2005.
- Heckman, James, Rebecca Roselius y Jeffrey Smith. "Education and Training Policy: A Reevaluation of the Underlying Assumptions behind the New Consensus." En *Labor Markets, Employment Policy, and Job Creation*, editado por Levenson y Solmon. Santa Mónica, California: Milken Institute, 1994.
- Held, David, Anthony G. McGrew, David Goldblatt y Jonathan Perraton. *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Polity Press, 1999.
- Hirst, Paul y Grahame Thompson. *Globalization in Question*. 2ª edición, Cambridge: Polity Press, 1999.
- Holmlund, Bertil. "Unemployment Insurance in Theory and Practice". *Scandinavian Journal of Economics*. Documento presentado en el Simposium del 100º Aniversario en Política Pública y Teoría Económica. Oslo, Enero 31 - febrero 2, 1997.
- Huber, Evelyne. "Globalization and Social Policy Developments in Latin América." En *Globalization and the Future of the Welfare State*, editado por Miguel Glatzer y Dietrich Rueschemeyer. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2005.
- Jacobson, Louis, Robert LaLonde y Daniel Sullivan. "Estimating the Returns to Community College Schooling for Displaced Workers." Documentos de Discusión IZA 1017. Alemania: Institute for the Study of Labor (IZA), 2004.
- James, Estelle, Alejandra Cox-Edwards y Rebeca Wong. "The Gender Impact of Social Security Reform in Latin America." *Well-being and Social Policy* 1, núm. 1 (2005): 1-32.
- Jorgenson, Dale W. "Information Technology and U.S. Economic Growth". *Scandinavian Journal of Economics* 107(2005): 631-650.
- Kaplan David, Gabriel Martínez y Raymond Robertson. "What Happens to Wages after Displacement?." *Economía* 5, núm. 2 (primavera 2005): 197-242.
- Katzenstein, Peter J. *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*. Ithaca y Londres: Cornell University Press, 1985.
- Kaufman, Robert R. "Latin America in the Global Economy: Macroeconomic Policy, Social Welfare, and Political Democracy." En *States, Markets and Just Growth: Development in the Twenty-first Century*, editado por Atul Kohli, Chung-in Moon y Georg Sørensen. Nueva York: The United Nations University. 2003.
- Kaufman, Robert y Alex Segura. "Globalization, Domestic Politics, and Social Spending in Latin America: A Time Series-Cross Section Analysis, 1973-1997." *World Politics* 53 (2001): 553-87.
- Keohane, Robert y Joseph Nye. Introducción de *Governance in a Globalization World*. Editado por Joseph S. Nye y John D. Donahue. Washington: Brookings Institute Press, 2000.
- Keynes, John Maynard. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Cambridge: Cambridge University Press, 1936.

- Köhler, Horst. "Toward a Better Globalization." Conferencia inaugural con ocasión del Honorary Professorship Award en la Eberhard Karls University de Tübingen: October 16, 2003.
- Kolm, Ann-Sofie. "Differentiated Payroll Taxes, Unemployment, and Welfare". *Journal of Public Economics* 70 (1998): 255-71.
- Kugler, Adriana. "El Efecto de las Regulaciones de Seguridad del Empleo en la Flexibilidad del Mercado de Trabajo: Evidencia de la Reforma al Mercado de Trabajo Colombiana." En *Regulación y Empleo: Lecciones de América Latina y el Caribe*, editado por James Heckman y Carmen Pagés. Editado por la NBER; edición especial en español por CISS y CIEDESS. Santiago de Chile: CIEDESS, 2005.
- Kurczyn, Patricia. *Las Nuevas Relaciones de Trabajo*. México, D.F.: Editorial Porrúa y UNAM, 1999.
- Lafer, Gordon. *The Job Training Charade*. Ithaca: Cornell University Press, 2002.
- Layard, Richard, Stephen Nickell y Richard Jackman. *The Unemployment Crisis*. Oxford: Oxford University Press, 1994.
- Leamer, Edward E. "In Search of the Stolper-Samuelson Linkages Between International Trade and Lower Wages." En *Worth Series in Outstanding Contributions: International Economics*, editado por Edward E. Leamer (Nueva York: Worth Publishers, 2001), 204-31.
- Lele, Uma, Nafis Sadik y Adele Simmons. "The Changing Aid Architecture: Can Global Initiatives Eradicate Poverty?" Mimeo, OCDE, 2006. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/60/54/37034781.pdf#search=%22the%20changing%20aid%20architecture%22> (accesado el 25 de julio de 2006).
- Lindert, Peter H. y Jeffrey G. Williamson. "Does Globalization Make the World More Unequal?" NBER Working Paper 8228, 2001. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w8228>.
- Liu, Lilli. "Entry-Exit, Learning and Productivity Change: Evidence from Chile." *Journal of Development Economics* 42, núm. 2 (1993): 321-44.
- Ljungqvist, Lars y Thomas Sargent. "The European Unemployment Dilemma." *Journal of Political Economy* 106 (1998): 514-50.
- Martin, Philip, L. "Managing Labor Migration: Temporary Worker Programs for the 21st Century." Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEI), 2003.
- Martínez, Daniel. *El Mundo del Trabajo en la Integración Económica y la Liberalización Comercial: Una Mirada desde los Países Americanos*. Perú: Oficina Internacional del Trabajo, 2004.
- McKinsey Global Institute. *The Emerging Global Labor Market. McKinsey Global Institute Report*. McKinsey & Co., junio 2005.
- _____. *New Horizons: Multinational Company Investment in Developing Economies*. San Francisco: McKinsey & Co., 2003.
- McMillan, Margaret, Alix Peterson Zwane y Nava Ashraf. "My Policies or Yours: Does OECD Support for Agriculture Increase Poverty in Developing Countries?" Por publicarse en *Globalization and Poverty*, editado por Anne Harrison. University of Chicago Press for NBER, 2005.
- Mesa-Lago, Carmelo. *Las Reformas de Salud en América Latina y el Caribe: su Impacto en los Principios de la Seguridad Social*. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas, 2005.
- Mesa-Lago, Carmelo. "Structural Reform of Social Security Pensions in Latin America: Models, Characteristics, Results and Conclusions." *International Social Security Review* 54, núm. 4 (2001): 67-92.
- Milanovic, Branko. *Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality*. Nueva Jersey: Princeton University Press, 2005.
- _____. "The World Income Distribution, 1988 and 1993: First Calculation Based on Households Surveys Alone." *The Economic Journal* 112 (enero 2002): 51-92.

