

DESARROLLO ECONÓMICO

Hacia un modelo de desarrollo con inclusión. Límites al cumplimiento de las Metas del ODS 8

Guillermo Zuccotti

CGTRA

DESARROLLO ECONÓMICO >>> Hacia un modelo de desarrollo con inclusión. Límites al cumplimiento de las Metas del ODS 8

Las tensiones geopolíticas en busca de nuevos órdenes regionales, la tendencia sostenida hacia una mayor financiarización de la economía mundial y la reacción de los grandes jugadores en términos de nuevos proteccionismos nacionales ponen en riesgo la marcha de la economía real de los países.

La tasa media de crecimiento anual del PIB real per cápita en todo el mundo fue del 1,6% entre 2010 y 2015. El promedio anual de crecimiento del PIB en los países menos adelantados fue del 4,9% para el mismo periodo, no alcanzando la meta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), establecida en el 7 por ciento.

Según Panorama Laboral 2017, de OIT, la aceleración del crecimiento económico esperado para 2018 marca el fin del deterioro de la situación laboral de los años precedentes, ya que los promedios de los últimos 15 años dan cuenta de la tendencia marginal decreciente de la riqueza generada.

El interrogante surge toda vez que los pronósticos de crecimiento económico resultan modestos (1,9% según el FMI, y 2,2% según la CEPAL), además de no aportar certidumbre respecto del dinamismo de los sectores ganadores y su impacto en la generación de empleo.

Las razones de los interrogantes las encontramos en el pasado reciente: la reactivación económica del año 2017 (1,2%) no bastó para revertir los indicadores sociolaborales de la región. La tasa de desocupación promedio en la región trepó al 8,4% a finales de 2017, el equivalente a 26,4 millones de desocupados en la región, dos millones más que en 2016.

Como aditamentos regionales tenemos el creciente giro hacia políticas ideológicamente más conservadoras que reinstauran la deserción de los Estados de la función de intervención en la economía, el aumento de la relación deuda/producto en algunos países y las políticas de austeridad fiscal. Este contexto es muy útil para reflexionar acerca de la diferencia entre desarrollo económico y crecimiento, especialmente en las actuales condiciones.

En el plano regional, las economías de Brasil y de Argentina técnicamente se recuperan en términos de nivel de actividad económica, aunque en ningún caso estas mejoras de coyuntura hacen presagiar mejoras sostenibles que puedan contribuir al bienestar social de la población.

En términos generales, asistimos a una economía mundial con incapacidad de replicar y volcar los progresos en materia de comercio y circulación de capital –desde la consolidación de la globalización como nuevo paradigma– a la economía real, y que tenga como destino la creación de empleos y la mejora de la calidad de vida de los trabajadores.

Esta falencia, sostenida y estructuralmente manifiesta en muchos países, viene siendo portadora de una mayor desigualdad social en regiones donde la característica dominante es la desigualdad.

Ha sido fundamentalmente esta razón la que ha movido al concierto de Naciones Unidas a postular el ODS 8 sobre desarrollo sostenible. La definición misma de este objetivo permite advertir la diferencia entre conceptos. El postulado de “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos” obliga a concluir que el solo crecimiento económico no explica ni resuelve los serios problemas que atraviesan nuestras economías en materia de rentas mínimas, distribución de ingresos, promoción de recursos estratégicos, justicia tributaria, etcétera.

Un importante porcentaje de la población de nuestros países vive por debajo de la línea de pobreza, y la existencia de trabajo o distintas formas de empleo ya no son garantía de escape de situaciones de pobreza.

El futuro del trabajo en un mundo sin agenda para el empleo

Desde el paradigma de la globalización, se verifican con mayor intensidad deterioros respecto de la calidad del trabajo humano y los estándares de derechos para las trabajadoras y trabajadores. Muestra de ello fue la estructuralización de la informalidad como forma de producción, como proveedora de mano de obra y, en cualquier caso, con fenomenales aumentos y concentración de beneficios en menos manos, oligopolizando la estructura de los mercados en nuestros países.

