LAS POLITICAS DE LOS ORGANISMOS MULTI-BILATERALES DE CREDITO Y SU IMPACTO EN LAS RELACIONES LABORALES EN AMERICA LATINA

Julio Godio[1]

[1] Director del Instituto del Mundo del Trabajo

C 03 - 01467

Indice

3

Presentación

5

1 - Acerca de los orígenes del FMI y el BM

7

2. Desarrollo y seguridad: la estrategia del BM frente al "Tercer Mundo" (1955-1970)

9

3. La década de los ochenta: convergencia
del FMI y el BM en los "programas de ajuste estructural"

11

4. Las dos fases del ajuste estructural y las reformas laborales

13

5. "El mundo del trabajo es una economía integrada":
análisis de la plataforma laboral del BM

5.1 Primera Parte: las estrategias de desarrollo y los trabajadores / 13
5.2 Segunda Parte: La integración internacional, ¿oportunidad o amenaza para los trabajadores? / 17
5.3 Tercera Parte: ¿Cómo deberían intervenir los gobiernos en los mercados de trabajo? / 19
5.4 Partes Cuarta y Quinta: políticas laborales en épocas de grandes cambios / 22

27

6. Ni demonizar ni subordinarse: políticas laborales alternativas
para el debate con las organizaciones multi-bilaterales de crédito

6.1 Globalización y asimetrías entre el Norte y el Sur / 27
6.2 Recuperar a Keynes: el Estado reinstalado en la economía / 29
6.3 Organizar un nuevo régimen de acumulación ampliada / 31
6.4 La tríada cuestionada: la alternativa es una sociedad del trabajo / 32

37

7. A modo de conclusión. Tomar el toro por las astas: debatir con EE.UU., el FMI
y el BM la conformación de una Comunidad Económica de las Américas

Presentación

Este documento no pretende dar seguimiento a la ejecución puntual de las políticas laborales diseñadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y otras organizaciones multi-bilaterales de crédito en América Latina. Para ello existen documentos elaborados por las organizaciones sindicales regionales, subregionales, por países y por sectores y ramas de actividad. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) produce información laboral rigurosa sobre los efectos de las políticas laborales en general sobre cada país, y a nivel de la región.

Este documento se concentra en analizar los fundamentos ideológicos y las plataformas programáticas del FMI y el BM que son el núcleo organizador de las políticas laborales de todo el sistema de instituciones financieras internacionales (IFIs) que operan en la región.

Hemos titulado un tema de este ensayo con las siguientes palabras: "ni demonizar ni subordinarse". Demonizar sólo conduce a comportamientos político-laborales críticos pero testimoniales, que eluden dar cuenta que si las políticas del FMI y el BM han logrado apoyos en gobiernos y organizaciones empresarias e influir en algunas organizaciones sindicales, es porque sus políticas laborales, a su manera, son respuestas en correspondencia con los cambios que producen la globalización y los procesos de integración y acuerdos comerciales en curso entre grupos de países o bilaterales. Es necesario ejercer la crítica al BM y el FMI pensando como el Papa Wojtyla se refirió al comunismo: "en el sistema había

semillas de verdad". También en el FMI y el BM hay semillas de verdad, referidas en el tema sociolaboral al impacto de la "autorrevolución del capital" y la segunda ola de mundialización de la economía sobre el mundo del trabajo. Esas verdades son, sin embargo, parciales y se transforman en "no-verdades" al inscribirse en una visión neoliberal, predominante en el FMI y el BM.

En este estudio se da cuenta de los debates que se han iniciado en el FMI, el BM y el gobierno de EE.UU. sobre los resultados negativos de las políticas de las IFIs sobre los países de la región. El reciente y excelente libro de Joseph Stiglitz, "El malestar en la globalización", que citamos en este documento, da cuenta de un inicio de debate al interior de esas instituciones hegemónicas entre posiciones neoclásicas ortodoxas y un neokeynesianismo actualizado en el capitalismo global. También se registra la apertura inicial pero importante del FMI y el BM al diálogo con sindicatos, políticos e intelectuales que son partidarios de la consigna del Foro de Porto Alegre de que "Otro mundo es posible".

Pero la concepción de subordinar países, economías y los intereses y derechos de los trabajadores en la región al FMI y el BM sólo conduce a lo que estamos viviendo: economías y mercados de trabajo desarticulados, pobreza y desempleo. Subordinarse al FMI o al BM sólo puede explicarse por el entramado de intereses entre beneficiarios del capitalismo rentístico en los países del G-7 y de América Latina. Para garantizar el desarrollo económico sustentable en nuestros países, y al mismo tiempo producir cambios profundos en las organizaciones multi-bilaterales de crédito favorables al crecimiento económico mundial y la creación de empleo decente, como plantea la OIT, es necesario reformular el rol del Estado.

Se requiere un Estado regulador, ¿por dónde empezar esta tarea? Hay múltiples "entradas" para resolver el problema. Pero la clave reside en la construcción de poder político democrático con vínculos orgánicos con las empresas y el mundo del trabajo. Se requiere la existencia de partidos políticos decididos moral e intelectualmente a realizar reformas de estructuras "duras" en esta región.

Como escribió Saint-Exupery en "El principito", el conocimiento consiste en hacer visible el lado invisible de las cosas. Hacer visibles los objetivos de fondo del FMI y el BM nos condujo a concentrar nuestra atención en un documento del BM de 1995, muy citado pero poco leído, titulado "El mundo del trabajo en una economía integrada". Es el Informe Anual sobre el Desarrollo en el Mundo del BM. El comentario a ese documento hará posible conocer bien qué significado tuvo el neoliberalismo en el FMI y en el BM, sin necesidad de demonizaciones ni subordinaciones.

Julio Godio
agosto 2002

1 Acerca de los orígenes del FMI y el BM

El FMI y el BM se crean al final de la Segunda Guerra Mundial como resultado de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, iniciada el 30 de junio de 1944 en Bretton Woods, EE.UU. Los objetivos de ambas instituciones eran reconstruir a Europa (de ahí que el Banco Mundial se llame inicialmente Banco Internacional para la Reconstrucción) e impedir nuevas depresiones futuras. En la agenda inicial de ambas instituciones no figuraba la cuestión del desarrollo, propia de los países periféricos, dado que la mayoría de ellos eran colonias o semicolonias.

Al FMI se le asigna la función de asegurar la estabilidad económica global, o los "equilibrios macroeconómicos" de las naciones y la economía mundial. Es decir, impedir una depresión global como la ocurrida en los años treinta. La estrella teórica de la creación del FMI fue el economista británico John Maynard Keynes, que había planteado una respuesta sencilla y precisa para enfrentar la crisis: éstas se originaban en la insuficiencia de la demanda agregada, y por eso eran necesarias las políticas estatales (monetarias y fiscales) para subir el gasto o reducir los impuestos. Al FMI se le encargó impedir una nueva depresión global. Cuando un país padecía una crisis y fuera incapaz de estimular la demanda agregada, el FMI le suministraría fondos. De este modo, según Keynes, se apoyaría a la democracia representativa y se bloquearía el desarrollo del comunismo.

Como escribe Joseph Stiglitz, "El FMI surgió de la creencia en la necesidad de una acción colectiva a nivel global para lograr la estabi-

lidad economía, igual que la ONU surgió de la creencia en la necesidad de una acción colectiva a nivel global para lograr la estabilidad política. El FMI es una institución pública, establecida con el dinero de los contribuyentes de todo el mundo"[1].

El Banco Mundial fue creado para apoyar en los países las políticas públicas y privadas orientadas a promover el desarrollo económico. En consecuencia, el BM se concentra en otorgar préstamos y subvenciones a los Estados. Como señalan sus estatutos, el objetivo último del BM es fomentar "el desarrollo de los recursos productivos de los estados miembros, contribuyendo a la mejoría en sus territorios de la productividad, el nivel de vida y las condiciones de los trabajadores"[2].

En la segunda mitad de la década de los cuarenta del siglo pasado, el objetivo principal del BM fue apoyar la reconstrucción europea. El Plan Marshall fue la herramienta principal, y el BM una herramienta adicional. En las décadas siguientes, el BM puso el eje en el "desarrollo".

El FMI reporta a los Ministros de Hacienda y a los Presidentes de los Bancos Centrales de los países miembros. Pero el control está en manos del G-7. **Sólo los EE.UU. tienen voto efectivo**. El BM es dirigido por "gobernadores", que son también los Ministros de Finanzas y los Presidentes de los Bancos Centrales de los países miembros. Pero el control está en manos de los diez países industrializados, que controlan el 60% de los votos en el Buró de Directores Ejecutivos. Por tradición, el Presidente del FMI es un ciudadano europeo, y el del BM un ciudadano norteamericano. El primero es elegido dentro de la Unión Europea, y el segundo por el gobierno de EE.UU., luego de consultas mutuas. Ambas instituciones tienen sus sedes en Washington, USA; formalmente, el BM es una agencia de la ONU.

El FMI y el BM fueron concebidos en un mundo que salía de la Segunda Guerra Mundial. Surgían dos superpotencias: EE.UU. y la Unión Soviética. Pero la hegemonía económica estaba en los EE.UU. Esta superpotencia ha logrado subordinar a los países europeos desarrollados occidentales, y éstos debieron aceptar el inicio del proceso de descolonización. El FMI y el BM fueron pensados como las dos instituciones claves, como diría Henry Morgenthau, Secretario del Tesoro de los EE.UU., en la sesión inaugural de la Conferencia de Bretton Woods: "La creación de una economía mundial dinámica en la cual los pueblos de cada nación tendrán posibilidades de realizar sus potencialidades en paz y de gozar más de los frutos del progreso material en una Tierra bendecida por riquezas naturales infinitas"[3].

---

[1] Joseph Stiglitz: *El malestar en la globalización*, Buenos Aires, Taurus, 2002, p. 39.
[2] Eric Toussaint: *La bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos*, San Sebastián (España), Garkoa, 2002, p. 214.
[3] Eric Toussaint, op. cit., p. 211.

2 Desarrollo y seguridad: la estrategia del BM frente al Tercer Mundo (1955-1970)

A partir de 1955, el BM comenzó a interesarse por los países periféricos del sistema capitalista. Este interés del BM se comprende porque en ese año se constituye en Bandoeng el Movimiento de Países No Alineados, y se observa en los países del Tercer Mundo un nuevo impulso a favor de modelos económicos de sustitución de importaciones y desarrollo de los mercados nacionales. Es la ola de regímenes nacionalistas en el Tercer Mundo con epicentros en Egipto y la India. Comienza un debate en el BM por los problemas productivos en el Tercer Mundo. La primera respuesta del BM es la "revolución verde", para aumentar la producción agrícola y satisfacer las necesidades alimenticias. Al mismo tiempo, el BM promueve una política de "construcción de las instituciones" bajo la forma de agencias para el desarrollo autónomas de los gobiernos en los países del Tercer Mudo.

En estos años, estamos en plena Guerra Fría entre EE.UU. y sus aliados del "mundo libre", por un lado, y la URSS, la reciente República Popular China y el llamado "campo socialista", por el otro. EL BM avanza en la línea de identificar sus intereses económicos con sus intereses políticos. De allí que el BM se niegue a entregar fondos a gobiernos que no eran de su agrado (por ejemplo, a principios de los sesenta se niegan préstamos al gobierno Goulart en Brasil, y a principios de los setenta al gobierno de la Unidad Popular, en Chile), pero sí lo hará con regímenes antidemocráticos identificados en la "lucha contra el comunismo" (por ejemplo, suministrando préstamos a las dictaduras militares en Brasil,

Indonesia y Chile instaladas entre 1964 y 1973). La ayuda del BM fue inversamente proporcional al respeto por los derechos humanos.

La línea del BM se condensa en una fórmula: "desarrollo y seguridad". Es el período en el que el BM es presidido por Robert McNamara (1968-1981). McNamara sería muy claro en 1968, cuando afirma que "la única limitación de las actividades del BM sería la capacidad de los países miembros de usar nuestra asistencia de manera eficaz y de pagar nuestros préstamos en los términos y condiciones que determinaremos"[4]. El BM se convierte con McNamara en "planificador del desarrollo":

- planificación de familia
- planificación de la administración pública encargada del control de la población
- planificación de la "revolución verde"
- planificación de grandes obras públicas

Nacen los "country papers", basados en las misiones a los países. Los "country papers" se organizan a través de objetivos: beneficiarios, producción gradual, mejoras en la producción y la productividad del trabajo, cambios e ingresos, etc. Son recetas aplicables a todos los países. Los temas del trabajo asalariado formal y los sindicatos no están presentes, entonces, en las preocupaciones del BM.

McNamara inaugura un nuevo estilo que ensambla economía y política para una lucha eficaz contra el comunismo. Por un lado, se instala el objetivo de "lucha contra la pobreza" con énfasis en el desarrollo rural. Por otro, se requiere garantizar la seguridad (son los años de la guerra en Indochina, la Revolución de los Claveles de 1974 en Portugal, la guerra revolucionaria en Nicaragua, el auge de los movimientos pacifistas en EE.UU. y Europa occidental). La seguridad se construye con desarrollo. El BM estimula reformas agrarias en varios países. Pero la seguridad es ante todo para los países industrializados, y por eso el BM no se interesa por favorecer las políticas industrialistas en los países del Sur. Pero McNamara había instalado ciertas categorías que luego serían inadmisibles para el neoliberalismo: planificación y control estatal. El periodo de McNamara puede ser considerado como de transición hacia la hegemonía neoliberal en el BM (y al mismo tiempo, en el FMI).

[4] Robert McNamara: Cien países, dos mil millones de seres, Madrid, Tecnos, 1973, p. 172.

3 La década de los ochenta: convergencias del FMI y el BM en los "programas de ajuste estructural"

Los programas de "ajuste estructural " del FMI y el BM para los países del Sur son parte de la estrategia neoliberal para direccionar hacia resultados conservadores la segunda ola de mundialización de la economía o "globalización", que comienza a fines de la década de los setenta. La segunda ola de mundialización de la economía se apoya en la tercera revolución tecnológica, con eje en la informática y las comunicaciones. Comienza a constituirse en los países del G-7 la llamada nueva economía, y la "sociedad de la información". Sobre la base de la aplicación de la informática, la robótica, la nueva ciencia de materiales, etc., se producen cambios en los procesos de trabajo y se inicia el proceso de paso del fordismo al toyotismo.

La iniciativa de este cambio histórico es el producto de la asociación de los estados del G-7 con las grandes empresas multinacionales y centros de investigación tecnológica. Las organizaciones sindicales y partidos políticos afines recién comienzan a reaccionar y adaptarse tardíamente a la segunda ola de mundialización de la economía. Por eso el cuerpo ideológico que representa inicialmente a esta mutación histórica es la "revolución conservadora", liderada por los partidos Republicano en EE.UU. y Conservador en Gran Bretaña. Se inicia la ola neoliberal. Es la ola neoliberal la que da nacimiento a un conjunto coherente y homogéneo de recetas, más o menos las mismas para los países del Norte y el Sur. La "flexibilidad" se transforma en palabra de moda. Coincide en América Latina con la "crisis de la deuda" (México, 1981).

