



REVISTA  
**ESTUDIOS SOCIALES  
CONTEMPORÁNEOS**

ISSN 1850-6747

# Competencia salarial desleal y el (Re)Diseño de la globalización<sup>1</sup>

**Disloyal wage competition and the (Re)Design of globalization**

**Guillermo Celso Oglietti**

Centro de Estudios del Trabajo - Ministerio del Trabajo Ecuador  
goglietti@gmail.com

*Enviado: 03/05/2016 - Aceptado: 22/05/2017*

---

<sup>1</sup> Investigación realizada dentro del marco del proyecto PROMETEO de SENESCYT, Ecuador y el apoyo del Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica CELAG.

“

Guillermo Celso Oglietti :“Competencia salarial desleal y el (Re)Diseño de la globalización” en Revista de Estudios Sociales Contemporáneos n° 16, IMESC-IDEHESI/Conicet, Universidad Nacional De Cuyo, 2017, pp. 153-169

## Resumen

Se propone que el diseño actual de la globalización, basado en un solo principio, el del comercio libre, ha generado una competencia salarial desleal a escala internacional que atenta contra el bienestar de los trabajadores y tiene graves consecuencias sobre la capacidad de la economía global para generar empleo, inversión y crecimiento. La globalización ha sido asimétrica, porque se ha globalizado la capacidad de las empresas para eludir las cargas salariales y regulatorias, al permitirles abastecer al mercado mundial desde cualquier lugar del planeta donde estas les resulten más ventajosas, sin que se haya globalizado la capacidad de las agencias reguladoras del empleo ministerios de trabajo para regular el empleo y el salario, o de los sindicatos para presionar a favor de los trabajadores. Se argumenta además, porqué la OIT no contribuye, ni podría contribuir a evitar este problema global. Es necesario, por tanto, cambiar el diseño institucional de la globalización para evitar la competencia salarial desleal. Las alternativas pasan por rediseñar los tratados comerciales incluyendo instituciones rectoras del trabajo asociadas a los tratados comerciales que sean vinculantes, por incorporar a los trabajadores y el diálogo tripartito en las negociaciones de los acuerdos comerciales y por construir un sistema arancelario móvil que penalice la competencia desleal salarial.

*Palabras Clave: Globalización, OIT, diseño institucional, competencia salarial desleal, dumping social*

## Abstract

The actual design of globalization, based on a single principle, free trade, has led to unfair wage international competition that threatens workers welfare and has serious implications, damaging the ability of the global economy to generate employment, investment and growth. Globalization has been asymmetric. It globalized the ability of companies to avoid wage and regulatory burdens by allowing them to supply the world market from anywhere in the world where these were most advantageous, without generating a reciprocal globalization in the capacity of regulatory agencies to regulate employment and wages, or unions to press for workers rights. It is further argued, why the ILO does not help, nor could help to prevent this global problem. It is absolutely necessary, therefore, to change the institutional design of globalization to avoid unfair wage competition. The alternatives consists in redesigning trade agreements, so to include binding regulatory institutions of employment and wages associated with trade agreements, to incorporate workers and tripartite dialogue in the process of negotiating trade agreements and to build a mobile tariff system that penalizes unfair wage competition.

*Keywords: Globalization, ILO, institutional design, unfair wage competition, social dumping*

