Globethics Repository

Globethics

América Latina fragmentada [Fragmented Latin America]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Hershberg, Eric
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-08 06:28:45
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/218142

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista **Nueva Sociedad** Nº 214, marzo-abril de 2008, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>**.

América Latina fragmentada

Economía y empleo en la era de la globalización

Los resultados decepcionantes de las políticas del Consenso de Washington llevaron a que América Latina buscara otras opciones, que pueden dividirse en tres modelos distintos de desarrollo y de inserción en el mundo globalizado: en el norte de la región, la continuidad neoliberal en el marco de alianzas comerciales con Estados Unidos; en el Cono Sur, políticas macroeconómicas ortodoxas combinadas con estrategias de reindustrialización, en un intento por construir una «globalización con rostro humano». Y en algunos países andinos, ensayos de transformación económica más radical. El artículo argumenta que, en el fondo, lo que está en juego en todos los casos es el carácter futuro del capital y su relación con el Estado y el trabajo, que definirán la forma en que la región se insertará en el mundo.

Eric Hershberg

América Latina durante la ola neoliberal

En los 80, las economías de América Latina iniciaron un proceso de reformas estructurales que se aceleró en la década siguiente. Las medidas de reforma, agrupadas bajo el título de «Consenso de Washington», buscaban integrar las economías latinoamericanas al mundo, estimular el crecimiento y contribuir

Eric Hershberg: profesor de Ciencia Política en la Universidad Simon Fraser (Canadá). Ex-vicepresidente y actual presidente de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA) y jefe del Consejo de Directores del North America Congress on Latin America (Nacla).
Palabras claves: globalización, economía, capital, trabajo, neoliberalismo, América Latina.
Nota: traducción de Verónica Mastronardi. La versión original de este artículo en inglés puede consultarse en <www.nuso.org>.

a saldar la deuda externa acumulada durante las décadas anteriores. Promovidas agresivamente por el gobierno de Estados Unidos y los organismos financieros internacionales, las reformas incluyeron la privatización de las industrias estatales, la apertura a la inversión extranjera directa, la liberalización del comercio internacional, la promoción de políticas monetarias de ajuste para reducir la inflación, la desregulación del mercado laboral y el equilibrio presupuestario.

Estas políticas implicaron una profundización del compromiso de la región con los procesos de globalización. En general, provocaron una gran resistencia social, que se manifestó en protestas callejeras, disturbios y hasta rebeliones armadas, como la que ocurrió en Chiapas, México, en enero de 1994, cuando se produjo el levantamiento zapatista. Pese al rechazo de buena parte de la sociedad, en diferente grado y con distinto ritmo, las reformas neoliberales se aprobaron en todos lados. Y en ese sentido resulta significativo que los candidatos presidenciales, que en muchos casos habían sido elegidos por su discurso de oposición a las políticas neoliberales, se resignaran a aplicarlas una vez que llegaban al gobierno (Stokes). Más significativo todavía es que los líderes que aplicaron estas medidas con frecuencia fueron reelegidos en sus cargos.

A pesar de la estabilidad macroeconómica obtenida, la estrategia neoliberal de integración al mundo resultó decepcionante en al menos tres aspectos importantes. En primer lugar, desde México hasta Argentina, con la llamativa excepción de Chile, el crecimiento económico fue mediocre, tanto en términos absolutos como en comparación con los años dorados de la industrialización por sustitución de importaciones. El bajo crecimiento se tradujo en una escasa creación de empleo, con consecuencias adversas para el bienestar social. Industrias enteras desaparecieron debido a la apertura a la competencia internacional, llevándose consigo los empleos que alguna vez habían generado. Al mismo tiempo, surgieron o se expandieron otras actividades económicas que crearon nuevos empleos que a veces, aunque no siempre, sustituyeron a los que habían desaparecido. Hubo perdedores y ganadores, y los diagnósticos varían de acuerdo con el análisis: espacial, sectorial o en términos de género o generación.