- Ministerio del Interior. "Acuerdo entre el Gobierno de la República Argentina y la República Federativa del Brasil sobre Facilitación de Actividades Empresariales", en vigor desde el 9 de noviembre de 1998. Ministerio del Interior, 2006a. Disponible en: <http://www.mininterior.gov.ar> (accesado 24 de enero del 2006).
- _____. "Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR", en vigor desde el 13 de julio del 2004. Ministerio del Interior, 2006b. Disponible en: <http://www.mininterior.gov.ar> (accesado 24 de enero del 2006).
- _____. "Convenio de Migración entre la República Argentina y la República de Bolivia", en vigor desde el 5 de mayo de 1999. Ministerio del Interior, 2006c. Disponible en: <http://www.mininterior.gov.ar> (accesado 24 de enero del 2006).
- _____. "Convenio de Migración entre la República Argentina y la República del Perú", en vigor desde el 5 de mayo de 1999. Ministerio del Interior, 2006d. Disponible en: <http://www.mininterior.gov.ar> (accesado 24 de enero del 2006).
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (España). "Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos Relativo a la Circulación de Personas, el Tránsito y la Readmisión de Extranjeros Entrados Ilegalmente", aplicado provisionalmente desde el 13 de febrero de 1992. Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006. Disponible en: <http://extranjeros.mtas.es> (accesado 24 de enero del 2006).
- Mishra, Prachi. "Emigration and Wages in Source Countries: Evidence from Mexico." Documento de Trabajo del Fondo Monetario Internacional, marzo 2006.
- Muendler, Marc. "Trade, Technology, and Productivity: A Study of Brazilian Manufacturers, 1986-98." University of California at Berkeley, Department of Economics, abril 2002. Disponible en: http://www.econ.ucsd.edu/seminars/seven_ssrc/muendler_brazprod.pdf
- Mazumdar, Joy y Myriam Quispe-Agnoli. "Trade and the Skill Premium in Developing Countries: The Role in Intermediate Goods and Some Evidence from Peru." Federal Reserve Bank of Atlanta, Working Paper 2002-11, julio 2002.
- Medici, Andre. "Incomplete Health Reforms in Latin America: Some of the Elements of Their Political Economy." Por publicarse en *Well-being and Social Policy*. 2006.
- Nicita, Alessandro. "Who Benefited from Trade Liberalization in Mexico? Measuring the Effects on Household Welfare." Banco Mundial, Policy Research Working Paper 3265, 2004. Disponible en: <http://worldbank.org>.
- Norton, Grubb. *Learning to Work: The Case for Reintegrating Job Training and Education*. Nueva York: Russell Sage Foundation, 1996.
- Observatorio del Mercado de Trabajo. "Declaración Sociolaboral del MERCOSUR", suscrito el 10 de diciembre de 1998. Disponible en: <http://www.observatorio.net> (accesado 30 de enero del 2006).
- Obstfeld Maurice y Alan M. Taylor. *Global capital markets: Integration, Crisis, and Growth*. Cambridge, Nueva York y Melbourne: Cambridge University Press, 2004.
- _____. "Globalization and Capital Markets." En *Globalization in Historical Perspective*, editado por M.D. Bordo, A. M. Taylor y J.G. Williamson. Chicago: University of Chicago Press, 2003.
- O'Higgins, Niall. "Trends in the Youth Labour Market in Developing and Transition Countries". Serie de Documentos de Discusión de Protección Social del Banco Mundial 0321. Washington: 2003.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). "OECD Employment Outlook 2006: Boosting Jobs and Incomes." OECD, 2006.