A principios de la década de los ochenta, el BM y el FMI forman una pareja para administrar la crisis de la deuda y poner en marcha las "políticas de ajuste". Sin embargo, el rol rector recae en el FMI, que fija las políticas a seguir, mientras que el BM se encarga de los programas dirigidos a fortalecer cambios en las instituciones políticas, empresariales, sindicales, etc., para dar sustento económico a las políticas monetarias y financieras del FMI. El BM sigue desarrollando programas de lucha contra la pobreza.

Se incorporan las políticas de ajuste estructural a los fines del FMI, que en sus estatutos establece que debe adoptar "políticas que ayuden a sus miembros a resolver problemas de balanza de pagos, y que tomará medidas apropiadas para el uso temporal que será hecho de sus recursos"[5]. De este modo, tanto el FMI como el BM pueden obligar a los países endeudados a reorientar sus políticas macroeconómicas conforme a los intereses de los acreedores internacionales. La adopción de las prescripciones del FMI, de los acuerdos de estabilización económica, es la condición para la obtención de préstamos no sólo del FMI y el BM, sino también de los Clubes de París y Londres, y otras instituciones bancarias y financieras privadas[6].

Los préstamos del FMI y el BM (incluidos los bancos regionales de desarrollo ligados al BM, en el caso de esta región el Banco Interamericano de Desarrollo, BID) son para apoyar el equilibrio en la balanza de pagos (capitales prestados a corto plazo para financiar importaciones, deudas a inversionistas, etc.). Una vez acordado el préstamo, la ejecución del programa es controlada todos los trimestres por el FMI o el BM, desde Washington. Los desembolsos son hechos en cuotas, y pueden interrumpirse si las "reformas" no marchan correctamente, según lo establecido en la "carta de intención" ("letter of intent") entre el gobierno del país endeudado y el FMI. El FMI y el BM se reparten las tareas:

- el FMI se ocupa de las "políticas estructurales" (tasas cambiarias y déficit presupuestario)

- el BM se implica, a través de sus oficinas en cada país y su presencia en los ministerios involucrados, en reformas de salud, educación, sistemas laborales, industria, agricultura, transporte, medio ambiente, etc.

Las instituciones de Bretton Woods son hoy las instituciones del "ajuste estructural". Los tiempos del keynesianismo fundacional en los cuarenta han pasado a la historia.

---

5 Patrick Lenain: *Le FMI*, París, La découverte, 1993, p. 125.

6 Eric Toussaint, op. cit., p. 245.

4 Las dos fases del ajuste estructural y las reformas laborales

El FMI organiza las políticas de ajuste estructural para todos los países periféricos en dos fases. La primera se concentra en la estabilización macroeconómica a "corto plazo": comprende la devaluación, la liberación de los precios, desindexación de salarios y la austeridad fiscal. La segunda fase o "reformas de segunda generación" son las "reformas estructurales", y es en esta fase donde la cooperación entre el FMI y el BM es estrecha y se deciden los "préstamos de ajuste". **En esta segunda fase se presentan las reformas laborales.** Los componentes de la segunda fase son:

- *liberalización del comercio:* es decir, eliminación de las barreras comerciales para hacer la economía nacional más competitiva;
- *liberalización del sistema bancario:* se concentra en la privatización de los bancos públicos de desarrollo, la desrregulación del sistema bancario comercial, el Banco Central pierde el control de las tasas de interés que son determinadas en el mercado libre por los bancos comerciales. Las altas tasas de interés conducen al hundimiento del crédito para sectores de las empresas nacionales. El sector bancario nacional se separa de la economía real. La economía de renta encuentra condiciones favorables para su predominio sobre la economía real;
- *privatización de empresas públicas:* las privatizaciones se ensamblan con la deuda externa pública del país periférico. Las empresas multinacionales y los acreedores

externos (clubes de París y Londres) obtienen el control de las empresas públicas más rentables. El FMI exige la libertad de los movimientos de capitales (facilitando a las sociedades extranjeras la repatriación de ganancias en diversas fuentes);

- *reforma impositiva:* se concentra en el valor añadido (IVA) y sobre las ventas, es decir, sobre los impuestos indirectos. Pero el FMI no plantea cambios progresivos en el impuesto sobre la renta, dado que considera que éste distorsiona y bloquea las inversiones en las empresas;

- *privatizaciones de tierras para pago de la deuda externa:* las ventas de tierras públicas ingresan recursos para el Estado que son reorientados hacia los acreedores internacionales, la privatización de bancos de desarrollo debilita los regímenes de hipoteca (que sirven principalmente a los pequeños y medianos productores) aceleran la crisis de empresas agrícolas y consiguientemente aceleran la concentración de la propiedad;

- *mercado de trabajo:* el FMI, pero centralmente el BM, se ocupan también de este tema, sosteniendo que las "rigideces de las instituciones laborales" limitan la movilidad y la reafectación de la mano de obra[7]. La concepción del BM sobre los mercados de trabajo y la flexibilización laboral fue ampliamente desarrollada en el Informe sobre el Desarrollo en el Mundo, en 1995, bajo el título *"El mundo del trabajo en una economía integrada"*[8]. Este texto será analizado en el próximo punto del documento. El eje es la búsqueda de la "movilidad de los trabajadores", lo que implica inevitablemente despidos en las empresas y en el sector público. El BM formula una "política de mercado voluntaria", concentrada en la flexibilidad laboral externa e interna y la caída de los salarios reales "artificiales" para crear empleos;

- *reformas de los sindicatos:* el BM tolera a los sindicatos, pero considera que éstos acentúan los privilegios de los trabajadores del sector formal en detrimento de los ingresos de los sectores informal urbano y rural;

- *reforma al sistema de pensiones:* el BM dedica recursos financieros y experticia para reformar los sistemas de pensiones de reparto, a favor de los sistemas de capitalización o fondos privados de pensión;

Sobre la base de estas reformas, el BM se concentra en "administrar la pobreza", es decir, de obligar a los Estados de los países periféricos a reducir programas de seguridad social (incluida la salud pública), al tiempo que de extender redes de "seguridad social" a través de las ONG's que le son afines (programas de autoayuda, de producción artesanal, programas de subsidios al desempleo, etc.). El control de la pobreza elimina los riesgos de estallidos sociales y hace posible la "good governance", o "gobernabilidad". La gobernabilidad es para el BM un valor superior a la democracia, porque es la condición para la ejecución de las políticas de ajuste estructural.

---

[7] Patrick Lenain, op. cit., p. 58.

[8] Banco Mundial (BM), El mundo del trabajo en una economía integrada, Washington DC, 1995.

5 "El mundo del trabajo en una economía integrada": análisis de la plataforma laboral del BM

Como hemos adelantado, así se titula el Informe del BM de 1995. Este Informe es histórico: en él se agrupan y generalizan las experiencias del BM en los mercados de trabajo afectados por las "políticas de ajuste", y sobre la base de estas experiencias es elaborada una "línea general", o plataforma "ideológica y programática" para fundar las futuras acciones a desarrollar. Es un documento clave para ubicar el rol de los mercados de trabajo en economías desrreguladas según los patrones del neoliberalismo. En él se formulan las cinco líneas maestras del BM en acuerdo con el FMI: desregulaciones, privatizaciones, equilibrio fiscal y presupuestario y reformas laborales. En este ensayo nos concentraremos en el tema de las reformas laborales, haciendo referencia a los otros temas en vinculación con los mercados de trabajo.

5.1 PRIMERA PARTE: LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y LOS TRABAJADORES

El documento comienza por señalar que, en economías de mercado, es posible enfrentar eficazmente a los problemas de bajos ingresos, las malas condiciones de trabajo y la inseguridad laboral que afectan a amplios colectivos de trabajadores. Según el BM, para ello la clave es lograr el crecimiento económico, que es lo que permitirá resolver esos déficits en el mundo laboral. Para ello se deben **"adoptar pautas de crecimiento con**

orientación de mercado que generen un rápido aumento de la demanda de mano de obra y permitan reforzar la capacitación de los trabajadores y aumentar la productividad"[9].

Esas condiciones, según el BM, se lograrán si los países permiten el "libre acceso a sus mercados" y "atraen capitales". La fórmula de "economías de libre mercado" se pone en movimiento para resolver los problemas del mundo del trabajo. El BM aconseja que la transición al libre mercado sea rápida y no entrañe "costos excesivos" para los trabajadores. Los estados deben "establecer, para la política laboral, un marco que complemente los mercados de trabajo en el sector informal y en las zonas rurales, facilite las negociaciones colectivas en el sector formal, proteja a los grupos vulnerables y evite favorecer a los trabajadores cuya situación económica es relativamente buena"[10].

Según el BM, dado que el crecimiento económico es bueno per se, no debe temerse que sea provechoso para el capital, y genere pocos empleos y no contribuya a aumentar los salarios. La mejor solución es estimular a las empresas y a trabajadores a invertir en capital físico, en nuevas tecnologías y en formación profesional. Se debe evitar proteger a los trabajadores "mediante una política de inversión preferencial en la industria a expensas de la agricultura, protegiendo a los empleos de grupos escogidos de trabajadores industriales contra la competencia internacional, decretando aumentos de salarios o creando puestos innecesarios en el sector público"[11].

El BM sostiene que en las experiencias en el sudeste asiático, donde los países "dragones" y "tigres" han logrado direccionar sus economías hacia las exportaciones, se ha garantizado el crecimiento sostenido, aliviar la pobreza y aumentar el empleo y las remuneraciones. Para el BM no ha sido el caso en América Latina, para la que la década de los ochenta ha sido una década perdida: las pautas de crecimiento, la propiedad concentrada de la tierra y la desigualdad en la distribución de los ingresos lo ha impedido.

El documento señala que en los países del Sur las políticas públicas deben concentrarse en servir para mejorar las condiciones de trabajo en los sectores informal urbano y rural. Lógicamente el Estado debe intervenir para favorecer la negociación colectiva, pero eludiendo el tema del salario mínimo. Según el BM, el salario mínimo terminó por elevar artificialmente los salarios a expensas del empleo. Tampoco se deben mantener los altos niveles de empleo en el sector público, y en cambio "reducir la plantilla y mejorar las remuneraciones"[12].

Sobre las bases de las mencionadas premisas, el documento se introduce plenamente en lo que denomina las "estrategias de desarrollo beneficiosas para los trabajadores"[13]. El Capítulo 2 está dedicado al tema "El crecimiento económico y su repercusión en los trabajadores". Comienza planteando:

"El crecimiento económico es bueno para los trabajadores. Los países de ingresos bajos o medianos (es el caso de América Latina -JG) no pueden mantener un ritmo de crecimiento adecuado si no hacen el mejor uso posible de su población en edad de trabajar. Los países que han conseguido un crecimiento sostenido junto con aumento de demanda de trabajo, son aquellos cuyo proceso de desarrollo han estado impulsados por los mercados -nacionales e internacionales-, mientras que las estrategias aislacionistas y basadas en

[9] BM, op. cit., p. 3.
[10] BM, op. cit., p. 3.
[11] BM, op. cit., p. 3.
[12] BM, op. cit., p. 6.
[13] BM, op. cit, p. 19.

la planificación centralizada no han logrado, por lo general, mejoras sostenibles para todos los trabajadores"[14].

La opción para el BM es mercado libre o intervencionismo estatal. Las economías de libre mercado son las que, al garantizar inversiones productivas y crecimiento económico, amplían las oportunidades de empleo y subidas de los salarios.

Pero no hay relación automática entre inversión y aumento de la productividad. En efecto, el documento precisa que ello sólo es posible si existe una combinación correcta entre el capital físico y el "capital humano", o la educación de los trabajadores. No basta con la capacitación, aunque es fundamental. Se requiere un entorno institucional favorable, esto es, políticas públicas que favorezcan un buen funcionamiento de los mercados y la competencia empresarial. Esta premisa debe ser aplicada en todos los países, del Norte y del Sur. Es válida para el Sur, donde la mitad de los trabajadores trabaja por cuenta propia o en empresas familiares, dado que en estos países también la organización laboral en las empresas familiares debe guiarse por los principios del mercado y la inversión productiva[15].

En este capítulo también se hace mención al desempleo. Reconoce un creciente desempleo en el mundo. Se plantea que "el desempleo manifiesto puede ser causado por la oferta o por la demanda de trabajo, puede obedecer a la decisión de un trabajador de rechazar los empleos disponibles y esperar a que se presente otra oportunidad mejor, puede ser el resultado de expectativas poco realistas o de políticas erróneas o de rigideces que reducen la demanda de trabajo en relación con la oferta"[16].

Distingue varias clases de desempleo: desempleo friccional o natural, desempleo cíclico y el desempleo estructural. Pero inmediatamente, refiriéndose a Europa pero con argumentos también en boga en América Latina, señala que "la persistencia de altas tasas de desempleo durante los años ochenta parece haber sido resultado de una combinación de factores: escaso crecimiento de la demanda de trabajadores, rigidez en los salarios reales en circunstancias en que disminuyó la demanda de trabajadores no calificados, un sistema de bienestar social que no inducía a los beneficiarios a aceptar empleo y restricciones en algunos sectores de servicios que frenaron el crecimiento del empleo"[17].

Como se observa en el párrafo anterior, aparecen dos formulaciones que el BM priorizaba en sus políticas laborales: las "rigideces en los salarios reales" y el carácter costoso, improductivo y destructor de la cultura del trabajo de los modelos de bienestar social erigidos según pautas basadas en el keynesianismo desde la postguerra, en Europa, EE.UU. y América Latina.

El capítulo cuarto está dedicado al tema "formulación de políticas y demandas de trabajo". La idea central es que los trabajadores han prosperado más cuando el proceso de mejora de la productividad y de transferencia de la mano de obra se ha basado en las realidades del mercado. Los gobiernos que intentan proteger a la industria y el empleo en el sector formal en época de cambio son insostenibles y contraproducentes. Las políticas de empleo "tradicionales" obstaculizan los procesos de transformación estructural y de crecimiento (políticas de ajuste estructural -JG). El empleo sólo puede crecer aumentando la productividad del trabajo. Este aumento es inducido por los mercados, y no por el resultado de los esfuerzos de los gobiernos por apresurar el traslado de trabajadores de actividades y sectores poco produc-

[14] BM, op. cit., p. 20.
[15] BM, op. cit., p. 31.
[16] BM, op. cit., p. 35.
[17] BM, op. cit., p. 35.

tivos a otros de alta productividad. Las políticas que favorecen a la industria a expensas de la agricultura, mediante regulaciones encaminadas a hacer que el empleo en el sector formal resulte más atractivo para los trabajadores, son erróneas, según el BM.

El BM considera que las políticas de sustitución de importaciones aplicadas en los países del Sur resultaron "a la larga" perniciosas para el empleo industrial, el crecimiento de la agricultura y el desempeño general de la economía. "La protección de la industria ha dado buenos resultados en unos pocos casos, pero ha sido perjudicial para el aumento del empleo industrial. También ha sido perniciosa para la agricultura, que es el sector que más requiere de un uso intensivo de mano de obra, por lo tanto constituye un sesgo en contra de la demanda de trabajadores y de los grupos de trabajadores más pobres"[18]. El BM se muestra favorable a políticas de reforma agraria en los países del Sur, pero sólo si van acompañadas de evolución tecnológica, infraestructura productiva y de servicios, créditos y mercados. Esta premisa también es válida para favorecer la evolución del sector formal urbano.