Pero lo central es que el índice de desempleo promedio se mantuvo alto. Superó el 10% en 2001 (BID, p. 16) y disminuyó muy poco desde entonces. Y, además, no se generó empleo de alta calidad. En Sudamérica, la expansión económica tendió a concentrarse en aquellos sectores que utilizan bienes de

En México y América Central se crearon muchos empleos, pero en buena medida como consecuencia de las actividades manufactureras en las llamadas «zonas francas», un tipo de empleo no calificado que requiere mucho esfuerzo a cambio de bajos salarios ■

capital y tecnología avanzada pero no generan demasiados empleos. En México y América Central, en cambio, se crearon muchos empleos, pero en buena medida como consecuencia de las actividades manufactureras en las llamadas «zonas francas», estilo maquila o procesamiento de exportaciones, un tipo de empleo no calificado que requiere mucho esfuerzo a cambio de bajos salarios. En un análisis del empleo en las zonas de procesamiento de exportaciones, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2004, pp. 162-164) constató que en algunos países el aumento de los puestos de trabajo es sorprendente. En México, los obreros que trabajan en el sector maquila pasaron de 118.000 en 1980 a 1.200.000 en 2001. En República Dominicana, había en 1970 500 obreros que trabajaban en las zonas de procesamiento de exportaciones; en 1996 ya llegaban a 164.000 (8% del empleo total). En suma, un incremento del empleo, pero de mala calidad, como resultado del avance de la globalización, en el marco de un proceso que algunos observadores denominan «crecimiento empobrecedor».

El segundo aspecto en el cual las políticas neoliberales generaron resultados negativos es el de la pobreza y la desigualdad. América Latina siguió siendo la región más desigual del mundo, lo que llevó a los sociólogos Kelly Hoffman y Miguel Ángel Centeno (2003) a denominarla «el continente invertido». Las estadísticas subestiman la verdadera dimensión del problema, ya que la desigualdad en la distribución de los recursos es aún más profunda que la de la distribución del ingreso, que es la que generalmente se mide. Pero incluso los datos del ingreso son preocupantes: a fines de los 90, en Brasil, por ejemplo, el ingreso del 10% más rico era 68 veces más elevado que el del 10% más pobre; en Guatemala, el decil superior ganaba 55 veces más que el inferior. En el promedio de la región, el 10% más rico obtiene 48% de los ingresos, contra 29% de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Un problema relacionado con este, aunque no igual, es el de la pobreza: a comienzos del nuevo siglo, tras casi dos décadas de reformas, cerca de la mitad de la población latinoamericana vivía en la pobreza; el porcentaje se elevaba a tres cuartos en algunos países. El fenómeno de la exclusión social, con su corolario de alienación y violencia, marca el paisaje social en prácticamente toda la región.

Finalmente, el último aspecto negativo de las reformas neoliberales es el debilitamiento de la capacidad del Estado y de diversos actores sociales para lograr una distribución más equitativa de los beneficios sociales y las oportunidades. El Consenso de Washington recomendaba el achicamiento del aparato estatal y la reducción de la intervención pública. Así, el porcentaje de empleos en el sector público pasó de un promedio de 16% en 1990 a alrededor de 13% a finales de la década. Algunos países, como Panamá, Argentina y Honduras, vieron reducirse los puestos de trabajo en el Estado en un tercio durante el transcurso de la década (BID, p. 170, al citar estadísticas de la Organización Internacional del Trabajo, OIT).

Al mismo tiempo, se eliminaron muchos de los subsidios destinados al bienestar social y se recortó el gasto en salud y educación. Y en este marco se produjeron efectos negativos sobre el movimiento obrero y otros actores colectivos. Durante el periodo de sustitución de importaciones, los obreros, junto con otros grupos tradicionalmente mal remunerados, pudieron organizarse y asegurarse una voz política fuerte, con lo cual lograron obtener una porción creciente de la torta económica. El empleo formal y estable ofrecía al trabajador las garantías mínimas establecidas en las leyes laborales y le permitía organizarse para ejercer presión y obtener mejores salarios y condiciones de trabajo. En algunos países, los índices de sindicalización superaban la tercera parte de la mano de obra formal. Este panorama cambió con las políticas de flexibilización laboral que acompañaron la globalización neoliberal, que afectaron la capacidad de organización de los trabajadores y redujeron los índices de sindicalización, que hoy no superan el 10% de la mano de obra en la mayoría de los países de la región.