- Disponible en: http://www.oecd.org/document/38/0,2340,en_2649_34731_36261286_1_1_1_1,00.html
- _____. *National Accounts of OECD Countries*. Francia: OECD, 2005a.
- _____. *OECD Economic Globalization Indicators*. Francia: OECD, 2005b.
- _____. *OECD Handbook on Economic Globalization Indicators*. Francia: OECD, 2005c.
- _____. *OECD in Figures*. OECD, 2005d. Disponible en: http://www.oecd.org/document/62/0,2340,en_2649_201185_2345918_1_1_1_1,00.html. (accesado el 21 de junio de 2006).
- _____. *OECD Employment Outlook 2005*. OECD, 2005e. Disponible en: http://www.oecd.org/document/1/0,2340,en_2649_201185_34855489_1_1_1_1,00.html
- _____. *OECD Employment Outlook 2004*. OECD, 2004. Disponible en: http://www.oecd.org/document/62/0,2340,en_2649_201185_31935102_1_1_1_1,00.html
- _____. "A Detailed Description of Employment Protection Regulation in Force in 2003." OECD, 2003. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/4/30/31933811.pdf>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Korea Labour Institute. *A Comparative Study on Labour Migration Management in Selected Countries*, Corea y Suiza: publicación conjunta del Korea Labour Institute y de la Organización Internacional para las Migraciones, 2004.
- Oficina Internacional del Trabajo. "En Busca de un Compromiso Equitativo para los Trabajadores Migrantes en la Economía Globalizada: Resumen". Conferencia Internacional del Trabajo, 92ª reunión, 2004.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). "Base de Datos LABORSTA". Ginebra: OIT, 2006. Disponible en: <http://laborsta.ilo.org>
- _____. Tendencias Mundiales de Empleo. OIT, 2004a.
- _____. *Global Employment Trends for Youth*. Ginebra: OIT, 2004b. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/getyen.pdf>
- _____. *Estudio General sobre los Trabajadores Migrantes*. Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. OIT, 1999.
- Organización Mundial del Comercio (OMC). "Statistics Database." OMC, 2006. Disponible en: <http://stat.wto.org/StatisticalProgram/WSDBViewData.aspx?Language=E> (accesado el 8 de mayo de 2006).
- _____. "Trade Profiles 2005." OMC, 2005. Disponible en: <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCcountryPFHome.aspx?Language=E> (accesado el 15 de mayo de 2006).
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). *United Nations Conference on Trade and Development: Foreign Direct Investment Interactive Database*. ONU, 2006a. Disponible en: <http://stats.unctad.org/FDI> (accesado el 29 de mayo de 2006).
- _____. "Millennium Development Goal Indicators Database." ONU, 2006b. Disponible en: <http://millenniumindicators.un.org>
- _____. *Informe Anual del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2002*. ONU, 2002. Disponible en: <http://www.undp.org/annualreports/2002/espanol/>
- Osborne, Derek. "Social Security in the CARICOM Single Market and Economy. A Current Assessment and a Road Map for Achieving Future Financial Sustainability and Income Security." CARICOM, 2004.
- Osterhammel, Jürgen y Niels P. Peterson. *Globalization. A Short History*. Princeton: Princeton University Press, 2003.
- Palomino, Héctor. "Los Efectos de la Apertura Comercial sobre el Empleo y las Relaciones Laborales en Argentina". En *Consecuencias Laborales de los Procesos de Integración Económica, los Casos del MERCOSUR y del NAFTA* (Buenos Aires: FLACSO, 2003), 137-83.