Lo que decide en última instancia el mejoramiento del empleo es una política laboral que parta de la premisa de que "la reasignación de recursos que permite transformar la economía y aumentar la productividad requiere un mercado de trabajo expuesto a las fuerzas económicas"[19]. Se debe privilegiar a los mercados y eliminar las políticas que favorecen a trabajadores concentrados en actividades de esta productividad o que favorezcan a sectores del empleo informal, limitando las influencias "más amplias" de los mercados. Esto ocurre, según el BM, cuando un mercado de productos es resguardado de la competencia debido a la protección del comercio o por ser propiedad estatal.

Es necesario desregular los mercados de trabajo para adoptarlos a las transformaciones de las economías de mercado y la gestión exitosa de las empresas: "En muchos países de América Latina, Asia meridional y Oriente Medio, las leyes laborales establecen onerosas reglamentaciones de seguridad en el empleo que hacen que la decisión en materia de contratación sea prácticamente irreversibles. El sistema de representación de los trabajadores y de solución de conflictos está sujeto a decisiones gubernamentales a menudo imprevisibles, y ello aumenta la incertidumbre de las empresas cuando estiman el costo de la mano de obra"[20].

En síntesis, para el BM el crecimiento económico y el aumento de los salarios reales pueden conducir a un aumento de la productividad del trabajo en los distintos sectores de la economía y harán que los trabajadores pasen a los de mayor productividad, como la industria y los servicios. Pero los gobiernos fracasarán si intentan acelerar este proceso distorsionándolo a favor de actividades de alta productividad. Las políticas que favorecen la industria a costa de la agricultura y el capital, a expensas de los trabajadores, tienden a frenar el avance hacia economías más productivas y estructuradas.

El Capítulo 5 se titula "Capacitación para el Desarrollo". El BM denomina a la capacitación "formación de capital humano". Son inversiones en recursos humanos (salud, nutrición, educación y capacitación). Esas inversiones crean el capital humano necesario para aumentar la productividad de la mano de obra: "El aumento de capital humano de los trabajadores mejora la capacidad de ingresos de éstos, porque las economías con orientación de mercado recompensan a los trabajadores calificados, que pueden producir más, o a aquellos cuya producción tiene más valor en el mercado"[21]. En otras pala-

[18] BM, op. cit., p. 37.
[19] BM, op. cit., p. 40.
[20] BM, op. cit., p. 40.
[21] BM, op. cit., p. 43.

bras los salarios son determinados por el mercado y no por "normas administrativas" (por ejemplo, en la ex URSS).

Sin embargo, pese al aumento de la escolaridad, el crecimiento económico en los países del Sur ha sido bajo. Esto se debe a varias razones, a saber:

- el capital humano no es usado en forma apropiada por las empresas
- las inversiones son desacertadas o mediocres

Según el BM, esas razones suelen ser causadas por estrategias de desarrollo inadecuadas para la economía y las empresas. Se incluyen gastos excesivos en educación, en sistemas burocráticos y en infraestructura escolar a expensas de la calidad del personal docente.

La capacitación es inversión. Es inversión continua desde la escolaridad básica y durante la vida laboral. Es de interés de los empresarios, pero también de los trabajadores. Según el BM:

"*Tanto los empleadores como los empleados han encontrado formas de obviar este problema (la movilidad laboral de personal capacitado -JG) de modo que ambas partes salgan beneficiadas: los empleadores ofrecen seguridades en el empleo para reducir el movimiento de personal; los trabajadores aceptan a veces contratos según los cuales deben reembolsar al empleador si abandonan sus puestos antes que éste haya recuperado su inversión*"[22].

La capacitación se manifiesta en la formulación de los salarios a través de primas por productividad, por niveles de capacitación, etc. A la inversa, los salarios mínimos altos, las categorías de remuneraciones rígidas y jerarquizadas en los convenios colectivos, las remuneraciones por antigüedad, etc., suelen desalentar a los empresarios para invertir recursos en capacitación. La capacitación a nivel de empresa es la forma más eficaz. En cambio, las capacitaciones brindadas por los Estados suelen ser deficientes, porque no contemplan "las exigencias de los consumidores y del mercado". Por eso el modelo ideal de capacitación es el que se desarrolla cuando el Estado otorga cupones de capacitación para los trabajadores y de créditos fiscales para los empleadores. Se da como ejemplo Chile. Los gobiernos deben financiar la capacitación, pero no producirla.

5.2 SEGUNDA PARTE: LA INTEGRACIÓN INTERNACIONAL, ¿OPORTUNIDAD O AMENAZA PARA LOS TRABAJADORES?

En esta parte se describe la visión del mundo cada vez más integrado por el comercio internacional, los flujos de capital y las migraciones. Crea oportunidades de empleo, pero también suscita el temor de los trabajadores por la pérdida de empleos o la disminución de sus condiciones de vida por la competencia internacional. En los países del Sur, y primero en Asia oriental a fines de los setenta, se comenzaron a abrir las fronteras a las corrientes de comercio e inversión. En los noventa, la mayoría de la población mundial vive en países integrados a los mercados mundiales. La mitad de la población del mundo (China, India y la ex URSS) están integradas. Más del 90% de los trabajadores del mundo está integrado a la economía mundial.

Los cambios tecnológicos, la constante reducción y el transporte han acelerado la segunda mundialización de la economía. Pero también razones políticas, entre ellas el fin de la guerra fría, y los cambios en las estrategias de desarrollo en el Sur al abandonarse la "planificación central". La Organización

[22] BM, op. cit., p. 45.

Mundial del Comercio (OMC) ha logrado reducir las barreras del comercio. La competitividad internacional es una regla en las economías de los países del Sur.

La movilidad del capital va en aumento. También las migraciones. Los países se especializan, y ello incluye mayor capacitación profesional. Pero sigue siendo central la estabilidad y las previsiones de largo plazo. Así, el documento señala que:

"Los países latinoamericanos, que desde hace mucho tiempo participan activamente en los mercados de capitales internacionales, se vieron muy afectados por la crisis de la deuda de los años ochenta, pero experimentaron un importante aumento de entradas de capital tras la reducción de la deuda a fines del decenio. La crisis mexicana de 1994-95 ("efecto tequila") demuestra cuán inestables pueden ser los flujos de capital cuando se esfuma la confianza en la gestión de la economía"[23].

Como se observa, el BM no diferencia entre inversiones genuinas e inversiones especulativas; no hace hincapié en la trama de rentabilidad financiera como punto de conexión entre capitales extranjeros y locales especulativos, y se sugiere que la responsabilidad por la crisis de la deuda y el efecto contagioso del "efecto tequila" es responsabilidad de gobiernos latinoamericanos todavía no adaptados a las nuevas reglas de la globalización.

El documento hace una observación puntual: reconoce que la divergencia absoluta en el ingreso per cápita entre el Norte y el Sur es la característica dominante de la economía moderna, pero señala que nuevos estudios econométricos demuestran que se está produciendo también una "convergencia condicional", cuando se trata de países del Sur que parten de niveles bajos de ingresos per cápita, pero que se deciden a impulsar inversiones y capacitación, logrando altas tasas de crecimiento. Concluye afirmando que "el surgimiento de una nueva edad de oro para todos depende fundamentalmente de la manera que cada país reaccione ante las nuevas oportunidades que ofrece la integración de la economía mundial"[24].

"Los cambios en la división internacional del trabajo", tal es el título del Capítulo 8. Comienza por destacar la importancia del "libre comercio", porque permite a los trabajadores comprar bienes de consumo allí donde sean más baratos, repitiendo así una muletilla clásica del liberalismo económico desde la época de la primera ola de mundialización de la economía, con eje en Gran Bretaña en la mitad del siglo XIX. Sin embargo, reconoce que puede originar efectos redistributivos regresivos, al beneficiar a trabajadores calificados que producen para la exportación y perjudicar a trabajadores "no calificados" de los países del Norte y trabajadores en general del Sur, antes protegidos. Pero la sociedad en su conjunto sale beneficiada, y la única salida es que los gobiernos faciliten, a través de la capacitación, la transición de los trabajadores a la producción inserta en el libre comercio. El proteccionismo -término recurrente en el Informe- sólo hace reducir la riqueza nacional. Igualmente contraproducente es, para el BM, imponer gravámenes a las compañías multinacionales para evitar trasladar la producción al extranjero, buscando mano de obra más barata.

El razonamiento del BM es sencillo. Los países que más se han beneficiado son los que han fomentado las exportaciones. Así, en países donde el aumento de las exportaciones en relación con el Producto Bruto Interno (PBI) fue superior a los promedios internacionales en el período 1970-90, disminuyó al mismo tiempo la relación de intercambio, lo que se tradujo en una reducción del crecimiento anual. Pero sin embargo registran aumentos salaria-

[23] BM, op. cit., p. 60.
[24] BM, op. cit., p. 62.

les por mayor productividad del trabajo dentro de sectores y actividades intrasectoriales. El mercado laboral se segmenta en materia de ingresos, pero esto es inevitable: hay "perdedores" y "ganadores" dentro de la clase de trabajadores asalariados.

¿Es la movilidad de capital una bendición o una maldición para los trabajadores? Esta pregunta encabeza el Capítulo 9. La respuesta del BM es que el capital atraviesa fronteras con facilidad y sin que los Estados nacionales puedan controlarlo. Es necesario aceptar esta "realidad", la que años después Joseph Stiglitz considerará una "falacia". De lo que se trata, para el BM, es de que los gobiernos de los países del Sur:

- logren atraer más capitales privados
- logren incrementar al máximo los beneficios para los trabajadores y minimizar los riesgos

El BM considera que la afluencia de capitales es beneficiosa, porque el capital complementa el trabajo y contribuye a aumentar la productividad y los salarios. Los inversionistas buscan altos rendimientos y temen a los riesgos. Pero no se trata de otorgarles privilegios, ni tampoco de reprimir a los trabajadores, porque ambas políticas generan a largo plazo "inestabilidad social". Tampoco es aconsejable establecer medidas de control para evitar la fuga de capitales, porque no funcionan. Lo mejor es crear áreas de libre comercio y movilidad de capitales (como el TLC en América del Norte), considerar a las empresas multinacionales como agentes del cambio y fomentar la mayor productividad e ingresos a los trabajadores.

El capital tiene más movilidad que la mano de obra. Esto determina que sean los que pierdan más por la fuga de capitales (desempleo transitorio, pérdida de "capital humano", etc.). Pero tampoco es solución que los estados acudan al rescate de empresas al borde de la quiebra. De lo que se trata es de favorecer y proteger la inversión extranjera directa, dentro de "economías liberalizadas". La mejor receta para controlar los "capitales golondrina" es contar con sistemas de intermediación financiera responsables, lo cual significa liberalizar el sector financiero y expulsar de él a los bancos ineficientes y propensos a la corrupción. Lógicamente, es importante en los países del Sur que las tasas de interés reguladas por los mercados sean equivalentes a las de los países del Norte, para impedir las operaciones de los "capitales golondrina" (que el Informe señala representan en parte a pequeños ahorristas en los países industrializados).

Las migraciones suscitan preocupación al BM. Plantea:

"Normalmente, las migraciones son beneficiosas tanto para los países de origen como para los de acogida, pero no es probable que lleguen a tener la importancia del comercio y los flujos de capital como forma de interacción económica entre los países más ricos y los más pobres. La migración sin restricciones no calificadas, probablemente sea contraproducente. Así pues, será necesario regular esas corrientes para que sean sostenibles, dado los costos económicos que pueden entrañar para los trabajadores nacionales no calificados y la resistencia cultural que suscitan"[25].

5.3 TERCERA PARTE: ¿CÓMO DEBERÍAN INTERVENIR LOS GOBIERNOS EN LOS MERCADOS DE TRABAJO?

Los gobiernos intervienen en los mercados de trabajo en todo el mundo a través de normas que regulan la negociación colectiva, salario mínimo, protección de los trabajos femenino y juvenil, prohibición del trabajo infantil, etc. Pero según el BM, algunas normas les producen rigideces y obstaculizan la reorganización

[25] BM, op. cit., p. 79.

de la fuerza de trabajo. A veces las normas son acertadas, pero no se cumplen.

El Estado debe intervenir en los mercados de trabajo por cuatro razones: la distribución desigual del poder en el mercado, la discriminación, la falta de información y la falta de seguros contra los riesgos. Responden a esas "fallas" mediante leyes y habilitando a los sindicatos para negociar en nombre de los trabajadores. En los países del Sur de ingresos bajos, más del 80% de los trabajadores y casi el 40% en los ingresos medios son trabajadores del sector informal o rural que están fuera del alcance de los sindicatos y de la protección estatal. Rigen en estos sectores los "acuerdos informales".

Los sindicatos operan en el sector formal de la economía. Las normas públicas laborales definen los derechos de los trabajadores, los sindicatos y los empleadores, las condiciones para la negociación colectiva y la solución de controversias. Uno de los dilemas más controvertidos para los gobiernos es establecer o no el salario mínimo. Tanto sus defensores como detractores tienen "algo de razón". Pero en un mercado de trabajo plenamente competitivo, según el BM, **el salario mínimo siempre reduce el empleo, dado que los empleadores optan por contratar menos trabajadores.** Además, favorece a los trabajadores del sector informal urbano a costa de los ingresos de los pobres que trabajan en el sector informal o rural. Concluye:

"*En la medida en que las reglamentaciones sobre el salario mínimo y otras limitan el empleo en el sector formal, al aumentar los costos salariales, perjudican a los pobres, que tratan de obtener empleo en este sector. En consecuencia, es difícil aducir que, por razones de equidad, convendría establecer un salario mínimo en los países de ingreso bajo y mediano*"[26].

En vez de salario mínimo, el BM prefiere que la protección estatal se concentre en los trabajadores de los sectores informal y rural, particularmente en la aplicación de normas de salud y seguridad laboral. Los sindicatos también deberían optar por esta opción.

Algunos gobiernos y las organizaciones sindicales internacionales son favorables a que se apliquen cierto número de convenios de OIT al comercio mundial. Se vinculan así los derechos laborales con las transacciones internas. Según el BM, la idea es positiva, pero difícilmente practicable en los países del Sur, dado que en éstos la disponibilidad de mano de obra de bajo costo es lo que permite "competir". Dice:

"*Cuando desaparecen los puestos de trabajo, se justifica la adopción de medidas por el Estado, pero la protección del comercio es un instrumento muy poco preciso, que perjudica a otros miembros de la sociedad y demora los cambios estructurales que serán la base del crecimiento y del empleo en el futuro*"[27].

En síntesis, el BM considera que el costo al tratar de vincular las normas nacionales de trabajo a las relaciones comerciales internacionales será mayor que los beneficios que podrían lograrse.