Si a este estado de concentración de sectores de la economía le sumamos el peso de las transnacionalizaciones en el comercio de productos intermedios, a través de las cadenas globales de suministro, tenemos otro motor en favor de la concentración económica, en muchos casos en detrimento de la calidad del trabajo, aun con la participación en este proceso de empresas nacionales.

Esta concentración, cada vez más característica en los mercados de bienes y servicios, no es solamente un atributo de las economías emergentes o en vías de desarrollo. Existen evidencias concluyentes respecto del poder monopsonico de las empresas en economías centrales que limitan los niveles de empleo resultantes, las condiciones de trabajo y los salarios, e introducen elementos adicionales de desigualdad entre trabajadores.

La falta de políticas de desarrollo productivo, de “democratización” de los mercados y de intervención en políticas que alienten la producción de bienes y servicios finales acentúan las brechas de productividad, promoviendo una desigualdad que hace que la competitividad resulte una falacia para nuestros países. O lo que es peor, que sean los trabajadores, con precarización y pobreza estructural, los que deban sufrirla.

Desde la perspectiva sindical, son estas razones las que nos permiten advertir que un debate integral sobre el futuro del trabajo debe incorporar la incertidumbre que los cambios tecnológicos introducen en la estructura y la generación de empleo en el corto plazo. Pero el desafío es mucho más complejo.

La cantidad y la calidad del trabajo que ocupan nuestras economías son una variable dependiente del desarrollo productivo regional, de las condiciones de intercambio entre países, de la promoción de políticas micro, meso y macroeconómicas que atiendan a la democratización de la producción, bajo un entorno de estricto respeto de los derechos laborales, sociales y sindicales.

Estas son definiciones relevadas a lo largo de todo nuestro continente por las centrales sindicales y compiladas, a modo de plataforma doctrinaria de los trabajadores, por parte de la Confederación Sindical de la Américas (CSA) en la Plataforma para el Desarrollo de la Américas (PLADA).

La PLADA fue debatida y consensuada como forma de cuestionamiento al modelo neoliberal dominante durante los últimos 30 años, cuyas consecuencias observamos en la actualidad: crisis capitalistas a escala mundial cada vez más frecuentes, cuyas recuperaciones no sirven para incluir a las mayorías postergadas.

En este sentido, el movimiento sindical internacional reconoce como una oportunidad la instalación supranacional de los ODS para lanzar “una nueva agenda del desarrollo sustentable para la autodeterminación de los pueblos y de los Estados”.

La concepción de desarrollo desde la óptica sindical entiende el crecimiento económico como una condición necesaria pero insuficiente, especialmente en nuestra región, donde la desigualdad socioeconómica adquiere niveles alarmantes. Estas condiciones de segundo orden que determinan el desarrollo sustentable de nuestros países y que deben incorporarse a la agenda de reconstrucción son “la distribución de la riqueza; la democracia participativa; la igualdad entre géneros; la integración regional priorizando la articulación en las negociaciones internacionales y la consolidación de posiciones comunes en temas de interés compartido

y el intercambio de experiencias exitosas entre los gobiernos; la protección e inclusión social de todas y todos, intergeneracional y ambiental, integrando así las dimensiones económica, social, ambiental y política”.

Un aparte requiere el respeto de los cuatro pilares del trabajo decente (sistema de normas, empleo, protección social, diálogo social). Resulta incompleto e ineficaz debatir sobre el futuro del trabajo sin considerar los actuales niveles de exclusión, precariedad laboral y productiva que estructuran la desigualdad.

Cualquier debate serio y constructivo sobre el futuro del trabajo debe exceder la idea schumpeteriana de la destrucción creativa que trae consigo todo cambio tecnológico. Para ello, al igual que para la dimensión medioambiental en el corto plazo, es útil el concepto de “transición justa”.