- Pavcnik, Nina. "Trade Liberalization, Exit, and Productivity Improvements: Evidence from Chilean Plants." *Review of Economic Studies* 69, núm. 1 (2002): 245-76.
- Pierson, Paul. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press, 2001.
- Pissarides, Christopher. *Equilibrium Unemployment Theory*. Cambridge: MIT Press, 2000.
- Portal Oficial de la Embajada Argentina en España. "Convenio de migración entre España y la República Argentina", en vigor desde el 8 de julio de 1960. Disponible en: <http://www.portalargentino.net> (accesado 23 de enero del 2006).
- Prasad, Eswar S., Kenneth Rogoff, Shang-Jin Wei y M. Ayhan Kose. "Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence." Por publicarse en *Globalization and Poverty*, editado por Anne Harrison. University of Chicago Press for NBER. 2005.
- Pritchett, Lant y Lawrence H. Summers. "Wealthier is Healthier" *Journal of Human Resources* 31, núm. 4 (1996): 841-68.
- Pryor Frederic y David Schaffer. *Who's Not Working and Why: Employment, Cognitive Skills, Wages, and the Changing U.S. Labor Market*. Cambridge, Nueva York y Melbourne: Cambridge University Press, 1999.
- Quah, Danny. "The Weightless Economy in Growth." *The Business Economist* 30, núm. 1 (1999): 40-53.
- Raisanen, Heikki. "Implementation Issues in Finland: Experience, Developments and Context of Labour Market Policy Measures." En *Labour Market Policies and the Public Employment Service*. París: OCDE, 2001.
- Rama, M. *The Labor Market and Trade Reform in Manufacturing, in the Effects of Protectionism on a Small Country*. Editado por Michael Connolly y Jaime de Melo. The World Bank Regional and Sectoral Studies, Washington, DC. 1994.
- Rant, Majda. "Measuring Economic Globalization –New Views on Statistics". Documento presentado en 13th Statistical Days of the Statistical Office of the Republic of Slovenia, Radenci, Noviembre 2003.
- Razin, Assaf, Efraim Sadka y Chang Woon Nam. *The Decline of the Welfare State: Demography and Globalization*. CESifo Book Series. Cambridge, MA: MIT Press, 2005.
- Revenga, Anna L. "Employment and Wage Effects of Trade Liberalization: The Case of Mexican Manufacturing." *Journal of Labor Economics* 15, núm. 3 (1997): 20-43.
- Robbins, Donald J. "HOS Hits Facts: Facts Win; Evidence on Trade and Wages in the Developing World." Harvard Institute for International Development, Development Discussion Paper 557, octubre de 1996.
- Rodas-Martini, Pablo. "Implicaciones del DR-CAFTA para el Empleo y la Seguridad Social en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua." Estudio realizado para la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 2006.
- Rogerson, Richard, Robert Shimer y Randall Wright. "Search-Theoretic Models of the Labor Market: A Survey". *Journal of Economic Literature* 43 (diciembre 2005): 959-988.
- Ruhs, Martin. "Temporary Foreign Workers Programmes: Policies, Adverse Consequences, and the Need to Make Them Work." Center for Comparative Immigration Studies (CCIS), Working Paper 56, 2002.
- Saavedra, Jaime y Máximo Torero. "Liberalización de la balanza de pagos. Efectos sobre el crecimiento, el empleo y la productividad. El caso de Perú". En *Regulación y Empleo: Lecciones de América Latina y el Caribe*, editado por James Heckman y Carmen Pagés. Editado por la NBER; edición especial en español por CISS y CIEDESS. Santiago de Chile: CIEDESS, 2005.
- Sabel, Charles, Dara O'Rourke y Archon Fung. "Ratcheting Labor Standards: Regulation for Continuous Improvement in the Global Workplace." KSG Working Paper núm. 00-010;