## 1. Competencia salarial desleal y el (Re)Diseño de la globalización

Por globalización se entiende al proceso histórico de integración mundial, que ha convertido al mundo en un espacio más interconectado. La primera globalización fue la de la expansión de los humanos por el globo y tuvo como punto de partida África, la cuna de la humanidad. La segunda globalización fue sin duda, la invasión de occidente al continente americano y asiático, de graves consecuencias para nuestro continente, y la tercera, podría dividirse en dos etapas, la revolución industrial y la revolución científico técnica que estamos que actualmente estamos viviendo. La globalización actual posiblemente comenzó a fines del siglo XIX con la revolución industrial y el abaratamiento de los costos de transporte, pero se acelera a medida que se profundiza la revolución científico-técnica y adquiere características igualmente disruptivas desde mediados de los 70s cuando el modelo actual de globalización estimula la expansión y concentración de empresas transnacionales y se produce un crecimiento sin parangón de la financiarización de la economía (Medialdea García y Sanabria Martín 2013). El aspecto característico de una globalización es la experiencia disruptiva y transformadora del proceso y esta última etapa de globalización neoliberal y financiera lo es, como lo demuestra el fuerte crecimiento del sector financiero en la economía global. Los préstamos bancarios internacionales netos pasaron desde representar el 6.2% del PIB mundial en 1984 al 31.5% en 2010, los mercados de valores accionarios multiplicaron por 6 su volumen y por 3 la capitalización entre 1997 y 2007. Entre 1986 y 2004 el PIB global se triplica pero el mercado internacional de divisas se multiplica por 9, las emisiones de títulos internacionales por 8 y el de productos derivados por 90 (Medialdea García y Sanabria Martín 2013). En efecto, la etapa actual, que se denomina globalización neoliberal, está generando grandes transformaciones en nuestras sociedades (Ferrer 1996, Serrano 2015, Bresser Pereira 2010). Esta globalización comparte con las anteriores el hecho de que avanzó caóticamente, sin más diseño que un principio, el del libre comercio (Galbraith 2002, Stiglitz 2002). Y de este caos han nacido grandes desbalances globales, uno de los cuales es la inequidad, que no ha cesado de aumentar desde mediados de los 70s, y la pérdida gradual de capacidad de demanda global, explicada por el desplome del poder adquisitivo del salario.

El diseño institucional de la globalización ha generado este desbalance global, porque desencadenó a escala global una competencia salarial desleal. Con el modelo de economías más cerradas de la postguerra, tanto los trabajadores como las agencias reguladoras del gobierno (ministerios del trabajo) tenían más capacidad para establecer los salarios en niveles compatibles con el interés común y la voluntad democrática de las mayorías. Incluso en los países en los que el poder sindical era débil, los trabajadores influían sobre las decisiones y orientaciones políticas a través del voto. Así fue como, en general, todos los países consiguieron que los ministerios del trabajo representasen, al menos mínimamente, los intereses de los trabajadores (Mosley y Uno, 2007). Este diseño fue herido de muerte por el estilo neoliberal de globalización.

En efecto, la globalización neoliberal transformó de raíz este modelo, porque fue asimétrica. Las empresas se globalizaron plenamente. Apoyadas por el principio del libre comercio, se desplazaron por el planeta buscando mejores alternativas de rentabilidad, ubicándose en aquellas localizaciones que les permitían reducir sus costos, en especial el salario y las regulaciones laborales (y otros costos relevantes que tienen base local, como los tributos). Por el contrario, las capacidades reguladoras de las organizaciones de trabajadores y de las agencias gubernamentales reguladoras del trabajo quedaron confinadas a las jurisdicciones nacionales.

En resumen, el sencillo diseño institucional de la globalización neoliberal que permitió glo-

balizar las firmas, pero no el poder sindical, ni la regulación estatal al trabajo, explica el constante deterioro de la capacidad de los trabajadores para mejorar sus condiciones, un fenómeno denominado en la jerga “dumping social”.

Recurriendo a un esquema de dilema del prisionero, puede comprobarse que la solución dominante de este modelo de globalización no conduce al bienestar social. En la gráfica 1 se representa un dilema del prisionero, en el que participan dos países que tienen dos opciones de conducta, la de adoptar una política de salarios altos, o una conducta de competencia salarial desleal. La matriz de pagos muestra dentro de cada cuadrante la situación de bienestar de cada país (el bienestar de A se representa en el número izquierdo, y el del B en el derecho), y la suma, representa el bienestar conjunto. El dilema presentado muestra que la opción que redundaría en más bienestar para el conjunto es la del cuadrante noroccidental (10+10), sin embargo, la solución dominante es el suroriental, la que menos bienestar genera (7+7). Esto sucede porque, independientemente de lo que haga el otro país, a cada uno le conviene elegir la competencia desleal. Si, por ejemplo, el país A opta por Salarios Dignos, lo que más le conviene al B es una política de competencia salarial desleal, mientras que si en cambio A opta por competencia salarial desleal, igualmente lo que más le conviene a B es competencia salarial desleal.

En definitiva, el dilema del prisionero muestra que el libre juego del diseño actual de la globalización conduce a un resultado sub-óptimo para el conjunto de países. Como en cualquier dilema como el presentado, el cuadrante nororiental, que representa la solución óptima para el conjunto de países solo puede ser alcanzado con una intervención o rediseño del modelo de globalización que obligue a las partes a tomar las decisiones adecuadas para el conjunto.