El Capítulo 12 se refiere al papel de los sindicatos. El BM reconoce que los sindicatos libres son un elemento fundamental de todo sistema de relaciones laborales en el que se pretende equilibrar las necesidades de las empresas de ser competitivas con las aspiraciones de los trabajadores de mejorar sus salarios y sus condiciones de trabajo. Incluso reconoce que han hecho contribuciones políticas "decisivas" para el fortalecimiento de la democracia. Pero advierte que:

"Los sindicatos pueden tener también efectos

[26] BM, op. cit., p. 88.
[27] BM, op. cit., p. 93.

económicos negativos. En algunos países se comportan como monopolios que protegen a una minoría de trabajadores relativamente prósperos a costa de los desocupados y de los que trabajan en los mercados rurales y en el sector informal, y en consecuencia reducen las oportunidades al empleo de estos últimos en el sector formal de la economía"[28].

De modo que para el BM los sindicatos pueden tener efectos positivos o negativos. Los positivos son su aporte a la mejora de la productividad; prestan servicios sociales a los afiliados; ponen límites al comportamiento "explotador" de sectores empresarios; promueven la estabilidad laboral y la humanización del trabajo. Los negativos son los que se derivan de sus prácticas "monopolistas": intentan mejorar los salarios y las condiciones de trabajo de sus afiliados a expensas de los "inversionistas", los consumidores y trabajadores no sindicalizados. El resultado, según el BM, es que las empresas "sindicalizadas" contratan a menos trabajadores.

Pero lo principal, para el BM, es que "los sindicatos han ejercido a veces su poder político en contra del ajuste estructural". Cita casos en Brasil y en Argentina en las décadas de los ochenta y noventa[29].

Los sindicatos son un obstáculo a las transformaciones tecnológicas "duras" (tecnologías) y "blandas" (de gestión) cuando escinden los aumentos de salarios de los aumentos de la productividad. El BM afirma que los sindicatos se oponen a la liberalización del comercio y a la privatización para mantener salarios más altos para sus afiliados a costa de los trabajadores no organizados. También critica a los gobiernos que protegen a los sindicatos por razones político-partidarias. Así, se suele obligar a los empresarios a pagar por días de huelga en el sector privado, o directamente el Estado lo hace frente a huelgas en el sector público.

También afirma el BM que en muchos países se viola la libertad sindical al limitar el número de sindicatos por empresa, o al inducir a los trabajadores a afiliarse a un sindicato. En América Latina, las negociaciones colectivas son discriminatorias, porque los sindicatos representan sólo a una minoría de los trabajadores. Propone la negociación colectiva por empresa como la mejor respuesta a las necesidades de eficiencia de las empresas, lo cual no excluye "consultas" a nivel de los sindicatos nacionales. El BM resume así su posición:

"*La descentralización de las negociaciones exige firmes garantías de los derechos sindicales. Un sistema de relaciones laborales basado en sindicatos al nivel de las empresas puede prestarse a abusos por parte de los empleadores. Algunos tratan de utilizar su poder relativo en el mercado para desalentar la organización de sindicatos en sus empresas. Estos abusos pueden comprometer las relaciones laborales y causar conflictos sociales, cosa que evidentemente no ayuda a fomentar las inversiones y el crecimiento. La legislación laboral debe tratar de lograr un equilibrio difícil: proteger los derechos sindicales y limitar al mismo tiempo la posibilidad de que los sindicatos ejerzan un poder monopolístico*"[30].

Según el BM, es difícil asegurar que los sindicatos desempeñan una función positiva cuando actúan en mercados de trabajo "no competitivos": el sector público. Cuando esos sindicatos hacen huelgas afectan a toda la sociedad. Tampoco es claro si los sindicatos del sector público tienen derechos de huelga. Propone un régimen obligatorio de solución de controversias entre el Estado y los sindicatos.

Por último, el BM se define a favor de sindicatos involucrados en la acción política, según los principios de libertad sindical (con-

[28] BM, op. cit., p. 93.
[29] BM, op. cit., p. 96.
[30] BM, op. cit., p. 99.

venio 87 de la OIT). Menciona los casos positivos de Solidaridad en Polonia, o Sudáfrica, en los años ochenta del siglo pasado. Pero para el BM, "no todos los países que reprimieron los sindicatos adoptaron políticas laborales ineficientes"[31]. Cita el caso de Corea del Sur.

5.4 PARTES CUARTA Y QUINTA: POLÍTICAS LABORALES EN ÉPOCAS DE GRANDES CAMBIOS

Comencemos por el final: la Quinta Parte del texto se titula "Perspectivas de los trabajadores en el siglo XXI". Comienza señalando que los trabajadores del Norte ganan aproximadamente 60 veces más que los grupos de asalariados más pobres del Sur. También las situaciones laborales han empeorado en los ex países "comunistas". La única posibilidad de cerrar la brecha es a través de la integración internacional. Todo depende de que:

- si los países del Sur adoptan modelos de desarrollo con orientación de mercado;
- si los países del Sur aprovechan las oportunidades para atraer capitales y ampliar el comercio;
- si los gobiernos de los países del Sur adoptan políticas laborales que complementen el mercado de trabajo informal y rural y se evitan distorsiones que favorezcan a los trabajadores ya integrados en el sector formal;
- si los gobiernos de los países del Sur logran la transición a las economías de mercado sin costos excesivos para los trabajadores

Son cuatro condiciones planteadas en forma "abstracta". No se hace referencia a los modelos productivos y socio-políticos que necesitan los países del Sur. Sin embargo, leyendo los Capítulos 15, 16 y 17 de la Cuarta Parte, se comprende bien el contenido que deben adoptar las reformas laborales del Estado necesarias para hacer posible esas condiciones favorables.

El Capítulo 15 está dedicado a los modelos de reforma de los mercados de trabajo. Nos concentraremos en la aplicación de las reformas a lo que el Informe llama el "modelo latinoamericano" en curso, que "combina la estabilización con una liberalización considerable, especialmente del comercio. Este modelo de reformas entraña movimientos moderados de mano de obra de unos sectores a otros"[32].

La América Latina experimenta ajustes estructurales. Como todo ajuste, supone disminución de la demanda agregada de mano de obra como consecuencia del deterioro económico de la reforma institucional. Luego es necesario pasar por una fase de disminución de los salarios reales, para hacer posible la reasignación de mano de obra de empleos no viables a sectores y actividades más productivos. Esto último será posible por cambios en los salarios relativos, es decir, aumentos salariales en los sectores en expansión en comparación con los salarios que se contraen.

Naturalmente, si el segmento de salarios protegidos es alto es necesario una política de shock para disminuirlos. Cuánto antes se complete esta redistribución de ingresos, más rápido se recuperarán los salarios reales en todos sus sectores. Ello depende de la "firmeza" y "credibilidad" de los gobiernos. El gradualismo es posible, pero es raro. Las reformas en los mercados de trabajo se desarrollan en crisis macroeconómicas, con inflación acelerada y déficits insostenibles en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Esto obliga a alcanzar la estabilización a corto plazo, y por eso las reformas laborales deben ser rápidas.

[31] BM, op. cit., p. 101.
[32] BM, op. cit., p. 114.

Un asunto importante es la "secuencia de las reformas laborales". Se debe comenzar por bloquear la indexación de los salarios según la inflación y evitar la sobrevaluación de la moneda local por su impacto sobre los costos laborales, que al aumentar dificultan la competitividad de la economía nacional en los mercados internacionales.

Para que el programa de reformas estructurales sea "creíble" (con consenso social interno), es preciso según el BM que el gobierno, el capital y el trabajo lo perciban como una empresa de "interés común". Se trata de la batalla cultural y la creación de las condiciones políticas. Es necesario incorporar a los sindicatos y promover los deseables pactos sociales: "Los pactos sociales pueden ser la vía por la cual los sindicatos, los empleadores y los gobiernos lleguen a un consenso sobre el conjunto de medidas de reforma y sobre las concesiones que habrán de hacer los unos a los otros, y además pueden ser útiles para romper la espiral salarios – precios nominales"[33]. Para lograr que los objetivos de la concertación social se consoliden, es imprescindible establecer un sistema descentralizado en cuanto se logre la estabilización.

Habrá ganadores y perdedores. Este es el título del Capítulo 16. Las transformaciones suponen reformas estructurales profundas. Pero con la reasignación de la mano de obra a usos más productivos, el cambio estructural a la larga incrementa la producción y los beneficios para la fuerza laboral. Los trabajadores y los pobres en América Latina, según el BM, sufren, pero en gran parte como resultado de las políticas erróneas anteriores, y no de las políticas de ajuste en sí mismas. Cuando la reforma está en curso, lo peor es que se dé marcha atrás y se abandone a mitad del camino.

Es necesario enfrentar los costos políticos y sociales de la reforma. Los trabajadores del sector formal son los que más sufren porque pierden sus empleos o sufren una marcada reducción a sus salarios reales, y pasan a incorporarse a familias pobres. Allí donde el desempleo ha aumentado significativamente, la proporción de familias por debajo de la línea de pobreza ha aumentado. Son los grandes perdedores, mientras que los trabajadores del sector informal y rural, habituados a la pobreza y la cooperación interfamiliar, local y barrial, pueden soportar mejor el impacto del ajuste estructural. Esto se verifica en América Latina, pero también en países del ex bloque socialista (por ejemplo Polonia). Los trabajadores más afectados del sector formal son los no calificados. Porque son menos capaces de ajustarse a las condiciones cambiantes, en particular los obreros manuales y el personal de oficina.

Ajuste estructural es sinónimo de reestructuración del empleo. Es el tema del Capítulo 17. Señala el documento: "Las grandes transformaciones traen consigo una reestructuración masiva del empleo: es preciso eliminar muchos puestos de trabajo, y crear otros nuevos. Tanto las contradicciones como los despidos aumentan en forma dramática durante los períodos de grandes cambios, lo que provoca turbulencias en el mercado de trabajo e incertidumbres entre los trabajadores[34].

Para enfrentar la situación conflictiva mencionada, el BM propone cuatro tipos de políticas:

- aumento de la adaptabilidad del mercado de trabajo;
- preparar a los trabajadores para el cambio;
- alivio frente a la inseguridad mediante pro gramas de transferencia;
- despidos en masa.

Para aumentar la adaptabilidad, la fórmula del BM es la "flexibilización del mercado de

[33] BM, op. cit., p. 120.
[34] BM, op. cit., p. 126.

trabajo". Es necesario facilitar la movilidad de la mano de obra, restringida por leyes, por costumbres y por la resistencia sindical. Se debe aumentar la flexibilidad de los salarios relativos para crear los incentivos necesarios para que los trabajadores se trasladen a empleos mejores (incluyendo la movilidad geográfica, que puede "descomprimir" regiones superpobladas y de baja productividad). Se deben eliminar los salarios mínimos, que impiden que los salarios se fijen a niveles de equilibrio de los mercados.

También es necesario eliminar las prestaciones sociales que aumenten indirectamente los salarios. Se deben transferir esas prestaciones de las empresas a las administraciones locales (por ejemplo, viviendas, salud, educación, etc.).

Preparar a los trabajadores para el cambio tiene por objetivo dotar a los trabajadores de conocimientos y hábitos de trabajo adecuados. La demanda de trabajo, según el BM, se va inclinando hacia los trabajadores con un nivel de educación y conocimientos generales "más amplios". Por eso, en el caso de América Latina, los trabajadores no calificados constituyen el grueso de los desocupados. Se requiere que sea el sector privado el proveedor principal de los servicios de capacitación. Cita el caso de Chile (sistema de cupones, que hemos comentado). La participación gubernamental en la capacitación es auxiliar, pero aconsejable para mantener el respaldo a las reformas. El Estado debe acrecentar sus actividades para informar a los trabajadores sobre las nuevas fuentes de empleo.

El BM otorga importancia a la creación de microempresas en los sectores urbano y rural. Pero no se debe recurrir a las subvenciones estatales en empresas en crisis.

Los programas de transferencia deben ser focalizados en aliviar la pobreza (asistencia social, programas públicos de empleo con requisitos rígidos, seguros sociales, etc.). Son las llamadas políticas pasivas de empleo.

Por último, el BM enfoca los despidos en masa, con énfasis en las privatizaciones de empresas públicas. Aconseja eliminar el exceso de trabajadores antes de privatizar. Se debe complementar con medidas de preaviso, el ofrecimiento de opciones a los trabajadores que pierden sus empleos y con la reestructuración de los sistemas de remuneración para los que se quedan. Los pagos por indemnizaciones pueden ser una suma fija o pagos periódicos de largo plazo, que proporcionan ingresos durante más tiempo.

El BM resume así su concepción de la adaptabilidad: "La adaptabilidad de los mercados de trabajo es esencial para el éxito de la transición. Las reformas orientadas a fomentar la movilidad de la mano de obra, los programas de transferencias y las medidas encaminadas a dotar a los trabajadores de lo necesario para el cambio son todos ellos indispensables para aumentar esa adaptabilidad"[35].

El comentario hecho al documento *El mundo del trabajo en una economía integrada* ha sido extenso. Pero era básico hacer una relectura de este documento, porque en él se articulan principios ideológicos y programáticos que el BM ha aplicado y aplica a todos los países de la región desde fines de la década de los ochenta y hasta la actualidad. Sin conocer este documento es difícil entender los cambios que se han producido en los mercados de trabajo en los países de la región.

El BM ha ido publicando informes anuales globales e informes por país sobre la evaluación de las reformas laborales a partir de ese documento "fundacional". También sus directrices han sido incorporadas en las políticas de asistencias financieras de los bancos

[35] BM, op. cit., p. 134.

regionales (por ejemplo, el BID), o en la OMC (cuya resistencia a los 7 convenios fundamentales de la OIT es permanente desde su fundación). El FMI suele incorporar a las "cartas de intención" con los países deudores de la región cláusulas laborales puntuales según las prioridades que requieren los países, para lograr la estabilización primero y el crecimiento sustentable después.

Sin embargo, el BM ha abierto sus puertas, aunque limitadamente, para consultas sobre sus políticas laborales con los sindicatos. Se realizan reuniones con organizaciones sindicales regionales y subregionales. Existen programas de asistencia técnica a los sindicatos a nivel regional, subregional y por países. El BID se ha incorporado a esta nueva política de "partnership" del BM. Como se ha comentado en el Informe, el BM hace reiteradas menciones a la importancia de la OIT como institución tripartita internacional generadora de normas laborales internacionales y de asistencia técnica a los gobiernos, organizaciones empresarias y de trabajadores. Deben ser entendidas estas aperturas limitadas como parte de una estrategia del FMI, el BM y otras instituciones de crédito de implementar las políticas de consenso para las políticas de ajuste estructural. Eso explica también que el FMI y el BM extiendan sus consultas a partidos políticos en la región.

Pero la visión del FMI y del BM del mundo del trabajo sigue siendo una visión ideológica neoliberal. Ello ha quedado muy claro leyendo el mencionado libro de Joseph Stiglitz, El malestar de la globalización, que legitima opiniones ya conocidas sobre la ideología y las prácticas sincréticas del FMI y el BM, pero que necesitaban ser corroboradas por un testimonio "desde adentro" de alguien prestigioso que haya sido un alto funcionario de los gobiernos de EE.UU. y también del BM.