- Columbia Law and Economic Working Paper núm. 185; Columbia Law School, Pub. Law Research Paper núm. 01-21 (2000).
- Sachs, Jeffrey D. *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. Nueva York: The Penguin Press, 2005.
- Sala-i-Martin, Xavier. "The World Distribution of Income (Estimated from Individual Country Distributions)." NBER Working Paper 8933, 2002. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w8933>
- Sala-i-Martin, Xavier "The Disturbing 'Rise' of Global Income Inequality." NBER Working Paper 8904, 2002. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w8904>
- Schlamberger, Niko. "Globalization — What, Why, and How to Measure". Documento presentado en International Conference, Investment in the Future, Praga, 2004.
- Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA). "Declaración de los Presidentes Centroamericanos sobre Seguridad Social", suscrita el 10 de diciembre de 1992. SIECA, 2006a. Disponible en: <http://www.sieca.org.gt> (accesado 2 de febrero del 2006).
- _____. "Tratado de la Integración Social Centroamericana", suscrito el 30 de marzo de 1995. SIECA, 2006b. Disponible en: <http://www.sieca.org.gt> (accesado 2 de febrero del 2006).
- Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE). "Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur" en vigor desde 1 de junio del 2005. SICE, 2006a. Disponible en: <http://www.sice.oas.org/defaults.asp> (accesado 3 de febrero del 2006).
- _____. "Acuerdo para la Creación de la Visa MERCOSUR", suscrito el 15 de diciembre del 2003. SICE, 2006b. Disponible en: <http://www.sice.oas.org/defaults.asp> (accesado 3 de febrero del 2006).
- Social Development Canada (SD). "Acuerdo para el Empleo Temporal de Trabajadores Agrícolas Mexicanos en Canadá", enero 2004. SD, 2006a. Disponible en: <http://www.sdc.gc.ca> (accesado 6 de febrero del 2006).
- _____. "Agreement between Canada and France on Social Security", en vigor desde el 1 de marzo de 1981. SD, 2006b. Disponible en: <http://www.sdc.gc.ca> (accesado 3 de febrero del 2006).
- _____. "Agreement between Canada and Japan on Social Security", aún no entra en vigor. SD, 2006c. Disponible en: <http://www.sdc.gc.ca> (accesado 3 de febrero del 2006).
- _____. "Agreement between Canada and Portugal with Respect to Social Security", en vigor desde el 1 de mayo de 1981. SD, 2006d. Disponible en: <http://www.sdc.gc.ca> (accesado 3 de febrero del 2006).
- _____. "Agreement between the Government of Canada and the Government of Jamaica with Respect to Social Security", en vigor desde el 1 de enero de 1984. SD, 2006e. Disponible en: <http://www.sdc.gc.ca> (accesado 3 de febrero del 2006).
- _____. "Agreement for the Employment in Canada of Commonwealth Caribbean Seasonal Agricultural Workers", enero del 2004. SD, 2006f. Disponible en: <http://www.sdc.gc.ca> (accesado 6 de febrero del 2006).
- _____. "Agreement on Social Security between Canada and Antigua and Barbuda", en vigor desde el 1 de enero de 1994. SD, 2006g. Disponible en: <http://www.sdc.gc.ca> (accesado 3 de febrero del 2006).
- _____. "Agreement on Social Security between Canada and Belgium", en vigor desde el 1 de enero de 1987. SD, 2006h. Disponible en: <http://www.sdc.gc.ca> (accesado 3 de febrero del 2006).
- _____. "Agreement on Social Security between Canada and Saint Lucia", en vigor desde el 1 de enero de 1988. SD, 2006i. Disponible en: <http://www.sdc.gc.ca> (accesado 3 de febrero del 2006).
- _____. "Agreement on Social Security between Canada and the Federation of St. Kitts and Nevis",

en vigor desde el 1 de enero de 1994. SD, 2006j. Disponible en: <http://www.sdc.gc.ca> (accesado 3 de febrero del 2006).

_____. "Agreement on Social Security between Canada and the Hellenic Republic", en vigor desde el 1 de diciembre de 1997. SD, 2006k. Disponible en: <http://www.sdc.gc.ca> (accesado 3 de febrero del 2006).

_____. "Agreement on Social Security between Canada and the Kingdom of Denmark", en vigor desde el 1 de enero de 1986. SD, 2006l. Disponible en: <http://www.sdc.gc.ca> (accesado 3 de febrero del 2006).

_____. "Agreement on Social Security between Canada and the Kingdom of Norway", en vigor desde el 1 de enero de 1987. SD, 2006m. Disponible en: <http://www.sdc.gc.ca> (accesado 3 de febrero del 2006).

_____. "Agreement on Social Security between Canada and the Republic of Cyprus", en vigor desde el 1 de mayo de 1991. SD, 2006n. Disponible en: <http://www.sdc.gc.ca> (accesado 3 de febrero del 2006).

_____. "Agreement on Social Security between Canada and the Slovak Republic", en vigor desde el 1 de enero del 2003. SD, 2006o. Disponible en: <http://www.sdc.gc.ca> (accesado 3 febrero del 2006).

_____. "Agreement on Social Security between Canada and the United Mexican States", en vigor desde el 1 de mayo de 1996. SD, 2006p. Disponible en: <http://www.sdc.gc.ca> (accesado 3 de febrero del 2006).

_____. "Agreement on Social Security between the Government of Canada and the Government of Australia", en vigor desde el 1 de enero del 2003. SD, 2006q. Disponible en: <http://www.sdc.gc.ca> (accesado 3 de febrero del 2006).

_____. "Agreement on Social Security between the Government of Canada and the Government of New Zealand", en vigor desde el 1 de mayo de

1997. SD, 2006r. Disponible en: <http://www.sdc.gc.ca> (accesado 3 de febrero del 2006).

_____. "Agreement on Social Security between the Government of Canada and the Government of Saint Vincent and the Grenadines", en vigor desde el 1 de enero del 2003. SD, 2006s. Disponible en: <http://www.sdc.gc.ca> (accesado 3 de febrero del 2006).

_____. "Agreement on Social Security between the Government of Canada and the Government of Sweden", en vigor desde el 1 de abril del 2003. SD, 2006t. Disponible en: <http://www.sdc.gc.ca> (accesado 3 de febrero del 2006).