Lo que resulta imprescindible, de cara al futuro, es una nueva edición teórica del valor trabajo dadas las actuales condiciones de trabajo, salarios, calidad y cantidad de empleo versus la producción de las economías. En otras palabras, el problema central no es el efecto que originen los cambios tecnológicos, robotización, automatización de procesos, sino para qué y para quiénes se destina la producción y qué valor relativo tiene el trabajo humano al respecto. Esto lleva necesariamente a la discusión de una nueva arquitectura productiva, donde la política económica y social sean actores privilegiados, y que ponga su prioridad en la economía real, única promotora de empleo productivo.

La búsqueda de una matriz productiva diversificada

El desarrollo productivo requiere de la diversificación de nuestras matrices productivas y la complementariedad interregional como una estrategia para ganar competitividad hacia el resto del mundo. Pero esto demanda la adopción de una gobernanza global que impida las violaciones de los derechos laborales, sociales y sindicales como consolidación de la posición dominante en el comercio internacional de algunas corporaciones transnacionales.

El comercio internacional viene creciendo aceleradamente, pero de no mediar la promoción de políticas específicas, el destino para los países emergentes no es otro que, en el mejor de los casos, la primarización de las economías y empleos de baja calidad.

Aun luego de la experiencia en la región de gobiernos con tendencias redistribucionistas durante la primera década del siglo, cuyos ejemplos más resonantes son Brasil y Argentina, América Latina sigue siendo la región del mundo más desigual, y poco se ha avanzado en materia de desconcentración económica y diversificación productiva.

La nueva generación de políticas industriales, luego de experiencias fallidas en nuestra región, tiene que aprender de los errores y asimilar los cambios tecnológicos para la creación de valor agregado en la economía real, fortaleciendo el mercado interno como un impulsor directo de la demanda. Es decir, mayor valor agregado en actividades, mano de obra intensiva en bienes y servicios, mayor atomización de la producción para romper con los oligopolios de ventas en el mercado de bienes y servicios y, con ello, obtener una mayor democratización efectiva al interior del mercado de trabajo.

Estas políticas de perfiles productivos harán consistentes y no coyunturales los resultados de la macroeconomía. El desarrollo sostenible descansa en una premisa de orden natural: la política económica debe usar todas las herramientas disponibles para amortiguar los cambios no deseados en el corto plazo. La promoción de la negociación colectiva, el desarrollo de los sistemas de seguridad social y la justicia de los sistemas tributarios son elementos que intervienen en la distribución del ingreso y los perfiles productivos en ambientes democráticos.

Está claro que estos son postulados que requieren de una gobernanza internacional con aplicación en los países. Así lo entiende el Labour 20, expresando la necesidad de generar políticas de incidencia en el Plan de Acción del G20 sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Esta incidencia tiene por objeto asegurar que los beneficios del crecimiento sean compartidos (distribución) y provean puestos de trabajo con derechos (justicia social). Este razonamiento lleva a vincular estrechamente la marcha de la economía y sus resultados con la participación de los trabajadores en el ingreso, una política salarial sostenible, con respeto a institutos sociolaborales como los salarios mínimos vitales actualizados y la constante promoción del diálogo social efectivo y los convenios colectivos, como instrumentos para reducir la desigualdad de ingresos y lograr un crecimiento sostenible de ingresos para los trabajadores.

Otro elemento clave para el desarrollo es el rol de la inversión productiva. Nuestras economías vienen arrastrando como característica una baja tasa de inversión que, en cualquier caso, se traduce en pérdida de horizonte productivo. Pero a eso hay que agregarle la complejidad de la dimensión ambiental. Asistimos a tiempos fuertemente influenciados por la necesidad de preservación de los recursos naturales y, dentro de las acciones previstas para tales fines, se requieren acciones de reconversión y transición para sectores de la economía contaminantes.

Lógicamente, una débil tasa de inversión condiciona estas acciones de reconversión y limita el acceso a los mercados para la comercialización de una producción que cada vez más deberá responder a estándares de cuidado medioambiental. Es otro elemento discriminador de las estructuras productivas en relación con la de los países centrales, que claramente tienen otras posibilidades de acceso a los mercados de capitales para la inversión productiva.