Pero si el FMI y principalmente el BM han cosechado éxitos en la aplicación de las políticas de este documento, es porque sus propuestas se relacionaban y daban respuestas "creíbles" a los cambios que se han producido en el mundo del trabajo como producto de lo que hemos denominado en un libro "la autorrevolución del capital"[36]. Es absurdo demonizar al FMI y al BM por las sucesivas crisis que ha experimentado la región o los países de ella, sin excluir la enorme responsabilidad que les corresponde. Si el FMI y el BM han tenido éxito, es porque dentro de una ideología y prácticas políticas neoliberales había (como ha dicho el Papa Wojtyla refiriéndose al comunismo) "semillas de verdad". Sobre este asunto nos concentraremos en los dos próximos temas.

[36] Julio Godio: El mundo en que vivimos, Buenos Aires, Corregidor, 2000.

6 Ni demonizar ni subordinarse: políticas laborales alternativas para el debate con las organizaciones multi-bilaterales de crédito

6.1 GLOBALIZACIÓN Y ASIMETRÍAS ENTRE EL NORTE Y EL SUR

Las políticas laborales del FMI, el BM y otras instituciones del sistema financiero internacional lograron éxitos en la región porque supieron expresar los cambios que se produjeron como resultado del ensamble entre el impacto de la segunda ola de mundialización sobre los mercados de trabajo y la llamada "revolución conservadora". Las políticas laborales del FMI y el BM fueron y son sostenidas por el Consenso de Washington, hoy deteriorado pero vigente. Como se analiza en un documento de OIT, "Panorama Laboral 2001. América Latina y el Caribe"[37], las reformas laborales propuestas, que se aplican inicialmente en Chile a fines de la década de los setenta, no han producido resultados positivos predominantes.

Resultaría ingenuo pensar que esos "éxitos" laborales del FMI y el BM fueron un producto de las instituciones concurrentes en el Consenso de Washington (políticas elaboradas en 1989 por el Instituto de Economía Internacional y que venían ya siendo aplicadas por el FMI y el BM en toda la región). Fueron políticas laborales posibles porque eran "atractivas" para amplios segmentos de las organizaciones empresarias, partidos políticos, sectores sindicales y ONG's instaladas en

[37] OIT: *Panorama Laboral 2001*, Lima, OIT, 2002.

las sociedades civiles. En rigor a la verdad histórica, el llamado "ajuste estructural" fue visto por amplios sectores sociales -desde capas medias a trabajadores del sector informal urbano- como una necesidad para acelerar la modernización, hacer competitivas las economías y favorecer la autoorganización productiva en el sector informal de la economía.

Las políticas de ajuste estructural fueron precedidas por una gran batalla ideológica desarrollada simultáneamente desde los gobiernos conservadores del G-7, con epicentro en el gobierno de los EE.UU., en la que participaron activamente y en forma coordinada organizaciones empresarios, partidos políticos de derecha, intelectuales orgánicos de las derechas conservadores y grandes medios de comunicación en los países de la región. Los grandes enemigos a derrotar por el Consenso de Washington eran las fuerzas de izquierda, el "populismo" y los sindicatos. Los efectos de la crisis de la deuda a principios de los ochenta "ablandaron" a los gobiernos de la región. El apoyo político desde el Partido Republicano y sectores del Partido Demócrata a los partidos de orientación neoliberal en América Latina fue sostenido, lo mismo que el apoyo que dio el Departamento de Estado a reformas estatales que facilitaron la conquista del poder por fuerzas de derecha en varios países.

El "fujimorazo" se convirtió en paradigma, continuando y actualizando el paradigma iniciado en Chile en los setenta con la dictadura militar. La democracia política fue considerada por el Consenso de Washington como el mejor instrumento para aplicar con consenso las políticas de ajuste estructural. Pero estableciéndose su vigencia y límites según sus éxitos en la aplicación de dichas políticas.

Las políticas de "flexibilidad laboral" se volvieron populares, porque era evidente que era necesario superar el período de sustitución de importaciones y de intervencionismo estatal. Este período terminaba como parte de la disolución del Tercer Mundo y del Movimiento de Países No Alineados. El capitalismo, a través de la "autorrevolución del capital" (tecnológica, productiva y de globalización de los mercados y las comunicaciones) se había vuelto mundial luego de la caída y destrucción de la URSS, el COMECON y el Pacto de Varsovia[38].

El mercado había vencido a la planificación central. La teoría neoclásica resurgía sobre las cenizas del marxismo stalinista y el keynesianismo. El "pánico ideológico" en el socialismo y la desorientación en los sindicatos se generalizaron desde mediados de los años ochenta. El discurso ideológico laboral neoliberal era homogéneo, y daba respuestas a los tres temas centrales que recorrerán todo el documento "El mundo del trabajo en una economía integrada": **la mundialización de la economía, el triunfo de las economías de mercado y los cambios en la estructura y organización del trabajo en las empresas.** Sin resolver teórica y políticamente estos tres temas, era imposible debatir con el FMI y el BM, cuyas recetas aparecían como "invencibles". En realidad, las políticas neoliberales son respuestas precisas desde la "perspectiva del capital" (no sólo desde el capitalismo, sino desde el capital como fuerza que organiza y disciplina la fuerza laboral para la producción y el intercambio, para la producción de valor y su realización en los mercados).

Los tres temas mencionados deben ser tratados como unidades diferenciadas. Sólo de este modo pueden ser estudiados por separado, y descubrir el misterio que oculta y hace poderoso al neoliberalismo. Comencemos por el tema de la segunda ola de mundialización de la economía y su impacto sobre los mercados de trabajo.

La globalización es la nueva mundialización. Se está construyendo un nuevo sistema-mundo sobre la base de la revolución informáti-

[38] Eric Toussaint, op. cit., p. 212.

ca, que con costos mínimos y su rapidez han permitido conformar un mercado financiero planetario que conecta todas las plazas. El comercio crece más rápido que la producción. Los procesos productivos se internacionalizan[39]. En el actual proceso de globalización pierde su importancia el intercambio entre productos a cambio de manufacturas, y pasa a ser central el comercio intrafirmas y el comercio de servicios. Por eso los términos del intercambio van cediendo importancia frente a la productividad y la competitividad. Las empresas transnacionales transfieren tecnología avanzada. Con la movilidad del capital transnacional, la distribución de los incrementos de la productividad está favoreciendo a los "trabajadores del conocimiento" especializados en tecnologías de la investigación, en detrimento de los trabajadores productores de bienes y servicios. Esas tendencias se observan tanto en los países del centro como de la periferia. Las economías de escala se vuelven más importantes que las ventajas comparativas de las naciones.

Es por lo tanto correcta la afirmación del BM que las necesidades de aumentar la productividad no se reducen ahora sólo a un sector, sino que deben comprometer a todo el sistema económico nacional. En la actual globalización, la gran movilidad del capital y transferencias tecnológicas producen una tendencia a la convergencia de las productividades, y ello se constituye en un aspecto revolucionario de la globalización.

Pero los circuitos globalizados de la inversión extranjera no son suficientes para la acumulación ampliada de capital en la periferia y el empleo que genera es escaso. Los intereses de las empresas multinacionales (EM) de punta no coinciden necesariamente no sólo con los intereses de los trabajadores menos calificados, como afirma correctamente el BM, sino con los sistemas económicos periféricos. Las EM se instalan como "gulags" en las economías nacionales, y por eso requieren que los Estados los consideren como parte integrante de políticas de desarrollo integral. Pero las EM (y también las empresas privatizadas) prestan poco interés por ser parte al modelo de acumulación basado en la diversificación de las estructuras productivas locales. Su preocupación central es lograr altas tasas de beneficio y retornos de útiles. Sobre este tema no nos hablan el BM ni el FMI.

6.2 RECUPERAR A KEYNES: EL ESTADO REINSTALADO EN LA ECONOMÍA

Es cierto, como plantean el FMI y el BM, que es necesario colocar el sistema financiero y los mercados de capitales al servicio de la acumulación a largo plazo. Pero las transacciones globales de divisas superan los 1,3 billones diarios, y el 80% de las mismas tienen un período de rescate de siete días o menos, y en su mayoría en un solo día[40]. La cultura de renta o "casino financiero" se ha instalado en la globalización. Las tasas de interés, los sistemas de "ancla cambiante" y las revaluaciones que se produjeron en muchos países latinoamericanos, hacen imposible impedir que ante la posibilidad de una devaluación se produzcan salidas masivas de capitales externos y locales.

Es evidente que para poder administrar la economía nacional se requiere tener tasas de interés moderadas y el control de los capitales, como planteó J.M. Keynes[41]. De otro modo, la movilidad "perfecta" del capital a través de las fronteras internacionales termina por hacer pagar el impuesto a los productores locales "inmovilizados", especialmente a los trabajadores. Pero de este fenómeno regresivo hoy evidente con la crisis financiera global en los países del Mercosur, nada nos

39 Beethoven Herrera: *El sindicalismo en el milenio de la globalización*, Lima, OIT, 2001, p. 59.

40 James Tobin: *The Tobin Tax. Coping with Financial Volatility*, New York, Oxford University Press, 1996.

41 J.M. Keynes: *The collected writings of J.M. Keynes* (Donald Moggridge ed.), Massachussets, Cambridge University Press, 1980.

dice el BM. El mercado mundial de capitales necesita ser regulado para permitir el desarrollo sostenido en los países del Sur. El documento del BM no incluye entre los problemas del ajuste estructural tampoco la necesidad de atar al capital especulativo. No hay referencia a la Tasa Tobin como antídoto frente a la especulación financiera.

Según el BM -como se comentó en este trabajo-, la mayor parte de las transacciones actuales suceden en el mercado mundial, y no en los mercados nacionales. Las principales decisiones de inversión, cambios tecnológicos y asignación de recursos son tomadas por agentes que operan a escala global (mercados financieros y corporaciones transnacionales). Pero esa afirmación del BM no es cierta, porque es selectiva. Se globaliza a la política de inversiones extranjeras y a la propiedad intelectual, pero se restringe la movilidad de personas o de commodities. La globalización no es integral, porque sólo el 20% de la producción de bienes y de servicios atraviesa la frontera. El 80% de la producción se comercializa en el mercado interno, y 9 de cada 10 trabajadores trabaja para los mercados domésticos. El 90% de la acumulación financiera se financia con ahorro interno, y sólo el 10% con fondos de las EM[42]. El Estado nacional puede regular la acumulación financiera.

Las relaciones económicas internacionales no son estables. La volatilidad financiera aumenta la vulnerabilidad de los países. La crisis asiática (1997-1998), la rusa (1998) y la crisis del Mercosur (2002) son pruebas contundentes. Por lo tanto, proclamar la conveniencia de mantener mercados abiertos y abogar por monedas fuertes (ancla cambiaria o convertibilidad como en el caso argentino) ha conducido al déficit en el comercio exterior y en la balanza de pagos de los países periféricos. La globalización financiera -apoyada en redes internacionales comunicacionales- ha conducido a elevados riesgos de contagio sistémico (México 1981-82, México 1994-95, Mercosur 2002).

Cuando se pretende controlar el eventual contagio sistémico a través de altas tasas de interés en las plazas financieras locales, lo único que se provoca es la parálisis de muchas empresas productivas locales, dado que éstas (caso Chile, Argentina, Venezuela, México, Ecuador y Colombia en los '90) carecen de la capacidad para obtener ganancias que permitan pagar sus deudas bancarias. El uso de políticas de tipo de cambio fijo es incompatible con el crecimiento económico, tal como han sostenido diversos gobiernos en la región, ante todo los brasileños, durante toda la década de los '90. El documento del BM, por el contrario, no ejerce una crítica abierta a las políticas de cambio fijo, salvo algunas observaciones marginales y poco destacadas en el texto frente a fracasos flagrantes de algunos países. La calificación ideológica de "riesgo país", en verdad, es puro chantaje; acelera el pánico en los inversionistas y crea desórdenes en los mercados financieros. El default argentino fue precedido a fines de 2001 por una constante presión de consultoras americanas, que aumentaba claramente el "riesgo país".

Es falso que el "ajuste estructural" requiera una fase de "estabilización monetaria", salvo que la estabilización implique una moratoria o quitas en la deuda externa y apertura comercial para las commodities. Pero ni el FMI, ni el BM ni la OMC han avalado tales alternativas en momentos de crisis y desestabilización en los países del Sur. Como escribe Herrera:

"En América Latina la estabilización macroeconómica, que permitió reducir la hiperinflación, no ha logrado retornar las economías a una senda estable de crecimiento. El déficit corriente que afecta a la mayor parte de las economías de la región se explica por el pesado servicio de la deuda externa, y por las

[42] Beethoven Herrera, op. cit., p. 72.

oscilaciones del comercio exterior. Incluso en los períodos en los que se ha observado cierta recuperación, no se han logrado revertir las tendencias del deterioro social visible en la creciente pobreza e informalidad característica"[43].

Incapacidad y neutralización del Estado para regular los mercados. Fuerte alianza "rentística" entre inversores externos y capitalistas locales. Estas son las causas políticas y económicas del fenómeno descrito por Herrera. La globalización es asimétrica. Lo demuestra el hecho de que mientras EE.UU. ha crecido económicamente y generado cientos de miles de nuevos puestos de trabajo, la década del noventa ha coincidido con la situación deficitaria de la mayoría de los países del Sur.

6.3 ORGANIZAR UN NUEVO REGIMEN DE ACUMULACIÓN AMPLIADA

Las políticas ortodoxas de las entidades multilaterales comentadas, que se han aplicado durante tres décadas, son "equivocadas", o dicho suavemente, "incompletas". Se salvaron en el Sur, temporalmente, los países del Sudeste Asiático que no aplicaron el paradigma neoliberal, a través de una intervención estatal activa y políticas industriales y comerciales estratégicas, junto al aumento de la producción, el nivel de educación y una sensible reducción de la pobreza[44].

Demasiado tiempo ha pasado. El déficit fiscal es un fenómeno común, pues pasó del 5% respecto del PBI en 1982 al 7% en 2000. El elevado déficit presupuestario se ha continuado pagando con préstamos externos e internos, a la vez que se mantienen los controles a las importaciones en los países del G-7. Se han producido hiperinflaciones que minaron las monedas locales. La última es la dramática devaluación en Argentina[45]. Ahora el FMI y el BM exigen para financiar la deuda cortes brutales al deteriorado gasto público, y las garantías de que el crecimiento debe ser "sostenible, equitativo y democrático". El Consenso de Washington está en descrédito. Las resistencias al FMI y el BM han florecido en las sociedades latinoamericanas, y se ha revitalizado el tradicional anti-americanismo. Joseph Stiglitz tiene razón cuando culpa al FMI y al BM de esos errores y omisiones[46].

La verdad es que la vulnerabilidad provino de la debilidad del sistema financiero. De la insistencia de las agencias multilaterales en la liberalización comercial, la desregulación y las privatizaciones en masa, que hicieron inviable la competencia y competitividad reclamada en el Informe **El mundo del trabajo en una economía integrada.**

Es necesario decir que las imperfecciones de los mercados afectan también a los países del G-7, en particular a los EE.UU., que durante 2002 muestra el verdadero rostro de la libre empresa, con fraudes en los balances, estafas a accionistas y expropiación de fondos de pensión a los empleados en gigantescas empresas norteamericanas de producción, comercio y servicios.