		País B	
		Salarios dignos	Competencia salarial desleal
País A	Salarios dignos	10,10	7,11
	Competencia a salarial desleal	11,7	7,7

**Tabla.** Dilema del prisionero y la solución sub-óptima de la globalización neoliberal

## 2. Del transitorio dumping social a la competencia salarial desleal sin piso

Vale señalar que esta denominación “dumping social”, a nuestro modo de entender, es incorrecta. Por “dumping” se entiende a una estrategia desleal, intencional y transitoria de poner precios bajos o bajar costos (salariales o regulatorios, en este caso) transitoriamente para desplazar competidores. Sin embargo, con el estilo actual de globalización la competencia es desleal pero no es transitoria ni intencional. No es intencional porque por más que los ministerios y sindicatos prefieran los salarios altos, en gran medida están forzados a bajarlos para atraer empresas o evitar que se desplacen a países con menores salarios y regulaciones. Tampoco es transitoria porque las fuerzas del sistema tienden a bajar los salarios, no a subirlos porque el salario es un “costo” que debe reducirse para garantizar la competitividad.

Por estas razones, preferimos la expresión “competencia salarial desleal”, ya que parece más apropiada para reflejar esta consecuencia inevitable de la globalización sin coordinación, que no tiene capacidad para ponerle un piso a las condiciones de bienestar de los trabajadores.

## 3. Consecuencias (in)deseadas del modelo de globalización

Como consecuencia de este estilo de descoordinación internacional generado por la global-

ización, el mundo desde los 70s se caracteriza porque ha disparado varias tendencias indeseadas:

En primer lugar, debe destacarse el proceso de concentración del ingreso sin precedentes que, por supuesto, es la contracara de la desigualdad. La desigualdad del ingreso entre las personas ha crecido sin detenerse desde los inicios de la globalización neoliberal en los 70s. La brecha entre ricos y pobres ha aumentado, es más amplia que nunca, y nada parece detenerla. El crecimiento de la desigualdad es una fuente de preocupación global como lo muestra la encuesta de Riesgos Mundiales del Foro Económico Mundial que en 2012, 2013 y 2014 concluyó “que las grandes diferencias de renta son una de las principales amenazas mundiales de la próxima década”. No solo han crecido las brechas entre pobres y ricos, sino que también se han ampliado las brechas entre los ricos y los muy ricos. En EEUU la riqueza neta familiar del 0,01% de la población más rica ha crecido desde representar poco más del 3% en 1960, hasta un 11% en 2012, mientras que el siguiente grupo más rico, aquellos que se ubican entre el 0,1% y 0,01% ha crecido desde representar el 6% de la riqueza familiar neta al 11% (Saez y Zucman 2014). La riqueza del 0.1% más rico de la población en 1960 era aproximadamente un tercio de la riqueza del 90% más pobre, mientras que en 2012 son iguales. El resto de segmentos de ricos, prácticamente no ha experimentado cambios en su participación en la riqueza nacional (Saez y Zucman 2014). Esta tendencia a la concentración de la riqueza es de carácter global y es una de las fuentes de inequidad que contribuye a empeorar la distribución primaria del ingreso. Intermon Oxfam ha calculado que “en 2015, sólo 62 personas poseían la misma riqueza que 3.600 millones (la mitad más pobre de la humanidad). No hace mucho, en 2010, eran 388 personas (Intermon Oxfam 2016).

Y las consecuencias son dramáticas. Esta política de seducción al capital ha generado una alarmante caída en la participación del trabajo en el ingreso nacional. De acuerdo a la OIT, la participación del trabajo en el ingreso se desplomó desde 75% hasta 66% entre 1975 y 2010 para los países de altos ingresos de la OCDE. Pero la caída es más profunda entre los países en desarrollo donde se contrajo desde el 71% en 1970 hasta el 52% para el conjunto formado por Corea, México y Turquía, y registros similares para el conjunto de países en desarrollo (OIT 2013).

Un segundo elemento desatado como consecuencia del avance de la concentración/desigualdad del ingreso, es que se ha contraído la capacidad de demanda global. El consumo tiene un doble papel en la economía como lo descubrió con claridad Keynes en la década del 30, uno negativo y otro positivo. Por un lado, el consumo disminuye el ahorro disponible para destinar a financiar la inversión. Por el otro, es la principal fuente de demanda y por lo tanto estimula la inversión. Puede decirse que el nivel óptimo de consumo es uno de los baremos más difíciles de determinar en una economía y dependerá de la situación del ciclo económico. En principio, en momentos de auge económico el consumo debe retroceder para que la economía pueda generar el financiamiento necesario que demanda la economía en expansión. En momentos de depresión, por el contrario, el consumo debe estimularse para elevar la demanda. Este difícil equilibrio ha desaparecido con la globalización ya que ha impuesto un modelo de capacidad de consumo mínimo e independiente del estado del ciclo económico, aumentando la inestabilidad intrínseca de la economía.