América Latina después del neoliberalismo

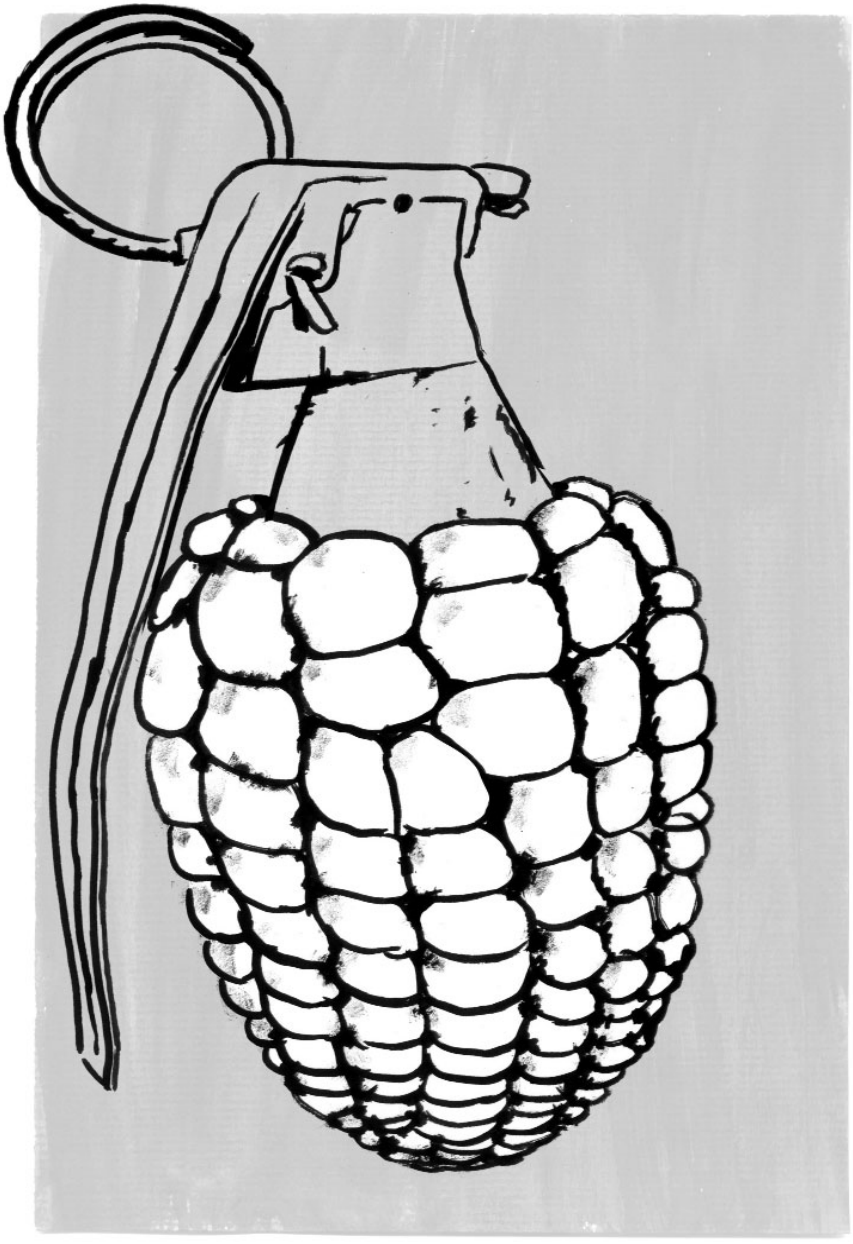
Aunque en la segunda mitad de los 90 los índices de crecimiento mejoraron, fue un avance transitorio, pues entre 2001 y 2003 se registró una nueva etapa de deterioro en el desempeño económico de América Latina, cuyo símbolo fue el colapso catastrófico de la economía argentina, con repercusiones en los países vecinos y en la región en general. Durante mucho tiempo, para bien o para mal, Argentina había sido presentada como ejemplo del éxito del Consenso de Washington, pero la crisis de finales de 2001 puso al país al borde del precipicio y disolvió el consenso que aún existía alrededor de las políticas neoliberales. No solo los principales observadores se mostraban dudosos con respecto a los resultados de los programas de reforma (Birdsall/De la Torre), sino también la opinión pública, que expresó un escepticismo cada

vez mayor. Las dudas se trasladaron a las urnas. Y el nuevo siglo presenció el ascenso al poder de más y más líderes de izquierda, que pusieron en tela de juicio la idea de que la globalización contribuye a mejorar la situación social y recalcaron la necesidad imperiosa de poner en práctica nuevas estrategias de desarrollo destinadas a promover una mayor igualdad.