En América Latina ha colapsado el Estado. Es cierta la afirmación del BM de que el Estado se comprometió en actividades múltiples, y no siempre rentables. El "capitalismo de Estado" bloqueó el desarrollo de economías de mercado reguladas. Pero el Estado no puede ser "pequeño", como sostiene el BM, sino "funcional", y ejercer las regulaciones necesarias, la protección ambiental, garantizar la calificación de la fuerza de trabajo y el apoyo a la infraestructura económica. El Estado de Bienestar debe ser reconstruido.

Es cierto que -como señala el BM- la mayor parte del aumento del ingreso per cápita se

[43] Op. cit., p. 78.
[44] Joseph Stiglitz: *Employment, Social Justice and Societal Well-being*, Ginebra, OIT, 2001.
[45] Pablo Bustos: *Más allá de la estabilidad*, Buenos Aires, FES, 1995.
[46] Joseph Stiglitz: *El malestar...*, op. cit., p. 327.

debe al mejoramiento de la productividad por el cambio tecnológico. Pero para lograr que la tecnología se expanda es necesario que el Estado y fuertes alianzas socio-políticas desembaracen a nuestras economías del cáncer "rentístico", y promuevan con estímulos financieros y planificación la expansión y diversificación de las economías de mercado. Caso contrario, el destino de cada país son las relaciones asimétricas e inestables de un mundo globalizado. No todas las crisis en los países de la región son las mismas. Pero tienen en común el "comportamiento rentístico del capital" en diversas formas o movimientos (financieros, comerciales, etc.).

6.4 LA TRÍADA CUESTIONADA: LA ALTERNATIVA ES UNA SOCIEDAD DEL TRABAJO

La tríada del BM, compuesta por la desrregulación de los mercados de trabajo, la disminución de los "privilegios monopolísticos" de los trabajadores del sector formal y el favorecer a los trabajadores más pobres de las economías formal y rural, es una formulación ideológica. Da cuenta del problema a resolver para fortalecer a los mercados de trabajo, pero termina por formular políticas que ahondan la segmentación de esos mercados.

Como todo lo que ocurre en el mundo comienza y termina en la política, comencemos por señalar que las críticas del BM a las manifestaciones corporativas de los sindicatos es una verdad a medias que se convierte en una falsedad, porque el BM, en todo el Informe comentado, no hace una sola referencia al derecho de los sindicatos a participar en la gestión de la empresa. Esta ha sido una conclusión lógica en la mayoría de los países industrializados de Europa y el Japón, como condición para transformar a las empresas en "comunidades de trabajo", creándose así las condiciones para hacer más eficiente y competitivas a las empresas, mejorándose los procesos y productos.

Para el BM, los sindicatos deben ser de empresa y practicar la negociación política, y hasta reconoce su derecho a la acción política para fortalecer las democracias. Pero no ahorra críticas a los sindicatos por rama y por sector, que son vitales para eslabonar la negociación colectiva con la planificación económica y garantizar la cohesión y fuerza político-laboral de los trabajadores. El BM también reitera sus críticas al derecho de huelga, especialmente en el sector público. Por cierto, rechaza sutilmente la viabilidad de la negociación colectiva en el sector público.

Como hemos comentado, en los últimos años el FMI, el BM y en la región el BID, han potenciado las relaciones y programas entre los IFIs (instituciones multinacionales de crédito) y los sindicatos. Tal cambio es positivo, lo mismo que una cooperación más fluida entre los IFIs y la OIT. Se observa en muchos países que misiones del BM se reúnen con las centrales sindicales nacionales; ello también es positivo.

Pero no es suficiente. El FMI y el BM no promueven la creación de instituciones de Diálogo Social. En el documento *El mundo del trabajo en una economía integrada*, y en las acciones a nivel de los países, no se incluyen los Consejos Económico-Sociales (o Foros, etc.) que tan buenos resultados han generado a nivel de la Unión Europea y sus países miembros. Sólo en algunos proyectos nacionales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se ha incluido ese tema. Obviamente, tampoco se ataca a la cultura antisindical dominante en los empresarios, principalmente locales, aunque se hacen referencias sucintas a prácticas antisindicales en empresas en la región. Las organizaciones sindicales nacionales y, especialmente, las organizaciones subregionales y regionales, tienen en sus manos la tarea de presionar a las organizaciones multi-bilaterales de crédito para que potencien su apoyo y reconocimiento a los sindicatos. Esta tarea forma parte de la lucha para reducir la influencia del neoliberalismo en las IFIs y facilitar que la globalización tenga un "rostro humano", y sirve para el crecimiento sostenido y armónico de la economía mundial.

Es cierto que la globalización es la principal característica de la época, y que es irreversible. Pero hay alternativas, y éstas implican distintos mercados de trabajo. Por ejemplo, la globalización entendida como interdependencia entre regiones es un proceso histórico, económico, social, político y cultural en desarrollo. Pero la globalización no significa que las economías de todo el mundo formen parte de un mercado de trabajo indiferenciado, dado que la mayoría del empleo es local y regional, aún cuando está instalado en empresas mundiales en redes y descentralizadas. No existe por lo tanto una fuerza de trabajo global, salvo una de alta capacitación, que es pequeña: ingenieros informáticos, genetistas, analistas financieros, etc.

El aumento de la productividad de las empresas no depende sólo de la capacidad productiva del trabajo, aunque esto sea inherente a las nuevas tecnologías "duras" y "blandas". Depende de las variaciones de la demanda. Si la demanda se intensifica -en los mercados nacionales e internacionales- entonces es la realización de los productos de los procesos de trabajo lo que termina por mejorar los salarios. La "productividad" aislada es una categoría ideológica, no una categoría econométrica. La supervivencia de las empresas depende de su "entorno", esto es, de la vitalidad e la economía nacional y la intervención estatal a favor de las transformaciones productivas en las empresas. Esto es lo que sucede en los prósperos países del G-7-

También con referencia a las performances de las empresas, debemos señalar que los sindicatos son los primeros en favor de aumentar la productividad con control de los trabajadores. Esto se concreta con la representación sindical en la empresa a través de comisiones internas, comités y cuerpos de delegados. Estas instituciones organizan a los trabajadores desde la base. Garantizan el cumplimento de los convenios de trabajo descentralizados, al darle seguimiento en los puestos de trabajo, secciones, equipos de trabajo, etc. Por ser instituciones de poder sindical en la base, están ubicadas estratégicamente para incentivar las transformaciones productivas, calidad y eficiencia de procesos y productos.

En América Latina, salvo en algunas empresas multinacionales europeas o por la existencia de fuertes tradiciones nacionales de protección a los delegados y los comités en varios países (Argentina, Brasil, México) las gerencias son poco favorables a la existencia de la representación sindical en la empresa. Como hemos comprobado, en el documento del BM se habla de sindicatos de empresa, pero se obvia toda mención a las formas de representación sindical en la empresa.

Para el neoliberalismo el adelgazamiento de las empresas (downsizing) y la acción del libre mercado son leyes naturales que impactan sobre las empresas y el empleo. Por eso, la mayor salida de los trabajadores de la empresa en América Latina no ha sido por esos factores, sino por reestructuración o crisis.

Es cierto, como lo indica el documento del BM comentado, que el rasgo más destacado del mercado laboral en América Latina es la proporción creciente del trabajo informal y el subempleo. Pero ello no se debe principalmente a la transferencia de tecnologías, sino a la incapacidad de las economías latinoamericanas para desarrollar una multiplicidad de viejas y nuevas formas de trabajar. **Las economías latinoamericanas están enchalecadas por la deuda externa y por la persistencia de una cultura, práctica e intereses rentísticos que predominan en los círculos dominantes del establishment local.** Sobre esta realidad política negativa nada nos dice el BM, salvo algunas observaciones puntuales a los terratenientes pre-capitalistas parasitarios que conservan poder en muchos países latinoamericanos, y bloquean el cooperativismo rural.

Será imposible erradicar la pobreza en América Latina si no cambian las modelos económicos dominados por el patrón de valorización financiera del capital. Es cierto que la modernización de las economías implica su "financiarización" (entendiendo por este

término la creciente interpenetración entre el sector de la economía real y el sector financiero de la bolsa y la banca), pero ello no es el problema. Es la solución. El problema es cuando esa interpenetración es motorizada por la valorización financiera del capital, que subordina a la economía real y acelera la concentración y centralización del capital a costa de la desaparición de empresas productivas, especialmente PyMES y MyPES. Aquí se localiza un segmento importante del desempleo estructural en los países de la región.

Las nuevas tecnologías destruyen y al mismo tiempo crean empleos. El problema de las nuevas tecnologías es que ha acelerado la transformación de las empresas, ahora crecientemente organizada en forma de estrella (con un núcleo organizador en la empresa principal, y empresas que suministran partes y servicios). De este modo se ha generalizado la flexibilización del empleo, sustituyendo el empleo estable de carácter indefinido por empleos a tiempo parcial, temporal o autoempleo. El modelo laboral está marcado por la individualización en las relaciones entre el capital y el trabajo.

La existencia de diferentes mercados de trabajo dentro de la matriz de la economía nacional es una tendencia que se acentuará en el futuro. También la existencia de diferentes mercados de trabajo se reproduce en las escalas de los procesos de integración subregional y en los mercados mundiales regionales. Como hemos visto, a nivel de las economías nacionales se puede diferenciar entre mercados de trabajo formal, informal y rural. Ahora, como producto de las transformaciones en las empresas y la competencia entre empresas y economías según niveles de productividad, se están produciendo constantemente cambios en la forma de trabajar que exigen trabajos flexibles (polivalencia funcional, remuneraciones por productividad e innovaciones, etc.) y se generalizan diversas formas de contratación (a tiempo completo, tiempo parcial, feminización del trabajo, subcontratación, trabajo personal, etc.).

La cuestión no reside en negar la necesidad de normas laborales diferenciales para cada situación laboral, sino en organizar instituciones laborales que regulen y mejoren la calidad de los diferentes tipos de empleos. Es fundamental que todas las formas de trabajar sean sindicalizables, y que los sindicatos participen activamente para impedir que la flexibilidad, según las pautas de la ideología neoliberal, vaya precarizando y desprotegiendo al trabajo asalariado y destruyendo las normas laborales protectoras del trabajo. El neoliberalismo se cobija en la necesidad de aumentar la productividad, pero lo que en realidad busca es reducir los costos laborales a través de la superexplotación de amplios segmentos asalariados, en especial de baja calificación. Conceptos como flexibilidad, empleabilidad, polivalencia funcional, etc., adquieren distintos significados en una economía desrregulada o en una economía regulada por instituciones laborales que garanticen la participación de los trabajadores en la empresa y la humanización del trabajo, como plantea la OIT.

Lamentablemente, tampoco el FMI desarrolló el tema de la flexibilización, dando por sentado que es parte del proceso de modernización. No se resuelve todo con capacitación, sino con nuevas formas de negociación colectiva, de adaptación de los sindicatos y de corresponsabilidad frente a los trabajadores por parte de las empresas organizadas en red. También se debe profundizar la incipiente tendencia sindical a negociar con conglomerados u asociaciones empresarias con actividades variadas, donde también se localizan las empresas en estrella. Planta permanente, con funciones estratégicas y polivalente, y planta transitoria, generada a través de las externalidades con trabajadores de baja calificación, son realidades laborales que deben ser enfocadas políticamente.: el Estado debe intervenir para favorecer la acción de reagrupamiento sindical de la fuerza laboral.

Es cierto que la revolución tecnológica per-

mitirá a las empresas combinar un elevado nivel de informatización y robotización, con la cual podría prescindirse de entre un 40 y un 80% de la fuerza laboral, especialmente en los países industrializados. Esto no se puede evitar con mayores calificaciones laborales. Se requiere una "redistribución del trabajo" (que no es lo mismo que reparto de trabajos entre un volumen reducido de trabajo en un número constante de empleos). Pero tal redistribución es parte de la necesidad de establecer nuevas pautas de desarrollo económico social que integren diversas formas de trabajar en economías de mercado con propiedad mixta. Este tipo de economías es la verdadera alternativa a la "autorrevolución del capital", su producto y su sustitución histórica probable.

El problema no es tratar de evitar infructuosamente la llegada simultánea de la sociedad de la información y el fin de la sociedad salarial, sino pensar en una sociedad de la información articulada con economías mixtas integradas. La alternativa es construir sociedades de trabajo. **Este debería ser el enfoque progresista y la plataforma, para un gran debate entre la política, los sindicatos y las empresas, interesados en construir un sistema-mundo democrático de libertades y de igualdades.** Así está planteado por los sindicatos en los marcos del Foro Social de Porto Alegre. Así debería ser planteado al FMI y al BM.

Existen agendas establecidas para negociaciones entre el FMI y el BM con las grandes centrales sindicales de la región, en primer lugar, la CIOSL-ORIT. Se trata de agendas que buscan la negociación, sin que ello excluya la confrontación política entre sindicatos y el FMI, como actualmente sucede en nuestra región, especialmente en los países del Cono Sur. Esa agenda, lógicamente, desde la perspectiva sindical atraviesa temas propios de la OIT y temas específicos de los sindicatos de la región, a saber:

- promoción del trabajo decente;
- control sobre las empresas multinacionales en defensa de los empleos decentes y la libertad sindical de negociación y organización en todos los niveles;
- propuestas para la creación de un Comité de Representantes para la participación de la sociedad civil;
- la negociación colectiva a nivel regional: convenios colectivos de rama de ámbito supranacional basados en acuerdos-marco nacionales articulados en "cascada" a nivel nacional;
- cláusula social en los ámbitos de integración y comercio subregional que garantice los derechos humanos fundamentales a través de la aplicación de los convenios y recomendaciones de la OIT: Mercosur, Comunidad Andina, Caricom, Mercado Común Centroamericano y el eventual Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA);

Los sindicatos se plantean, como lo resume la CIOSL-ORIT, que su objetivo principal es "democratizar la globalización"[47].

[47] ORIT. "Documento del XIV Congreso Continental de la CIOSL-ORIT, *"Globalización económica, normas laborales internacionales y cláusula social"*. Santo Domingo, República Dominicana, 22-25 de abril de 1997.

7 A modo de conclusión. Tomar el toro por las astas: debatir con EE.UU., el FMI y el BM la conformación de una Comunidad Económica de las Américas.

Al final de esta historia de desencuentros entre el FMI, el BM y las realidades de América Latina y el Caribe, no se puede eludir un tema que involucra directamente en el debate a los EE.UU. Se trata de que es inevitable localizar el debate sobre las políticas laborales en la región como parte de cómo serán en el futuro las relaciones económicas entre esta región, EE.UU. y Canadá. Es un tema difícil, en el que se mezclan discrepancias reales con malentendidos por diferencias civilizatorias. Es difícil la relación, pero la realidad es que las civilizaciones anglosajonas americanas y la civilización latinoamericana se encuentran localizadas en un mismo continente, y la globalización acentúa el acercamiento entre ambas.