En consecuencia, un tercer elemento de la globalización es que ha mermado la inversión real, al contraer su principal determinante, el consumo. Existen varios modelos que intentan explicar

la inversión de una economía. El que explica con más precisión la conducta inversora de las empresas es el denominado modelo del acelerador o el similar modelo de cash flow (Cherian, 1996). Este modelo propone, que la inversión actual depende del crecimiento de las ventas de las empresas o de las expectativas de ventas de las empresas. La idea del modelo del acelerador es sencilla, solo resulta necesario expandir la capacidad instalada si la existente no alcanza a abastecer la demanda. Naturalmente que existe un rezago entre la expansión de la demanda y la inversión, por ejemplo, las empresas esperarán a confirmar que se consolide el aumento, en un primer momento antes tomar la decisión de invertir, explotarán el grado de utilización de la capacidad instalada, pondrán en funcionamiento instalaciones obsoletas e intentarán subir precios, no obstante lo cual, el modelo del acelerador es el que mejor explica la conducta de inversión de las empresas (Oglietti, 2008).

La caída en las expectativas de ventas de las empresas, desencadenada por la contracción de la demanda, explica la disminución de la tasa de inversión global. Gran parte de las inversiones consisten en el traslado de instalaciones fabriles entre diferentes localidades, pero no dan lugar a un aumento de la capacidad productiva global. A grandes rasgos, las ganancias empresariales se están orientando hacia la inversión financiera en lugar de la inversión real, ya que la primera puede obtener tasas de ganancias aceptables (aunque riesgosas) gracias a las burbujas en el valor de los activos, mientras que la inversión real tiene menos sentido sin capacidad de demanda.

La cuarta característica de este modelo de globalización es la ralentización de la tasa de crecimiento de la economía global y se explica por el enfriamiento de la inversión real, que es el principal determinante de la capacidad productiva de una economía. Este resultado puede comprobarse a escala mundial, con el descenso en la tasa de crecimiento del producto *per cápita*, que durante el período de la globalización se ha desacelerado a la mitad del ritmo de crecimiento que predominó en el período de la postguerra. A escala regional también se comprueba el mismo fenómeno y explica, por ejemplo, que durante los 90s se haya expandido la tasa de ahorro privado y, sin embargo, no se haya canalizado a la inversión real. En definitiva, para crecer las economías necesitan invertir para aumentar la capacidad productiva; sin embargo, el deterioro de la demanda ha desalentado la inversión.

Una quinta característica del modelo global actual, es la financiarización de la economía (Chesnais 2001). Este concepto representa el avance de la economía financiera sobre la real, es un efecto que resulta, como contrapartida matemática, de la concentración del ingreso y la masa de ahorro excedentaria que genera. El ahorro nacional puede destinarse a la inversión real o Formación Bruta de Capital en las cuentas nacionales, o a la inversión financiera. El excedente de ahorro, al no destinarse a la inversión real se ha dirigido a colocaciones en activos financieros. Estas inversiones tienen efectos mínimos sobre la economía real ya que no contribuyen a expandir la capacidad productiva. El principal efecto sobre la economía real se produce a través del canal de consumo. En efecto, los activos financieros representan derechos de propiedad sobre activos reales. Si los activos financieros crecen a un ritmo mayor que los reales, esto implica que se está produciendo un proceso de inflación en el valor de los activos financieros. A grandes rasgos, la globalización ha contribuido a elevar más el valor financiero de los activos que la capacidad productiva. En términos simples, una cantidad relativamente estable de activos empresariales, de viviendas, de *commodities* y de otras riquezas reales, ha aumentado ahora su precio y, en consecuencia, ha aumentado la riqueza financiera. El único impacto significativo

de esta valorización, además por supuesto de los efectos sobre la concentración de la riqueza, es que la valorización de los activos puede estimular el consumo de sus propietarios. Esto explica el crecimiento del consumo asociado a las burbujas inmobiliarias o bursátiles que se han producido en España, Islandia y EEUU entre otros países.