A riesgo de caer en simplificaciones, es posible identificar tres enfoques desde los cuales los gobiernos latinoamericanos buscan insertarse en la economía global y distribuir internamente los beneficios de la integración regional. El primero, una continuidad de las políticas neoliberales, predomina en México y Centroamérica. No debería sorprender que los países que mantienen un vínculo más estrecho con EEUU sean en general los que aplican esta estrategia, donde el énfasis está puesto en la promoción de la exportación de productos manufacturados, que se complementa con la venta de productos agrícolas no tradicionales y la expansión de ciertos servicios, como el turismo. Las estrategias para paliar la pobreza procuran atacar los núcleos más duros y generar mejores condiciones de vida por medio de mayores oportunidades educativas. El compromiso con el libre comercio se mantiene firme, los acuerdos se orientan sobre todo hacia EEUU y el mercado regula la distribución de los bienes públicos.

El segundo enfoque, predominante en los países del Cono Sur y Brasil, garantiza la ortodoxia macroeconómica y sigue poniendo el énfasis en la competitividad del mercado y del comercio internacional, pero busca complementar esas prácticas con un mayor esfuerzo en políticas industriales y un fortalecimiento del rol del Estado en la distribución de los recursos y las oportunidades. Los dirigentes de esos países fomentan la integración al mundo globalizado, pero defienden la posibilidad de construir una alternativa socialdemócrata a la globalización neoliberal (la globalización con rostro humano). Pero para que esta alternativa tenga éxito será necesario reconstruir actores colectivos capaces de sostener en el tiempo semejante proyecto, así como consolidar un sector privado que se comprometa a negociar con los trabajadores y a apoyar al Estado mediante el cumplimiento de los compromisos fiscales.

El tercer enfoque se aleja de las recetas ortodoxas, pone el énfasis en el desarrollo nacional y regional y busca replantear de manera radical los términos de la relación de América Latina con la economía internacional. Los líderes que defienden estas ideas pertenecen principalmente a los países andinos exportadores de energía, cuyas instituciones políticas quedaron fuertemente desacreditadas por el fracaso de las reformas neoliberales. Sus objetivos



© Nueva Sociedad / Alejandro Agdamus 2008

Alejandro Agdamus es un artista gráfico, pintor e ilustrador argentino, egresado de la carrera de Diseño Gráfico de la Universidad de Buenos Aires. Fue becado como artista residente en Hangar, Centre de Creació i Producció d'Arts Visuals i Multimedia, en Barcelona. Ha realizado numerosas exposiciones y colaborado como ilustrador en diarios y editoriales argentinos y del exterior. Páginas web: <www.agdamus.blogspot.com> y <www.agdamus.com.ar>.

incluyen medidas y énfasis inimaginables pocos años atrás: la promoción del desarrollo industrial nacional, la diversificación de los flujos comerciales, la renegociación de las relaciones con las multinacionales y la cancelación de los vínculos con las instituciones financieras internacionales.

Aún está por verse si alguno de los tres enfoques resulta sustentable. El éxito o fracaso dependerá en buena medida de la demanda global de los productos y servicios que las economías de América Latina logren producir. A corto plazo, la coyuntura luce muy favorable, en particular para Sudamérica, sobre todo debido a los precios crecientes de los productos primarios que exporta la subregión, que desde 2004 han registrado un aumento anual de 20%. Las perspectivas de que se mantenga ese ritmo son razonablemente buenas, incluso a pesar de la probable recesión en EEUU. En este marco, no es sorprendente que en los últimos cuatro años el índice de crecimiento de América Latina promediara casi 4% anual, y que algunos países de Sudamérica lograran duplicar ese porcentaje.