Tal acercamiento no es "endógeno", sino que ambas civilizaciones se vinculan y tienen intereses comunes con otras regiones del mundo, en primer lugar la Unión Europea. **Existe un interés especial desde el mundo del trabajo por armonizar positivamente a ambas civilizaciones, porque esta ausencia de diálogo incluye una competencia desigual entre trabajadores con diferencias enormes en los niveles de remuneración y condiciones de trabajo.** El "anti-norteamericanismo" está latente, lo mismo que la subvaloración de "lo latinoamericano" en los EE.UU. Es hora de abordar el tema de la posibilidad de construir un espacio común de integración económica entre los países de las Américas.

La realidad es que en un escenario lingüístico en el que emerge con fuerza el portu-

gués, coexisten lenguas europeas, indígenas y variedad de lenguas mixtas, la dominante que es el español, es la segunda lengua de EE.UU. y el inglés la segunda lengua de América Latina. Es tiempo de resignificar ambas lenguas, e incorporar a las demás en un solo espacio económico, social y político.

La construcción de un gran espacio de integración continental no será lineal. Se desarrollará a través de conflictivos escenarios de libre comercio multi-bilaterales y bilaterales. Los procesos de integración subregionales no logran hoy superar todavía los límites de sistemas comerciales (con la excepción, hasta ahora, del Mercosur). En realidad, la construcción de un gran espacio de integración sólo será posible creando pisos de acuerdos económicos con la lucha política. Simultáneamente, para ir debilitando las fuerzas conservadoras y rentísticas neoliberales en el Norte y en el Sur del continente, se requiere en los EE.UU. un cambio profundo, económico, político y cultural. Probablemente sea un proceso que incluya toda una fase histórica de cooperación inestable dentro de los actuales procesos de integración en América Latina y el Caribe.

No será sencillo superar las asimetrías de productividad y establecer equilibrios macro-laborales entre los mercados de trabajo nacionales y regionales. En definitiva, se trata de una lenta, compleja y contradictoria construcción de instituciones económicas, políticas y sociales que converjan en un inédito espacio de integración americana. Pero el objetivo es posible, porque es históricamente necesario. Forma parte de la creación de un sistema-mundo organizado por grandes regiones económico-políticas articuladas en escala planetaria.

Todo lo anterior se explica porque estamos viviendo en la segunda gran mundialización de la economía, generada por una autorrevolución del capitalismo. La primera se inició y desarrolló durante la segunda mitad del siglo XIX, bajo la hegemonía de Inglaterra. Durante aquel período se conformó el capital financiero internacional, se desarrolló la segunda revolución industrial, se estableció el sistema de países coloniales y semicoloniales y el comercio mundial abarcó a todo el planeta. Ahora la segunda gran mundialización de la economía se desarrolla a través de una tercera revolución tecnológica con base en la informática, que transforma a las empresas y aumenta la productividad del trabajo, el capital financiero se autonomiza del capital productivo, se consolida el control de los mercados por las empresas multinacionales y los países del ex Tercer Mundo se ven subsumidos en una mundialización regulada del comercio, que favorece la gran propiedad sobre "intangibles" (flujos financieros, patentes y servicios en general).

Esta segunda mundialización de la economía, como hemos visto durante diferentes momentos de este documento, **ha sido definida como "globalización" y no sólo abarca a la economía, sino también a la política y a los sistemas culturales.** La globalización neoliberal es negativa, porque la política pierde terreno frente al mercado.

Esta segunda gran mundialización tiene sus bases históricas en la reorganización del sistema capitalista a partir del fin de la segunda guerra mundial. Pero solo ha cristalizado a mediados de la década de los ochenta a través de un proceso multifacético que incluye cuatro aspectos centrales:

- la "auto revolución" económica y tecnológica en los países del G-7;

- la crisis y desaparición del llamado "socialismo real" en Europa, con la descomposición y extinción de la U.R.S.S. y los llamados países socialistas del Pacto de Varsovia;

- el agotamiento del Movimiento de Países No Alineados (que culminó la fase de establecimiento de estados-nación en el Tercer Mundo);

- la desarticulación del Estado de Bienestar en los países industrializados y en algunos

países periféricos, lo que incluye el deterioro de los mercados laborales;

- la Guerra Fría ha terminado. Estados Unidos es la única potencia mundial hegemónica, y combina su participación en bloques regionales con la autonomía suficiente para desarrollar iniciativas político-militares sin consulta a la comunidad internacional.

Esta segunda mundialización se desarrolla como un proceso complejo integrado por acontecimientos con significados múltiples y contradictorios. Impulsa procesos de interdependencias comerciales; de mercados de capitales y de innovaciones tecnológicas y productivas; redefine el rol de los estados nacionales, generaliza normas democráticas universales, de acuerdos institucionales supranacionales y de valores comunes entre pueblos y naciones. **Desde esta óptica, la segunda mundialización de la economía es un motor del progreso histórico pues crea las condiciones para cambios favorables en el sistema de relaciones internacionales, económicas y políticas entre los estados.** En particular, el mundo del trabajo, ha sufrido una profunda mutación a partir de las transformaciones productivas desatadas por la globalización, pero sigue siendo el núcleo articulador de todas las sociedades y desde su interior surgen demandas laborales que mantienen vivos a los sindicatos.

La segunda mundialización de la economía, consecuentemente genera potenciales condiciones para la emergencia de nuevos avances a favor de la democracia, la libertad, la igualdad y la humanización del trabajo. Pero esas condiciones sólo se desarrollarán derrotando al neoliberalismo, dado que como hemos señalado, esta nueva etapa histórica incluye –como ocurrió durante la primera mundialización- **un aspecto oscuro** que puede desembocar en nuevas catástrofes económicas, políticas y sociales. **La nueva mundialización es también el resultado de un largo y profundo conflicto ideológico, político y social.** No es posible perder de vista que los intereses de los grandes grupos financieros económicos en los países del G-7 y los sectores identificados con ellos en los países del Tercer Mundo, organizados en la matriz común del conservadurismo neoliberal, continúan conservando la iniciativa política.

En este contexto se ha desarrollado hegemónicamente el capital financiero concentrado, que está organizando el comercio mundial sobre los principios del llamado "libre mercado". El denominado "libre mercado" global, es en realidad, una versión actual de la antigua doctrina del librecambio, que está impulsando la incorporación al mercado mundial de nuevos segmentos de consumidores, a costa de la destrucción del tejido productivo en los países periféricos, generando el desempleo masivo y la pobreza. Este proceso, también se visualiza en los países del norte, en donde la concentración del capital articulada con la revolución tecnológica aumenta la productividad del trabajo pero genera desempleo y recortes a los derechos del estado social. El resultado es la ampliación y reaparición de diversas formas de explotación y exclusión social que está afectando a la mayor parte de la humanidad (aumento de los niveles de pobreza, marginalidad, desocupación y criminalidad, la epidemia de la drogadicción en la juventud, el comercio mundial de prostitución infantil, el colapso social del Africa, etc.), con su irreversible costo en vidas, destinos y oportunidades. **Estos son los síntomas evidentes de la cara inhumana de la globalización que resulta inaceptable para las sociedades.**

La globalización contiene potencialmente **un conflicto social de carácter global.** En este conflicto de carácter global, el neoliberalismo le otorga máxima importancia al control de la política, y para ello dedica una especial atención a la desorganización cultural de los grupos y sectores sociales que bloquean el desarrollo de la alta concentración del capital. Esta es la causa de la difusión de doctrinas e ideologías que promueven la competencia descarnada entre los propios trabajadores, postergan los mecanismos de coope-

Friedrich Ebert Stiftung Bonn Bibliothek

ración, exaltan el valor del individualismo y desarrollan teorías que, como "la guerra entre civilizaciones" justifican variadas operaciones político-militares en áreas de los países del sur, destinadas a bloquear la emergencia de países estratégicos excluidos del poder mundial. **Entonces, si bien la guerra fría ha terminado, nuevas guerras siguen asolando al mundo y la amenaza de la guerra nuclear no ha desaparecido.**

El sistema-mundo que el neoliberalismo intenta construir es un mundo para un tercio de la humanidad y dos tercios de excluidos. **Pero es posible ir hacia otro sistema-mundo, inclusivo y, por lo tanto, para toda la Humanidad,** basado en el desarrollo económico, la democracia, la igualdad, el derecho de las naciones y de las nacionalidades a preservar sus autonomías y la inclusión a través del trabajo para todos.

Para concretar esta segunda opción de progreso en la globalización, se requiere **una estrategia de alianzas socio-políticas global,** tan inédita en la historia de la humanidad como la globalización misma, capaz de vincular a los miles de millones de excluidos del mundo con los sectores progresistas de los incluidos, especialmente los de los países centrales. Estas fuerzas sociales se encuadran en nuestra región ideológicamente en las tradiciones del socialismo, el social cristianismo popular, en los nacionalismos democráticos, el liberalismo popular y en las culturas de los movimientos sociales progresistas. La capacidad para construir espacios de vinculación entre las injusticias brutales que padecen la mayor parte de la Humanidad, y el cada vez mas veloz desarrollo socio-productivo y tecnológico, es la pieza clave para recivilizar el mundo.

Este escenario mundial es un cambio de época. La década del '90 en las Américas se caracteriza por la apertura de un debate político crucial: la viabilidad del comercio regional. Se desarrollan instituciones de integración subregional. Ambos procesos –la ampliación del comercio y las inversiones y los sistemas de integración subregionales- responden a las tendencias objetivas generadas por la globalización en nuestro continente, según condiciones particulares.

Si se enfocan a estos nuevos procesos desde ideologías y valores de épocas superadas, difícilmente se podrá incidir sobre sus efectos y resultados. De lo que se trata es de actuar políticamente para que ambos procesos sean compatibles y se desemboque en una **solución progresista para los pueblos de las Américas.** En caso de que el neoconservadurismo resulte triunfante -como veremos seguidamente- el resultado será la persistencia de la pobreza, el desempleo y la precarización; el desconcierto y las divisiones en el progresismo; en otras palabras **la conformación de un escenario político hegemonizado por fuerzas conservadoras.**

En 1990, con la Iniciativa Bush para las Américas, se inicia un debate sobre la creación de un sistema único de libre comercio continental. En 1994, la Cumbre de Presidentes de Miami decide crear el Area de Libre Comercio para las Américas (ALCA). Posteriormente, en 1996, la Cumbre de Presidentes en Chile aprobó un calendario definitivo. En abril de este año los presidentes de los países del continente, reunidos en Quebec (Canadá) establecerán las medidas básicas para concretar el ALCA en el 2005. La propuesta de ALCA no generó oposiciones políticas significativas en los países de la región, dada la convergencia coyuntural en esos años entre las aspiraciones reales de las sociedades nacionales de apoyar la ampliación de intercambio de bienes y servicios, con la hegemonía ideológica del neoliberalismo y la desarticulación de los viejos modelos socio-políticos nacional-industrialistas y la crisis ideológica de los partidos populares.

Pero a partir de 1998, la cuestión ALCA se volvió preocupante, cuando se hizo evidente que la propuesta era de liberalización, desrregulación y apertura económica centrada en el incremento norte-sur del libre comercio de bienes y servicios y en la circulación del

capital financiero. Como es conocido, el ALCA ha sido articulado sobre nueve grupos que trabajan sobre el contenido de las negociaciones, a saber:

- Acceso a los mercados
- Agricultura
- Inversiones
- Servicios
- Adquisiciones gubernamentales
- Derechos de propiedad
- Subsidios anti-dumping
- Políticas de competencia
- Resolución de disputas

Además se han creado tres comités especiales sobre a) economías pequeñas, b) representantes gubernamentales para la participación de la sociedad civil y c) sobre comercio electrónico.

Como se observa, se trata de un área de libre comercio que pretende ser montada sin resolver los desequilibrios y asimetrías entre los distintos países de la región, que se agravarán por el impacto de las medidas de liberalización. En realidad, el ALCA excluye temas que resultan centrales para armonizar el comercio y el flujo de inversiones con el desarrollo sostenido de los países de América Latina y el Caribe y una relación de equilibrio dinámico entre estos países y los Estados Unidos y Canadá. Estos temas centrales excluidos son:

- políticas públicas de inversión para rearticular los mercados sobre bases productivas;

- políticas públicas sectoriales para la reindustrialización integrada;

- políticas públicas para alcanzar la competitividad sistémica y equilibrio en la balanza de pagos;

- políticas de apertura con protección selectiva de sectores económicos estratégicos para las economías nacionales;

- políticas monetarias de convergencia interregionales

- políticas de compatibilidades entre el comercio continental y la estabilidad de los sistemas de integración subregionales;

- políticas para la articulación y desarrollo de los sistemas de comunicaciones en la región;

- políticas comerciales para la negociación de la región en la Organización Mundial de Comercio (OMC);

- políticas públicas para es desarrollo sistémico de redes productivas, trabajo y empleo, con seguridad social universal;

- políticas para la aplicación, sin restricciones, de los convenios 87 y 98 de la OIT (Libertad Sindical y Negociación Colectiva) como base para adaptar la legislación laboral a la eficiencia de las empresas con humanización del trabajo y de Cartas Sociales.

Es evidente que el ALCA solo podría llegar a contar con consenso popular en la región en la medida que se materialice sobre propuestas económicas y sociales que contemplen el equilibrio continental y la promoción de las sociedades al sur del Río Grande. En realidad, se podría pensar en una fase de ampliación y regulación del comercio en la región dentro de una construcción de integración económico-social. Entonces, **una clásica zona de "libre comercio"**. Por eso, al plantear nuevos contenidos económicos y políticos institucionales para la configuración de un área de libre comercio y movilidad de capitales en realidad estamos diseñando una estrategia para construir, por etapas, una gran área de integración continental. **Debería ser el objetivo de las fuerzas sociales y políticas pensar y ejecutar políticas para la edificación en este continente de una Comunidad Económica de las Américas.** Esta meta da cuenta de las abismales asimetrías económicas sociales y culturales entre los países del norte con la mayoría de los países del Centro y Sur del continente, y por eso se debería pensar en la confluencia de procesos particulares (siste-

mas y acuerdos subregionales de integración y de políticas comerciales, procesos de incorporación de nuevos países al NAFTA y diversos acuerdos económicos multi y bilaterales, etc.) en una única matriz concebida como comunidad económico-política.

Se trata de una estrategia de largo plazo, pero que tendría el mérito desde el inicio de superar el planteo mecanicista que opone el libre comercio a la integración, al considerar los acuerdos de libre comercio y de integración "imperfectas" como escalones hacia la configuración de un mercado único. Esta estrategia debería ser monitoreada desde una institución supranacional compuesta por los gobiernos con el apoyo del sistema de Naciones Unidas. Debería ser edificada con una perspectiva social y laboral, lo cual implica como condición incorporar al proceso a diversas instituciones de la sociedad civil, estableciéndose los mecanismos para consensuar una única dimensión social, laboral y medioambiental continental. **En el fondo esta estrategia demostraría que la actual oposición al ALCA de signo librecambista y empresarial no es arbitraria, y tiene como contrapartida apostar por una auténtica integración económica y política continental.**

Para construir un gran área de integración de las Américas se requiere que los gobiernos en la región reconozcan que la relación entre mercado y democracia no es automática y que, por el contrario, es un compromiso que debe ser renovado y protegido. Esto quiere decir que la estabilidad democrática actual solo será garantizada en el futuro si los mercados son regulados para garantizar el crecimiento económico con plena vigencia de los derechos humanos, sociales y laborales y la erradicación de la pobreza.