La última característica de este modelo de globalización, un resultado inevitable de las anteriores, es la incapacidad de la economía global para generar empleos. La relación capital trabajo se ha ido modificando desde los inicios del capitalismo, desde una situación en la que predominaba la escasez de mano de obra en sus inicios, cuando los empresarios debían hacer grandes esfuerzos para conseguir mano de obra disciplinada, al punto que con frecuencia se hacían levas de vagos para reclutar obreros forzosamente, hasta la situación actual, en la que la tecnología y las ganancias de escala y productividad de las empresas las liberan en mayor medida de la necesidad de trabajadores. La globalización desplazó el eje vertebrador de las relaciones humanas, que giraba en torno al trabajo. La condición de asalariado parece ser cada vez más un privilegio, muy conveniente a los intereses inmediatos del capital. El “ejército industrial de reserva” compuesto por los desempleados, se amplía en la actualidad con las masas de desalentados y de trabajadores ocupados en el sector informal y sin derechos. Ambos sirven para contener las pretensiones salariales de los “privilegiados” que consiguen trabajos asalariados. La nueva “casta” de trabajadores formales estará integrada por los trabajadores más educados, porque la educación -que en el pasado fue la palanca intelectual que permitió el desarrollo de la humanidad- en la actualidad está constituyéndose en el factor de diferenciación entre quienes pertenecen a esta nueva casta de privilegiados y quienes no pueden acceder (Todd, 1999). Muchos de los asalariados ocupan puestos para los que no necesitan el nivel educativo que lograron, dando lugar a un fenómeno creciente, la “sobre-educación”, algo que sin duda constituye una fuente de frustración e insatisfacción personal. En consecuencia los trabajadores invierten en formación, estimulados por el deseo de supervivencia, para aumentar sus posibilidades de ser contratados formalmente y pertenecer al grupo de privilegiados asalariados. Sin duda, la presión del “ejército industrial de reserva” de desocupados, aumentado con los trabajadores informales y los desalentados, le generará costos a la nueva casta, porque “cuanto menos trabajo hay para todos más tiende a aumentar la dureza del trabajo para cada uno” (Schor, 1992). Esta presión ha dado lugar a un nuevo fenómeno, el de los asalariados pobres, porque no todos los “privilegiados” que consiguen asalariarse logran salir de la pobreza y el trabajo asalariado ya no garantiza condiciones dignas de vida.

Estas tendencias se ven agudizadas con la globalización neoliberal, debido a que estimula una mayor escala productiva, se decanta a favor de una mayor sustitución entre trabajo y tecnología y, sobre todo, contribuye a concentrar el ingreso, hundir la demanda y ralentizar el crecimiento de la economía y del empleo.

El fenómeno del crecimiento sin empleo es un atributo intrínseco del actual modelo de capitalismo. Y tanto es así, que el principio económico del “Pleno Empleo en condiciones dignas”, que inspiraba las políticas y regulaciones económicas, y sobre el cual giraban las propuestas políticas hasta los años 70s, ha caído en el cajón de los recuerdos olvidados. Con la globalización, el objetivo del pleno empleo de calidad -suficiente para brindar una vida digna y liberar al hombre de la angustia de la supervivencia-, una de las razones de ser de la ciencia económica, fue abandonado. Llama la atención la velocidad a la que semejante principio -que constituía el rostro humanista de la economía- ha sido olvidado, y el eje sobre el cual circundaban las propuestas alternativas de política económica ha desaparecido completamente del mapa de pri-

oridades de la política económica. Este principio prioritario de cualquier programa ha quedado relegado, transformado en un objetivo subordinado de los manuales de texto y del decálogo de recomendaciones de las instituciones financieras internacionales. El salario y el empleo, que en las economías más cerradas de la postguerra eran la fuente de demanda que impulsaba el crecimiento económico, con la globalización se han transformado exclusivamente en una fuente de costos, una partida de gastos a sacrificar en aras de la competitividad de la economía (Oglietti y Martín 2015).

#### **4. La globalización y el impacto sobre el empleo en la región**

El diagnóstico realizado que caracteriza el modelo neoliberal ha tenido impactos diferenciados en la región. América Latina aplicó sin excepciones este modelo que se profundizó desde los 90. Las consecuencias sociales fueron muy negativas y sembraron las bases políticas para que en la región asumieran la conducción varios gobiernos de carácter progresista. Estos gobiernos intentaron satisfacer las demandas democráticas e impulsaron, con diferentes ritmos, modelos que intentaron revertir la situación que imponía este esquema de globalización. Recuperaron el principio del Pleno empleo en condiciones dignas y, en todos los casos, se desafió el modelo de globalización. Se aplicaron políticas activas destinadas a promover la inversión y el empleo y, en todos los casos, la situación de los trabajadores mejoró.