Una transición justa debe comprender no sólo el desarrollo de la inversión productiva condicionada al reemplazo de los procesos tecnológicos contaminantes por tecnologías limpias. El impulso de matrices de producción no contaminantes depende de los estímulos fiscales y de las actividades de control que operen en el desaliento de los procesos contaminantes. La resultante de esta interacción también representa una fuente de generación de empleos relacionados con la generación de tecnologías limpias, gestión y control de los recursos medioambientales.

Mayor democratización de la producción

El desarrollo económico es materia de búsqueda y realización en tanto promueva el bienestar social y tenga al hombre como centro de su objetivo. De aquí la recurrente vinculación con el trabajo y el empleo de calidad. La centralidad del trabajo lleva a introducir el conflicto distributivo, justamente en tiempos donde se lo intenta diluir bajo formas atípicas de empleo, el fomento del emprendedurismo, así como otras modalidades de producción que eluden una adecuada retribución del factor trabajo en la economía, con el fin de concentrar los ingresos en detrimento del progreso social de los trabajadores.

El reconocimiento del conflicto distributivo requiere de la legitimidad de las representaciones de los actores sociales, de su respeto, y honrar su institucionalidad. Muchas de estas nuevas formas de trabajo flexible y precario se presentan como una "parainstitucionalidad" sin representación, silenciosa pero muy presente a la hora de reemplazar la cultura del trabajo en su enfoque de derechos.

Los procesos de mundialización corporativa llevan a que los empleos que genera la economía real sean escasos en cantidad y, por acción u omisión de los Estados en materia de regulación, bajos en calidad. El modelo de externalización de la producción, visto desde el punto de vista de la calidad del empleo, es en los hechos una forma de tercerización de la precariedad laboral, pero también económica. Requiere de unidades económicas más pequeñas como forma de invisibilizar y atomizar eslabones de las cadenas de valor, desentendiéndose las empresas principales de las responsabilidades registrales tributarias y laborales.

La estrategia que opera es la atomización que invisibiliza las unidades de producción y las aleja de la órbita de control de los Estados. Los programas de fiscalización de cuestiones laborales y tributarias se vuelven menos eficaces a medida que la unidad económica es más pequeña, y más aún cuando deliberadamente operan en situación de elusión.

La principal consecuencia social es la atomización y desprotección de los colectivos laborales, pero no menos importante resulta la pérdida de la trazabilidad productiva. Esta es la preocupación que advierte la Organización Internacional del Trabajo (OIT) al incorporar en el eje de su agenda el objetivo del trabajo decente

en las cadenas globales de suministros. Poco importa si esta situación es producto de una deliberada estrategia del capital transnacional o una consecuencia de las nuevas formas de organización de la producción en busca de una mayor eficiencia; lo cierto es que asistimos a un debilitamiento de las condiciones de acceso a los derechos laborales, sindicales y sociales de los trabajadores a medida que se desarticula la producción. Es claro que el principio de solución radica en cambiar las condiciones de un modelo rentístico que no privilegie, al menos exclusivamente, el crecimiento de la actividad económica sin reparar en el desarrollo humano, ante la pasividad de los Estados a la hora de regular y hacer cumplir con las obligaciones de los empleadores.

Otro elemento central es la reconexión regional. Es con una mayor multilateralidad comercial y no con falsos proteccionismos nacionales que el comercio mundial puede encontrar un desarrollo más justo y equitativo. El aumento de los términos de intercambio interregional y la complementariedad productiva permite que operen economías de escala que favorezcan la generación de valor agregado con impacto en los niveles de empleo.

Pero ello debe ir acompañado del respeto en simultáneo de las normas internacionales del trabajo, para que el respeto de estos estándares no opere negativamente en aquellos países en los cuales se respetan estos derechos. Desde sus orígenes, los sindicatos fueron el “hecho maldito” del capitalismo, o en su versión más estilizada, los convenios colectivos, grandes fábricas de justicia social que confrontaron con el capital por la distribución de los ingresos.

Las cadenas globales de suministro, que engloban el 60% del comercio mundial y, en consecuencia, tienen la suficiente fortaleza corporativa como para fijar e incidir sobre la estructura del mercado, imponen la necesidad de promover un contrapoder que democratice o neutralice esta posición dominante que se traduce en desprotección a los trabajadores y flexibilización de condiciones de trabajo por debajo de los estándares internacionales.