El ALCA se está conformando mediante una proceso de negociaciones que demuestran ser sumamente opacas, poco transparentes y hasta secretas. Este mecanismo escasamente democrático, pone de relieve, entre otras cosas, que la integración de las Américas se está llevando a cabo a partir de un control casi total de los Estados Unidos, con apoyo de algunos gobiernos latinoamericanos y del Caribe, y un perfil orientado exclusivamente al establecimiento de un área de libre comercio. Por otra parte, pone en evidencia la escasa incidencia de los actores políticos y sociales.

Las experiencias de los procesos de integración en América Latina ha permitido aprender que la falta de politización de los procesos de integración trae como consecuencia su estancamiento. Por ello se ha dirigido la atención a la necesidad de otorgar un rol más protagónico a los parlamentos nacionales, establecer nuevas instituciones supranacionales de dirección, incorporar a los diversos actores sociales, crear organismos supranacionales de resolución de controversias, etc.

Un aspecto no menor a tener en cuenta al momento de diseñar instituciones supranacionales que eviten el predominio de grupos ultra-burocráticos, es considerar que las organizaciones no gubernamentales poseen un gran potencial para enriquecer y fortalecer a la sociedad civil, en tanto y en cuanto ello no vaya en desmedro del rol de dirección de la política a través de los partidos.

En síntesis, al considerar el establecimiento de nuevas instituciones políticas supranacionales, **resulta indispensable, recuperar la política como "gobierno del pueblo", concepto de bases sólidas de legitimidad y representatividad, con partidos políticos y sistemas de representación democrática, renovados y actualizados.**

La tendencia a construir un esquema de integración continental, sobre bases meramente mercantiles y financieras, vacía de su dimensión social, genera una oposición socio-política con bases cada vez mas amplias en la población de las naciones americanas.

Este continente demostró durante los sucesos en EE.UU., de Seattle (1999), Washington (2000), en Porto Alegre Brasil (2001, 2002) y en Buenos Aires (2002), que la construcción de un espacio común económico en el conti-

nente debe incluir las expectativas y la participación de una variedad de organizaciones socio-políticas, sindicatos, movimientos campesinos, movimientos feministas y de igualdad de géneros, organización de pueblos indígenas, movimientos ecológicos y de derechos humanos, etc.

En la capacidad para unir, organizar y expresar política y culturalmente a esta variedad de movimientos sociales en todos los países del continente, según las peculiaridades nacionales, descansa la posibilidad de redireccionar el proceso. **Esta perspectiva de progreso debe ser lo suficientemente amplia para convocar y hacer converger a los pueblos de América Latina y el Caribe con los pueblos de los EE.UU. y Canadá en un solo torrente.** Esto hará posible cambiar el rumbo a la globalización en la región y **vincular a los excluidos con los sectores progresistas del campo de los incluidos.**

Para ello las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos y los partidos políticos debieran profundizar y establecer nuevos canales de vinculación entre sí, y conceder una especial prioridad al desarrollo de sus relaciones internacionales, con el fin de expandir un entramado socio-político, interconectado a nivel continental, y capaz de establecer una interacción permanente, fluida y convergente en sus objetivos.

Estas bases son necesarias para que sea posible autonomizar y recuperar a la política frente a la concepción neoliberal que la considera subordinada a las necesidades de los grandes grupos financieros. La autonomía de la política es una necesidad, si se pretende seriamente evitar la definitiva instalación de una sociedad de mercado, en la cual estos no estén sometidos a ningún tipo de control.

Debatir un esquema de integración para las Américas enfrenta a nuestras naciones con una opción previa y fundamental: ¿Qué tipo de sociedad se pretende para el Continente: sociedad de mercado o sociedad de trabajo?

La llamada "sociedad de mercado" es la antítesis de una sociedad basada en el trabajo. En efecto, en las últimas décadas se han producido importantes cambios en los mercados de trabajo en escala mundial y a nivel de nuestra región. El resultado ha sido la conformación de mercados de trabajo fragmentados que requieren políticas específicas según las demandas sociolaborales y empresariales:

- Primero, se esta conformando un segmento de trabajadores ocupados en las llamadas "empresas transformadas" por el impacto de las nuevas tecnologías en productos y procesos. Estas empresas son multinacionales, grandes grupos económicos locales, asociaciones, etc. Los procesos y la organización en esas empresas de trabajo superponen métodos de producción del Fordismo con métodos post Fordistas o Toyotistas. En estas empresas se desarrollan complejos procesos de calificación – descalificación de los trabajadores. Por lo tanto se requiere adoptar políticas laborales que permitan reconstruir la centralidad sindical combinando la capacitación polifuncional, el trabajo en equipos con la protección jurídico legal de los trabajadores con baja calificación.

- Segundo, se está conformando un segmento de trabajadores y empresarios en PyMES marginados de la dinámica capitalista, localizados en empresas de baja productividad, alta precariedad laboral y baja sindicalización.

- Tercero, el 50% del empleo urbano que se genera en América Latina corresponde al sector informal de la economía, en la que predominan micro emprendimientos familiares, pequeñas empresas artesanales, de producción y de servicios.

- Cuarto, el desempleo y el subempleo siguen siendo grandes flagelos, afectando a Jefes/Jefas de hogar en todas las edades y a jóvenes y mujeres que aspiran sin éxito a incorporarse a los mercados de trabajo.

- En el tercero y cuarto nivel se concentra la pobreza extrema en el continente. Ésta degrada la condición humana, estimula la búsqueda de soluciones ilusorias en las drogas y potencia la violencia de pobres contra pobres.

Los movimientos sindicales en la región están desarrollando políticas adecuadas para enfrentar los desafíos de los mercados de trabajo fragmentados y los diferenciales de productividad entre las empresas, para reconstruir la centralidad sindical en un plano superior, lo que actualmente se define como "sindicalismo socio-político".

En el campo empresario, también se registran actitudes favorables a aplicar políticas que permitan el fortalecimiento del capital productivo, expandan en red a las pequeñas y medianas empresas eficientes privadas y del sector social y cooperativo, y se desaloje del puesto de mando de la economía al capital financiero especulativo y a los empresarios ultrarrentistas.

En una estrategia de desarrollo de sociedades basadas en el trabajo, es necesario asumir que el mercado y la empresa (en sus diferentes tipos: privadas, cooperativas, públicas, etc.) son instituciones con un enorme potencial favorable para un camino progresista.

Un diseño de integración continental habrá de encarar tareas políticas y técnicas en todo el continente por la recuperación de los valores y políticas económicas que hagan posible construir sociedades basadas en el trabajo estable y el pleno empleo, a partir de lo que la OIT denomina "trabajo decente" y la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo aprobada por esa organización en 1998.

Construir sociedades basadas en el trabajo es condición para la cohesión social básica en que se apoyan las democracias estables.

La combinación explosiva entre exclusión social, explotación y sistema de partidos débiles que se sostienen con métodos corruptos, está generando en varios países de la región fenómenos de violencia política. Así, por ejemplo, Colombia que vive una situación de guerra civil, Ecuador y México que registran situaciones de violencia estatal contra los movimientos indígenas, Brasil que registra violencia estatal y para-estatal contra el movimiento campesino Sin Tierra, y Argentina, país en el cual el desempleo y la pobreza están generando acciones sociales espontáneas como los "piqueteros y fogoneros". Es previsible que, a corto plazo, se registren sucesos parecidos en otros países.

Los grupos mas conservadores en América Latina y el Caribe, en estrecho contacto con círculos de ultraderecha de EE.UU., están planteando resucitar las viejas teorías de la guerra antisubversiva y la Doctrina de la Seguridad Nacional. Ahora adaptadas estas para ejercer la represión sobre segmentos de la sociedad civil movilizadas y diferentes fuerzas políticas y sindicales. **Su propuesta es mantener una suerte de "democracias grises", que sólo ampararán a los sectores sociales y políticos partidarios o sumisos, frente al modelo de globalización financiera neoliberal.**

Esta perspectiva está transformando a nuestras comunidades, a ojos vista, en sociedades segmentadas y socialmente injustas, y a mediano plazo, en sociedades divididas y enfrentadas política y militarmente. Así, en vez de democracia, ampliación del comercio, integración y desarrollo integrado, se están construyendo en realidad economías débiles, incapaces de integrarse a la economía mundial, sociedades frustradas, proclives a los fundamentalismos mesiánicos.

En un contexto semejante el resultado del ALCA, que ya hoy resulta absolutamente previsible, no será la integración de las Américas, sino el descrédito de todos los procesos de integración continental, la emergencia al primer plano de los tradicionales sentimientos antinorteamericanos que existen en la región, y el bloqueo de toda posibilidad de alianza de los millones de excluidos con los

sectores progresistas de los incluidos a nivel continental.

De lo que se trata es de **tomar partido por una opción positiva sobre la globalización.** Se requiere -en la línea de ideas y propuestas del Foro Social Mundial de Porto Alegre- establecer una estrategia que sirva para favorecer la aplicación de políticas asentadas sobre el desarrollo integrado, la democracia y la inclusión social en cada país del continente.

Las propuestas políticas, económicas, laborales y culturales básicas han sido planteadas en general en este documento. Sólo consolidando la democracia en nuestros países y estableciendo un entramado progresista de alianzas entre estados y sectores, será posible modificar el curso y las prioridades actuales del proyecto de integración continental en curso.

Los países de América Latina y el Caribe han establecido diversos sistemas de integración subregional. Estos sistemas son prioritarios y deben ser consolidados antes de conformar una gran área de comercio en el continente. **Sin embargo, en el interior de estos escenarios de integración subregional también se plantean opciones antagónicas entre, por un lado, intereses de empresas multinacionales y grupos económicos para apropiarse del excedente económico usando como herramientas a gobiernos nacionales dóciles, y por otro lado, las fuerzas sociales y políticas que aspiran a que los procesos de integración culminen con instalación de mercados únicos integrados y/o se detengan en los niveles de meros acuerdos comerciales.**

Los procesos de integración subregional deben ser dotados de instituciones sociolaborales y organismos de aplicación que incorporen los derechos laborales y sociales de los pueblos involucrados. En esta dirección, la meta socio-laboral en los procesos de integración es incorporar las Cartas Sociales y aplicar diversos institutos normativos ya existentes (por ejemplo, la Declaración Sociolaboral en el Mercosur).

Los países del continente no necesitan comercio regulado unilateralmente; necesitan comercio equilibrado, inversiones para la expansión y modernización productiva y aumento de la capacidad de consumo popular. No debe aceptarse una dimensión continental puramente económica (comercio e inversiones). La globalización debe incluir políticas de desarrollo e innovaciones tecnológicas supranacionales; políticas de derechos humanos, sociales, laborales y culturales que garanticen la diversidad de intereses y demandas que surgen de las sociedades civiles. **Es necesario promover la adopción de una Carta Social de Derechos Fundamentales de nivel continental.**

Los países de América Latina y el Caribe no deben ser considerados como una pieza intercambiable en la competencia entre bloques, y, ser utilizados como zona de experimentación de modelos grotescos de desrregulación, privatizaciones y flexibilización de las relaciones laborales. Los países de América Latina y el Caribe necesitan contar con una estrategia común progresista para negociar desde sus intereses estatal-nacionales en el interior del sistema-mundo que se va organizando a través de bloques económicos y políticos.

En un proyecto de integración de las Américas democrático, debe cesar el intervencionismo militar que los EE.UU. ejercen en forma abierta o encubierta, en particular a través de la política antinarcóticos. Esta última, para que sea realmente eficaz, debe ser honesta y por lo tanto seria: debe incluir la cadena completa del nefasto sistema de la droga, es decir, el consumo, el circuito dinerario, la distribución y la producción tanto de la materia prima de los narcóticos como de los insumos químicos que requiere el proceso de su industrialización. Todas los programas que incluyan equipamiento militar, acción psicológica y política y presión hacia Estados y sociedades nacionales deben ser reemplazados por un acuerdo continental que com-

prometa a Estados Unidos, en tanto que es uno de los mercados consumidores de narcóticos más importantes del mundo y sede del sistema bancario que se beneficia ilegalmente con el dinero producido por la droga, a practicar políticas de desaliento del consumo de narcóticos y de cuidados de los sectores sociales mas expuestos y vulnerables a ese problema.

Asimismo resulta inconciliable desarrollar un proceso progresista de integración continental, y al mismo tiempo reprimir con la violencia estatal a distintos movimientos políticos y sociales que aspiran a democratizar las sociedades y los Estados. En el mismo sentido, es necesario que EE.UU. modifique su política de bloqueo a Cuba, que debe ser levantado para acelerar el éxito de una salida democrática en la isla, que compatiblice los valores y conquistas socialistas con la democracia pluralista y el desarrollo de los mercados.

Para favorecer un proceso positivo de participación de la región en la globalización son necesarias transformaciones políticas profundas en las instituciones supranacionales, en especial la OEA, el Banco Mundial, el BID y el FMI. Las prioridades deben incluir medidas favorables a la reestructuración y moratorias de la deuda externa, el impuesto Tobin a las transacciones financieras, establecimiento de Fondos de Inversión para el desarrollo integrado de los países, la Carta Social continental, y la consulta permanente a las instituciones de la sociedad civil. Se debe potenciar la participación política incorporando a las representaciones de los parlamentos nacionales en todas las instituciones políticas promotoras del comercio continental y procesos de integración.

El continente americano se extiende desde Tierra del Fuego hasta Alaska. Aspiramos a que la globalización en esta área del mundo se concrete como profundización de la democracia política, económica y social. No hay nada sencillo ni lineal en la consecución de esa meta, pero alcanzarla debe ser la base de la agenda continental. **En definitiva: tenemos que pensar en una construcción a largo plazo de una Comunidad Económica de las Américas, teniendo en cuenta la coexistencia de civilizaciones y la existencia de intereses económicos, sociales y políticos en pugna.**

S E R I E T E M A S

En esta Serie se ha publicado

Balance y perspectivas de los organismos sociolaborales del MERCOSUR
Alberto José Robles

La problemática de la deuda externa de la Argentina. Alternativas para una solución
Mariana Rojas Breu

Conformación social de la globalización: hacia una agenda política redireccionada
Alfred Pfaller

La Socialdemocracia en la sociedad globalizada post-industrial
Alfred Pfaller

FUNDACION FRIEDRICH EBERT
Marcelo T de Alvear 883, 4° piso.
C1058AAK Buenos Aires. Argentina
e-mail: fes.argentina@fes.org.ar
www.fes.org.ar

Diseño y Coordinación Gráfica:
YUNQUE de Ildefonso Pereyra
yunque@ciudad.com.ar - Tel. Fax: 54 11 49576726
Venezuela 3246 CP1211 - Buenos Aires, Argentina