De todos modos, las apuestas fueron básicamente individualistas en el sentido de que no alcanzaron a coordinar una estrategia para impulsar, al menos regionalmente, otro modelo de globalización. Se consiguieron revertir los aspectos más negativos de la globalización, sobre todo los vinculados a la situación de los trabajadores. En algunos casos, como Venezuela, Bolivia y Ecuador, se cambiaron los marcos constitucionales, mientras que en otros, las reformas se hicieron sobre la superficie de la estructura constitucional diseñada durante el período neoliberal. Todos los casos tienen en común el acento humanista, que pone al bienestar del ser humano en el centro de la política, y dieron lugar a un nuevo concepto, el del Buen Vivir como objetivo constitucional y razón de ser del Estado. Estos principios constitucionales son similares a los que regían las reformas constitucionales que a principios del S.XX crearon los estados de bienestar europeos. El trabajo recuperó en estos países de la región la importancia perdida. Sin embargo estos modelos están siendo duramente desafiados por el *establishment* interno y externo que actúa denodadamente en defensa de sus intereses, incluso a costa de debilitar institucionalmente los principios democráticos.

En definitiva, en la región conviven -y tienen problemas de convivencia- los países de la Alianza del Pacífico, que adoptaron las reglas de juego de la globalización y aceptaron las consecuencias que ello implica en términos de empleo y bienestar, junto al eje progresista, que al menos buscaron revertir las consecuencias más perjudiciales que esta globalización genera sobre la ciudadanía. Existe, en estos momentos, una lucha entre modelos en nuestra región que confronta a un modelo de globalización neoliberal, cuyas consecuencias son conocidas para la sociedad pero del cual es difícil salir por la incapacidad de las democracias nacionales para hacer prevalecer los intereses de las mayorías y, porque el modelo al que aspiran, de tinte más social y humanista, aún está en pleno proceso de formación y construcción.

Los países progresistas de la región se enfrentan al difícil desafío de elevar el nivel de vida de su población en un marco, que no solo es hostil en términos políticos y financieros, sino que también se caracteriza por el sabotaje constante que representa para estos modelos la existen-

cia de países vecinos donde rige el modelo neoliberal. El desafío proviene precisamente de que en un marco en el que no se han modificado las reglas comerciales que rigen los intercambios entre estos países, están dadas las condiciones para que se produzca una competencia salarial desleal, por la que los países de la región reciben inversiones desplazadas de los países progresistas. Los organismos financieros suelen achacarle este desplazamiento a la ineficacia de los modelos progresistas, pero cabe preguntarse si no es todo lo contrario ¿Estos desplazamientos no se deben en realidad a una conducta parasitaria de parte de los países que aplican modelos neoliberales, que se benefician así del esfuerzo de sus vecinos por mejorar el estándar de vida de sus ciudadanos? Es claro que los modelos progresistas lograrían mejores indicadores de desempeño productivo, si no tuviesen que enfrentar el obstáculo que esta conducta parasitaria de parte de sus vecinos representa para sus esfuerzos por mejorar las condiciones de bienestar de sus trabajadores.

#### **5. Coordinación regional. Necesidad de un cambio de diseño institucional regional**

En primer lugar, para revertir esta tendencia de la globalización, es indispensable transformar el diseño institucional que ha impuesto la globalización en el sentido de equilibrar el poder de negociación entre el capital y el trabajo, para lo cual es indispensable que, así como se han globalizado las empresas, se globalice también la capacidad de las agencias reguladoras (Ministerios del Trabajo) y de los sindicatos.