_____. "Agreement on Social Security between the Government of Canada and the Government of the Eastern Republic of Uruguay", en vigor desde el 1 de enero del 2002. SD, 2006u. Disponible en: <http://www.sdc.gc.ca> (accesado 3 de febrero del 2006).

_____. "Agreement on Social Security between the Government of Canada and the Government of the Kingdom of the Netherlands", en vigor desde el 1 de abril del 2004. SD, 2006v. Disponible en: <http://www.sdc.gc.ca> (accesado 3 de febrero del 2006).

_____. "Agreement on Social Security between the Government of Canada and the Government of the Republic of Chile", en vigor desde el 1 de junio de 1998. SD, 2006w. Disponible en: <http://www.sdc.gc.ca> (accesado 3 de febrero del 2006).

_____. "Agreement on Social Security between the Government of Canada and the Government of the Republic of Korea", en vigor desde el 1 de mayo de 1999. SD, 2006x. Disponible en: <http://www.sdc.gc.ca> (accesado 3 de febrero del 2006).

_____. "Agreement on Social Security between the Government of Canada and the Government of the Republic of Turkey", en vigor desde el 1 de enero del 2005. SD, 2006y. Disponible en: <http://www.sdc.gc.ca> (accesado 3 de febrero del 2006).

- _____. "Convention on Social Security between the Government of Canada and the Government of the Kingdom of Morocco", aún no entra en vigor. SD, 2006z. Disponible en: <http://www.sdc.gc.ca> (accesado 3 de febrero del 2006).
- _____. "Convention on Social Security between Canada and the Swiss Confederation", suscrito el 24 de febrero de 1994. SD, 2006aa. Disponible en: <http://www.sdc.gc.ca> (accesado 3 de febrero del 2006).
- _____. "Office Consolidation of the Agreement Between the Government of Canada and the Government of the United States of America with Respect to Social Security", en vigor desde el 1 de octubre de 1997. SD, 2006ab. Disponible en: <http://www.sdc.gc.ca> (accesado 3 de febrero del 2006).
- _____. "Office Consolidation of the Agreement on Social Security between Canada and the Federal Republic of Germany", en vigor desde el 1 de diciembre del 2003. SD, 2006ac. Disponible en: <http://www.sdc.gc.ca> (accesado 3 de febrero del 2006).
- _____. "Office Consolidation of the Agreement on Social Security between Canada and the Republic of the Philippines", en vigor desde el 1 de julio del 2001. SD, 2006ad. Disponible en: <http://www.sdc.gc.ca> (accesado 3 de febrero del 2006).
- Social Security Administration (SSA). "Agreement between the United States of America and Japan on Social Security", en vigor desde el 1 de octubre del 2005. SSA, 2006a. Disponible en: <http://www.ssa.gov> (accesado 14 de febrero 2006).
- _____. "Agreement between the United States of America and the Federal Republic of Germany on Social Security", en vigor desde el 1 de mayo de 1996. SSA, 2006b. Disponible en: <http://www.ssa.gov> (accesado 14 de febrero 2006).
- _____. "Agreement between the United States of America and the Government of Australia on Social Security", en vigor desde el 1 de octubre del 2002. SSA, 2006c. Disponible en: <http://www.ssa.gov> (accesado 14 de febrero 2006).
- _____. "Agreement between the United States of America and the Italian Republic on the Matter of Social Security", en vigor desde el 1 de enero de 1986. SSA, 2006d. Disponible en: <http://www.ssa.gov> (accesado 14 de febrero 2006).
- _____. "Agreement between the United States of America and the Kingdom of Belgium on Social Security", en vigor desde el 1 de Julio de 1984. SSA, 2006e. Disponible en: <http://www.ssa.gov> (accesado 14 de febrero 2006).
- _____. "Agreement between the United States of America and the Kingdom of Sweden on Social Security", en vigor desde el 1 de enero de 1987. SSA, 2006f. Disponible en: <http://www.ssa.gov> (accesado 14 de febrero 2006).
- _____. "Agreement between the United States of America and the Republic of Austria on Social Security", en vigor desde el 1 de noviembre de 1991. SSA, 2006g. Disponible en: <http://www.ssa.gov> (accesado 14 de febrero 2006).
- _____. "Agreement between the United States of America and the Republic of Korea on Social Security", en vigor desde el 1 de abril del 2001. SSA, 2006h. Disponible en: <http://www.ssa.gov> (accesado 14 de febrero 2006).
- _____. "Agreement between the United States of America and the Swiss Confederation on Social Security", en vigor desde el 1 de octubre de 1989. SSA, 2006i. Disponible en: <http://www.ssa.gov> (accesado 14 de febrero 2006).
- _____. "Agreement on Social Security between the United States of America and the French Republic", en vigor desde el 1 de Julio de 1988. SSA, 2006j. Disponible en: <http://www.ssa.gov> (accesado 14 de febrero 2006).
- _____. "Agreement on Social Security between the United States of America and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland", en vigor desde el 1 de enero de 1997. SSA, 2006k.