El giro político registrado en los últimos años refleja el deseo del electorado de que la izquierda administre la prosperidad, tras un extenso periodo en el cual la derecha y el centro administraron en la escasez

En este contexto, una idea que vale la pena considerar es que el giro político registrado en los últimos años refleja el deseo del electorado de que la izquierda administre la prosperidad, tras un extenso periodo en el cual la derecha y el centro administraron en la escasez.

Economía y empleo en la era de la globalización

Sin embargo, aunque la coyuntura actual es favorable, la suerte de América Latina en el largo plazo dependerá de una pregunta cuya respuesta aún está pendiente: qué papel jugará la región en la economía mundial. Lo que está en juego es el carácter futuro del capital y su relación con el Estado y el trabajo.

La globalización provocó una reestructuración de las economías latinoamericanas que todavía no ha concluido y cuyas consecuencias son significativas para el bienestar de la sociedad, ya que afectan tanto el crecimiento económico como la composición sectorial y tecnológica de la actividad económica, y la disponibilidad de empleo y su calidad, entendida en términos de

remuneración, estabilidad y oportunidades de capacitación. La reestructuración económica del último cuarto de siglo tuvo como una de sus principales consecuencias la concentración de la propiedad industrial, y las ganancias obtenidas por las exportaciones y los avances en productividad se limitaron en general a los sectores más concentrados. Además, las industrias en las que se redujo la brecha de productividad entre América Latina y las economías centrales, incluidas las de Asia del Este, donde los salarios aumentaron en simultáneo con la productividad, tienden a requerir altas inversiones en bienes de capital. Por lo tanto, no generan empleo a un ritmo comparable al incremento de la producción (Katz). En cambio, en las áreas en que se creó más empleo durante las últimas dos décadas, pequeñas y medianas empresas que suelen operar en el sector informal, los salarios son más bajos y la protección social más débil (BID, pp. 45-46).

Aunque numerosos factores explican el creciente predominio de las grandes empresas y conglomerados, uno de los más importantes es el efecto de las reformas neoliberales. Los procesos de privatización implicaron una transferencia de activos a empresas transnacionales, en forma independiente o a través de alianzas con grupos locales, que pudieron cambiar de rama de actividad. En muchos casos abandonaron industrias no competitivas para volcarse al sector de infraestructura y servicios (telecomunicaciones, servicios públicos, desarrollo de infraestructura y otros), donde la competencia proveniente del extranjero no era tan importante. En general, el proceso incluyó una gran inversión en bienes de capital pero no produjo un incremento considerable del empleo, y tampoco creó oportunidades para establecer encadenamientos hacia adelante o hacia atrás en la cadena de producción con pequeñas y medianas empresas, que son las que pueden generar un incremento significativo del empleo. En suma, aun cuando los cambios en la posición de las grandes empresas nacionales les permitieron generar crecimiento y ganancias significativas de productividad, no tendieron a ofrecer más oportunidades, directas o indirectas, para promover una mayor equidad social.

En general, las grandes empresas tienen más oportunidades que las pequeñas para mejorar sus instalaciones y sus procesos de producción e ingresar en nuevos mercados. El acceso al capital es clave: las grandes empresas son capaces de captar crédito en el mercado local e internacional y son las que reciben más inversión extranjera directa, lo que a menudo implica no solo capital, sino también *know how* y posibilidades de acceso a nuevos mercados. A primera vista, todo esto favorece sus perspectivas de sobrevivir –e incluso de prosperar– en los mercados internacionales.

No obstante, aunque las grandes empresas de América Latina lograron importantes ganancias de productividad, existen razones de peso que permiten dudar de su capacidad para mantener esta trayectoria en el largo plazo al ritmo necesario para igualar a las empresas de las economías centrales. Esto se debe al hecho de que las empresas latinoamericanas tienen una presencia importante en mercados en los que la competencia es muy dura y en los cuales no hay diferencias significativas entre sus productos y los de las empresas de otras regiones del mundo. Aún más importante es la limitada relación entre las grandes empresas latinoamericanas y otros segmentos económicos, en buena medida debido a la ausencia de políticas industriales efectivas destinadas a promover las relaciones con las PyMEs: en general, las empresas transnacionales que operan en América Latina siguen dependiendo de los insumos importados (Moreno-Brid et al., p. 163). La ausencia de políticas industriales se origina no solo en la tenaz persistencia de la ideología neoliberal, sino también en la falta de capacidad estatal, que a su vez deriva de la insuficiencia permanente de recursos (Paus). Por eso, el fortalecimiento de la capacidad fiscal, que implica inducir a las empresas privadas y a los sectores privilegiados a pagar impuestos, es una condición esencial para la prosperidad de América Latina en la era de la globalización.