#### **6. OIT: Ni voluntad, ni capacidad, ni posibilidad de cumplir el rol de agencia reguladora**

Podría esperarse que sea la Organización Internacional del Trabajo (OIT) quien asuma el rol de ser la organización que haga las veces de agencia reguladora internacional del trabajo. Tiene un mandato constitucional para establecer normas internacionales de trabajo, “goza de reconocimiento universal en la promoción de derechos fundamentales del trabajo”, una muy buena capacidad de análisis como lo demuestran muchos de sus integrantes e investigaciones, es la más antigua de las instituciones internacionales, buena parte de su plantilla de personal tiene vocación e historia en defensa de los derechos de los trabajadores, tiene una vasta presencia internacional y regional y, en la declaración de 1998, se comprometió en este asunto al afirmar que “la OIT desea aportar una respuesta a los desafíos planteados por la mundialización de la economía {...}. Si bien la mundialización de la economía es un factor de crecimiento económico y, aun cuando este último es una condición esencial del progreso social, todo confirma que no se trata de una condición suficiente para asegurar dicho progreso. El crecimiento debe ir acompañado, pues, de un mínimo de reglas de funcionamiento social fundadas en valores comunes...”.

Sin embargo, a pesar de estas condiciones, la OIT hoy en día es más parte del problema que de la solución. Varias razones explican por qué no podrá cumplir este rol coordinador internacional.

La primera de ellas es que jurídicamente no podría porque sus resoluciones no son vinculantes. La OIT no tiene poder de fuego en este sentido, como el BM o el FMI, para obligar a las partes porque sus recomendaciones sólo son vinculantes y los países no son penalizados de ninguna forma si no las cumplen.

Una segunda razón es de índole política. Las negociaciones en el seno de la OIT son tripartitas, y cuentan con representantes del Estado, de las empresas y de los trabajadores, sin embar-

go, con frecuencia los intereses de los trabajadores están subrepresentados. Esto se debe a diversas razones vinculadas a la representación de intereses en las negociaciones: a) porque los representantes de los empresarios pequeños, que tienen más intereses en común con los trabajadores, tienen menos poder o menos recursos para ejercer la representación, que los grandes empresarios interesados en el principio del libre comercio; b) porque la organización sindical en muchos países está fragmentada y, en consecuencia, las más grandes son las que consiguen el financiamiento; c) que la organización sindical responde a legislaciones nacionales muy diversas que estimulan distintos grados de organización, por ejemplo, en muchos países como en Ecuador, la organización sindical no es el sindicato por rama sino por empresa, que atomiza y debilita la representación de los intereses de los trabajadores y d) porque las organizaciones sindicales con frecuencia son cooptadas ya sea por los intereses de las empresas o de los gobiernos nacionales y tampoco representan sus intereses sino los de sus cooptadores. Adicionalmente, como la negociación es tripartita, los representantes del sector empresario a veces representan intereses nacionales y, a veces, los de empresas multinacionales, por lo que no puede esperarse que aprueben medidas que atenten contra sus propios intereses. En definitiva, los intereses de los trabajadores tienden a estar sub-representados en el diálogo tripartito.

Por último, una razón fundamental que imposibilita el logro de acuerdos globales es que, aun si estos escollos de representatividad fuesen salvados, las negociaciones en el seno de la OIT no son posibles, al menos no aquellas que representen un desafío mínimo a las reglas actuales de la globalización. El significativo número de países que participa en la OIT, 186, sin duda representa un escollo para llevar a buen término las negociaciones y la coordinación de acuerdos. La diversidad de países y estructuras productivas conduce a diversidad de intereses, con frecuencia conflictivos que imposibilitan la consecución de acuerdos, al menos de aquellos que pueden cambiar realmente las condiciones de los trabajadores.

Podemos recurrir a la teoría sobre los costos de transacción de Coase (1987) y Williamson (1986) para entender esta dificultad. Básicamente postulan que una negociación es posible, es decir, que las partes negociarán hasta ponerse de acuerdo, cuando existe un excedente potencial a distribuir y los costos de transacción son bajos. Esta visión contrasta con el pesimismo hobbsiano, para quien los agentes no llegarán a ponerse de acuerdo porque la lucha por el excedente predomina.

Según Coase, las posibilidades de que una negociación no llegue a buen puerto son mayores mientras mayores sean los costos de transacción. Por costos de transacción se entienden básicamente cuatro aspectos relacionados con toda transacción:

- 1- costos de búsqueda
- 2- costos de negociación
- 3- costos de monitoreo y supervisión
- 4- asimetrías de información.

En definitiva, cualquier costo que dificulte o impida la transacción. Cuando el número de participantes en una negociación es elevado, estos costos de transacción suben porque habrá oportunistas y conductas estratégicas (*free riders* y *holdouts*). Será difícil para una iniciativa de

reforma discutida en la OIT obtener el acuerdo de todos y cada uno de los participantes, porque cada uno de ellos tiene un incentivo para ser el último con quien negociar, para así, obtener un mayor poder de negociación. Como a todos les conviene ser el último en negociar, nadie termina negociando (todos prefieren quedar fuera, se llama *holdouts* a quienes asumen esta estrategia). No existen cláusulas de acción colectiva en el diseño institucional de negociaciones de la OIT, y por lo tanto, la estrategia de negociación que predomina es la del *holdout*.