- Disponible en: <http://www.ssa.gov> (accesado 14 de febrero 2006).
- _____. "Convenio sobre Seguridad Social entre los Estados Unidos de América y España", en vigor desde el 1 de abril de 1988. SSA, 2006l. Disponible en: <http://www.ssa.gov> (accesado 14 de febrero 2006).
- _____. "Social Security Act". SSA, 2006m. Disponible en: <http://www.ssa.gov> (accesado 14 de febrero 2006).
- Stallings, Barbara. "International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform." En *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, editado por Stephan Haggard y Robert R. Kaufman. Princeton: Princeton University Press, 1992.
- Stephenson, Sherry M. "Can Regional Liberalization of Services Go Further than Multilateral Liberalization under the GATS?" Organización de los Estados Americanos (OEA), Serie de Estudios de la Unidad de Comercio, octubre de 2002. Disponible en: <http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=S&sLink=http://www.sice.oas.org/TUnit/pubinfos.asp>
- Stiglitz, Joseph. *Globalization and Its Discontent*. New York: W.W. Norton & Company Inc., 2002.
- _____. "Reflections on the Nature Rate Hypothesis". *Journal of Economic Perspectives* 11, núm. 1 (1997): 3-10.
- Superintendencia de AFP (SAFP). "Convenio de Seguridad Social entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República Federativa del Brasil", en vigor. SAFP, 2006a. Disponible en: <http://www.safp.cl> (accesado 21 de febrero 2006).
- _____. "Convenio de Seguridad Social entre la República de Chile y la República Oriental del Uruguay", en vigor. SAFP, 2006b. Disponible en: <http://www.safp.cl> (accesado 21 de febrero 2006).
- _____. "Convenio sobre Seguridad Social entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de Canadá", en vigor desde el 1 de junio de 1998. SAFP 2006c. Disponible en: <http://www.safp.cl> (accesado 21 de febrero 2006).
- _____. "Acuerdo en Materia de Seguridad Social entre Chile y Québec", en vigor. SAFP, 2006d. Disponible en: <http://www.safp.cl> (accesado 21 de febrero 2006).
- _____. "Convenio de Seguridad Social entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de Australia", aún no en vigor. SAFP, 2006e. Disponible en: <http://www.safp.cl> (accesado 21 de febrero 2006).
- _____. "Convenio de Seguridad Social entre la República de Chile y la República Checa", en vigor desde el 1 de marzo del 2004. SAFP, 2006f. Disponible en: <http://www.safp.cl> (accesado 21 de febrero 2006).
- _____. "Convenio de Seguridad Social entre la República de Chile y el Reino de Suecia", en vigor. SAFP, 2006g. Disponible en: <http://www.safp.cl> (accesado 21 de febrero 2006).
- _____. "Convenio entre la República de Chile y la República Federal de Alemania sobre Pensiones", en vigor. SAFP, 2006h. Disponible en: <http://www.safp.cl> (accesado 21 de febrero 2006).
- _____. "Convenio entre la República de Chile y la Confederación Suiza sobre Seguridad Social", en vigor. SAFP, 2006i. Disponible en: <http://www.safp.cl> (accesado 21 de febrero 2006).
- _____. "Convenio sobre Seguridad Social entre la República de Chile y la República de Austria", en vigor. SAFP, 2006j. Disponible en: <http://www.safp.cl> (accesado 21 de febrero 2006).
- _____. "Convenio sobre Seguridad Social entre la República de Chile y el Reino de Bélgica", en vigor. SAFP, 2006k. Disponible en: <http://www.safp.cl> (accesado 21 de febrero 2006).
- _____. "Convenio sobre Seguridad Social entre la República de Chile y el Reino de Dinamarca", en