Pero incluso aquellas industrias de exportación competitivas, capaces de disputar un lugar en los mercados globales y que han experimentado una modernización significativa en su estructura empresarial, sus procesos productivos y sus técnicas de administración, muchas veces arrastran déficits ostensibles en sus recursos humanos. Este aspecto es especialmente importante si se compara con la situación de las mismas industrias de Asia del Este. El innovador estudio de Cecilia Montero (1997) sobre las empresas chilenas en los 90 es muy claro: afirma que el área de recursos humanos es la más retrasada en cuanto a la transformación de las prácticas empresariales. Esto sería en buena medida un reflejo de factores actitudinales muy comunes en los gerentes de las empresas latinoamericanas, que limitan el ingreso de personal capacitado y con relativa autonomía, lo cual tiene consecuencias en la adquisición de habilidades, el bienestar del trabajador y las perspectivas a largo plazo para una capacitación continua.

Finalmente, es necesario comentar la especulación, muy extendida, de que América Latina podría ensayar un modelo de ajustes capital-trabajo negociados al estilo europeo: un enfoque socialdemócrata en la era de la globalización. Desde esta perspectiva, algunos sindicatos admitieron en los últimos años el hecho de que, para poder mantener una voz relevante en las

industrias sometidas a una mayor competencia y una gran volatilidad de los mercados, tendrán que aceptar procesos de trabajo flexibles y autonomía administrativa. A cambio, los sindicatos reclamaron una mayor participación en las decisiones de producción, más seguridad laboral, oportunidades de capacitación y aumentos salariales atados a incrementos en la productividad. Pero fueron casos aislados. En general, los sindicatos se resistieron a considerar este tipo de negociaciones, denominadas «ajuste concertado», que requieren mucha flexibilidad, tanto de los sindicatos como de las empresas. Pero aunque aún generan mucha resistencia entre trabajadores y empresarios, los intercambios de este tipo forman parte de un futuro inevitable, al menos si América Latina quiere insertarse en los procesos de globalización de manera de promover la creación de empleos de alta calidad y avanzar en la inclusión social.

Bibliografía

Birdsall, Nancy y Augusto de la Torre: *Washington Contentious*, Carnegie Council, Washington, D.C., 2001.

Hoffman, Kelly y Miguel Ángel Centeno: «The Lopsided Continent: Inequality in Latin America» en *Annual Review of Sociology* vol. 29, 8/2003, pp. 363-390.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID): *Good Jobs Wanted: Labor Markets in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2004.

Katz, Jorge M.: «El nuevo modelo económico latinoamericano: Aspectos de eficiencia y equidad que cuestionan su sostenibilidad» en Tilman Altenburg y Dirk Messner (eds.): *América Latina competitiva: Desafíos para la economía, la sociedad y el Estado*, Nueva Sociedad, Caracas, 2002.

Montero, Cecilia: *La revolución empresarial chilena*, Dolmen / Cieplan, Santiago de Chile, 1997.

Moreno-Brid, Juan Carlos, Esteban Pérez Caldeney y Pablo Ruiz Nápoles: «El Consenso de Washington: Aciertos, yerros y omisiones» en *Perfiles Latinoamericanos* Nº 25, 12/2004, pp. 149-168.

Paus, Eva: *Foreign Investment, Development and Globalization: Can Costa Rica Become Ireland?*, Palgrave / Macmillan, Nueva York, 2005.

Peres, Wilson (ed.): *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos*, Siglo XXI, México, D.F., 1998.

Stallings, Barbara y Wilson Peres: *Latin America a Decade After Economic Reforms*, Brookings Institution, Washington, D.C., 2000.

Stokes, Susan: *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.