La concentración económica, fuente de desigualdad social, abre la necesidad de intensificar y fortalecer como contracara la cadena de producción sindical.

La atomización de la fuerza laboral no puede ser obstáculo a una representación sindical de calidad, la complejidad del entramado productivo no puede ser un freno para la libertad sindical en la práctica. Es necesario que, sin resignar la discusión política por un modelo de desarrollo inclusivo y la diversificación de nuestra matriz productiva, promovamos al interior de nuestras organizaciones sindicales una simetría de calidad representativa, independientemente de los lugares de trabajo donde los trabajadores se desempeñen.

Una mayor concentración de trabajadores, la representación a través de comisiones internas, un mayor número de delegados, todo ello no puede diferenciar en calidad de representación a lugares de trabajo pertenecientes a unidades econó-

micas de menor escala. De la misma manera que la mundialización del comercio impone un nuevo paradigma de comercialización de bienes intermedios, el sistema de normas debe imponer una suerte de tutela ampliada para el ejercicio de la acción sindical. El empoderamiento de la representación no solo introduce la negociación colectiva bajo un entorno más democrático, sino que tiene también impacto en la estructura de los mercados de bienes y servicios, incorporando un mayor control social en la producción.

Finalmente, la gobernanza mundial debe dar una clara señal en materia de la promoción de una base de ingresos para la sociedad. Es fundamental entender que la premisa de una protección social para todos no puede ser una política dependiente de los resultados fiscales de los países. La educación, la protección social, son bienes públicos que aumentan la productividad y reducen la brecha de desigualdad entre las personas.

La elusión fiscal y la existencia de paraísos fiscales tienen como corolario el favorecimiento de una economía no declarada que no solo se encuentra al margen de los circuitos productivos formales, sino que además genera una merma en las bases tributarias y, con ello, la imposibilidad de los Estados de proveer los bienes y servicios públicos que la sociedad necesita para acceder a una igualdad de oportunidades.

Bibliografía

AGNU (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas.

BCRA (2018). *Resultados del Relevamiento de Expectativas de Mercado / REM*. Buenos Aires: Autor.

CEPAL (2016). *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Síntesis. Santiago: Autor.

CEPAL (2018). La extensión de los créditos Argentina: tu propia plata, pero con intereses. Buenos Aires: Autor.

CNCPS (2017). *Metas e Indicadores. Listado provisorio de metas e indicadores de seguimiento de los ODS Argentina. Julio 2017*. Argentina: Presidencia de la Nación.

INDEC (2018a). Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. *Informes Técnicos* (vol. 2, n° 63), Condiciones de vida (vol. 2, n° 4). Buenos Aires: Autor.

INDEC (2018b), Mercado de trabajo, principales indicadores (EPH). *Informes Técnicos*, (vol. 2, n° 49), *Trabajo e ingresos*, (vol. 2, n° 1), Buenos Aires: Autor.

ITEGA (2018), Observatorio de la deuda. Informe de febrero de 2018, Buenos Aires: Autor.

KICILLOF, A. y BIANCO, C. (2017). No tan distintos. El Consenso de Washington y el programa económico de Macri. *Revista Viento Sur* (n° 16). Universidad de Lanús, Argentina.

OIT (2017). Panorama Laboral 2017. Lima: Autor.

UMET (2017). Observatorio de la Deuda. Noveno Informe de la Deuda Externa. Un seguimiento de las emisiones de deuda, la fuga de capitales y el perfil de vencimientos de la deuda desde el comienzo de Gobierno de Cambiemos. Buenos Aires: Autor.

WILLIAMSON, J. (1990). What Washington means by policy reform. En J. WILLIAMSON (ed.): *Latin American adjustment: how much has happened?* Washington DC: Institute for International Economics.

ZUCCOTTI, G. (2017). Can the future of work be uncoupled from productive development? Global Labour Column. Extraído de <http://column.global-labour-university.org>