- vigor. SAFP, 2006l. Disponible en: <http://www.safp.cl> (accesado 21 de febrero 2006).
- _____. "Convenio sobre Seguridad Social entre la República de Chile y los Estados Unidos de América", aún no entra en vigor. SAFP, 2006m. Disponible en: <http://www.safp.cl> (accesado 21 de febrero 2006).
- _____. "Convenio sobre Seguridad Social entre la República de Chile y la República Francesa", en vigor desde el 15 de junio del 2001. SAFP, 2006n. Disponible en: <http://www.safp.cl> (accesado 21 de febrero 2006).
- _____. "Convenio sobre Seguridad Social entre la República de Chile y el Gran Ducado de Luxemburgo", en vigor. SAFP, 2006o. Disponible en: <http://www.safp.cl> (accesado 21 de febrero 2006).
- _____. "Convenio sobre Seguridad Social entre la República de Chile y el Reino de Noruega", en vigor. SAFP, 2006p. Disponible en: <http://www.safp.cl> (accesado 21 de febrero 2006).
- _____. "Convenio sobre Seguridad Social entre la República de Chile y la República Portuguesa", en vigor. SAFP, 2006q. Disponible en: <http://www.safp.cl> (accesado 21 de febrero 2006).
- Sutherland, Peter. "The Doha Debacle." *Wall Street Journal* (agosto de 2006).
- Tanzi, Vito y Ludger Schuknecht. *Public Expenditure in the 20th Century: a Global Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- Taran, Patrick A. y Eduardo Geronimi. "Globalización y Migraciones Laborales: Importancia de la Protección". *Oficina Internacional del Trabajo, Perspectivas sobre Migraciones Laborales* 3S, 2003.
- Thatcher, Margaret. *Statecraft. Strategies for a Changing World*. Harper Collins Publishers. 2002.
- Trefler, Daniel. "The Long and the Short of the Canada-U.S. Free Trade Agreement." NBER Working Paper 8293, 2001. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w8293>
- Tybout, James. "Chile 1979-86: Trade Liberalization and its Aftermath." En *Industrial Evolution in Developing Countries*, editado por Mark Roberts y James Tybout (Oxford University Press, 1996), 200-25.
- Tybout, James, Jaime DeMelo y Vittorio Corbo. "The Effects of Trade Reforms on Scale and Technical Efficiency." *Journal of International Economics* 31, núm. 3-4 (1991): 231-50.
- Tybout, James y M. Daniel Westbrook. "Trade Liberalization and the Dimensions of Efficiency Change in Mexican Manufacturing Industries." *Journal of International Economics* 39, núm. 1-2 (1995): 53-78.
- United States Agency for International Development (USAID). "Latin America and the Caribbean Selected Economic and Social Data." USAID, 2005.
- Velásquez Pinto, Mario. "Seguros de Desempleo, Objetivos, Características y Situación en América Latina". *CEPAL, Serie Financiamiento para el Desarrollo*. Chile: 2003. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/Comercio/7/LCL1917P/lcl1917e.pdf>. (accesado el 6 de julio de 2006).
- Web de Extranjería, España. "Acuerdo entre el Reino de España y la República Dominicana Relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios Laborales", suscrito el 17 de diciembre del 2001. Web de Extranjería, España 2006a. Disponible en: <http://www.intermigra.info/semiex/index.php> (accesado 27 febrero 2006).
- _____. "Acuerdo entre España y Colombia Relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios Laborales", suscrito el 21 de mayo del 2001. Web de Extranjería, España 2006b. Disponible en: <http://www.intermigra.info/semiex/index.php> (accesado 21 de febrero 2006).
- _____. "Acuerdo entre la República del Ecuador y el Reino de España Relativo a la Regulación y Ordenación de los Flujos Migratorios", suscrito el 31 de enero del 2001. Web de Extranjería España, 2006c. Disponible en: <http://www.intermigra.info/semiex/index.php>

www.intermigra.info/semiex/index.php

(accesado 21 de febrero 2006).

_____. "Acuerdo Administrativo entre España y Marruecos, Relativo a los Trabajadores de Temporada", suscrito el 30 de septiembre de 1999. Web de Extranjería España, 2006d. Disponible en: <http://www.intermigra.info/semiex> (accesado 21 de febrero 2006).

_____. "Convenio entre el Reino de España y la República Portuguesa Relativo a la Readmisión de Personas en Situación Irregular", en vigor desde el 2 de abril de 1995. Web de Extranjería España, 2006e. Disponible en: <http://www.intermigra.info/semiex> (accesado 21 de febrero 2006).

Williamson, Jeffrey G. "Winners and Losers over Two Centuries of Globalization." NBER Working Paper 9161, septiembre 2002.

Wood, Adrian. "How Trade Hurt Unskilled Workers." *Journal of Economic Perspectives* 9, núm. 3 (1995): 57-80.

The World Commission on the Social Dimension of Globalization. *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*. Ginebra: OIT, 2004.

World Bank. *Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Oxford: Oxford University Press, 1994.

_____. *World Development Report 1993: Investing in Health*. Oxford: Oxford University Press, 1993.

W.B. *Prospects for Service Exports from the English-Speaking Caribbean*. World Bank, 2000.

Zhou, Jianping. "Reforming Employment Protection Legislation in France". Documento de Trabajo del Fondo Monetario Internacional, 2006.