Para estos casos en los que existen costos de transacción elevados, el enfoque de Coase recomienda que, como las partes no pueden llegar a un acuerdo, sea una autoridad superior quien establezca la norma coercitivamente, la misma recomendación *hobbesiana* que recomienda un Estado fuerte, conductor, que defina la institucionalidad que evite que el hombre sea el lobo del hombre. A una situación como esta nos conduce la competencia desleal salarial, al crear una institucionalidad en la que los costos de transacción son demasiado altos como para facilitar acuerdos de cooperación y coordinación capital-trabajo que sean de mutuo beneficio. El problema de diseño de la globalización es que no existe este Estado fuerte supranacional (y la OIT no es, ni quiere, ni puede serlo), que *a la Hobbes*, regule las relaciones laborales de modo que la globalización sea útil para todos, trabajadores y empresarios.

Una revisión minuciosa que hemos realizado sobre todos los acuerdos comerciales logrados en la humanidad desde la postguerra en adelante (NAFTA, MERCOSUR, ALADI, UE, etc.) nos permite concluir que las únicas referencias al trabajo que contienen estos tratados son cláusulas que remiten a convenios y recomendaciones de la OIT. Las referencias a la OIT en realidad constituyen una fachada, que oculta que en realidad que la preocupación por el Trabajo y el salario está absolutamente ausente en todo el entramado comercial que sirve de base a la globalización actual.

Otro aspecto que debe destacarse respecto a la OIT es que a pesar de su historia y de que en el seno de la institución se reconoce el problema, la OIT no tiene vocación para modificar el diseño de la globalización (Oglietti y Martín, 2015). Como coordinador global del trabajo, la OIT parece hacer propuestas que coinciden con el modelo individualista de globalización, es decir, la idea de que el desarrollo y la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores dependen de soluciones individuales más bien que globalmente coordinadas. Este es el aspecto más errado de la mirada de la OIT: la concepción individualista de las soluciones que propone. El *homo economicus* egoísta e individualista se traslada directamente al plano internacional presuponiendo que los países también se comportan como este *homo economicus*. La OIT está elaborando propuestas basadas en este principio, con documentos como “Políticas de Desarrollo Productivo (PDP) para el crecimiento inclusivo con más y mejores empleos” (documento de trabajo interno), que básicamente consiste en la recomendación de un modelo exportador a la asiática, elaborado en la oficina regional de Lima. Estos compendios y revisiones de política económica brindan instrumentos que sin duda es indispensable aplicar para lograr el objetivo del desarrollo, pero lamentablemente, no aspiran a buscar soluciones coordinadas y colectivas al problema global de la competencia salarial desleal. El modelo asiático exportador, es un modelo que sin duda ha sido exitoso y explica el éxito de los países de industrialización tardía asiáticos. Sin embargo, si bien la historia económica muestra que un modelo exportador es una estrategia exitosa, es a su vez, una estrategia para el desarrollo eminentemente individual, porque si todos los países aplicaran el mismo modelo exportador, que implica limitar el consumo interno, ¿cuál sería la fuente de demanda para esas exportaciones?

Este análisis sencillo solo intenta demostrar el modesto papel que la OIT está realizando como coordinador global y que es necesario rediseñar la globalización creando un coordinador supranacional más útil y efectivo para evitar el mal de la competencia salarial internacional. Así, por las dificultades señaladas de índole institucional e ideológica, la coordinación global en el seno de la OIT parece condenada a fracasar aún si se lo intentase. Lisa y llanamente, los gobiernos progresistas de la región no pueden contar con el aporte de la OIT para revertir la competencia desleal salarial sino que, por el contrario, deben aspirar a otras alternativas de coordinación regional.

### **7. Dificultad de la globalización sindical**

No puede esperarse que los sindicatos fácilmente logren impulsar los acuerdos supranacionales, entre las centrales sindicales nacionales, indispensables para combatir la competencia salarial desleal por varios aspectos. Por un lado, porque en las negociaciones tripartitas con frecuencia actúan como representantes cooptados por los gobiernos o empresarios de los países que representan y, por otro, porque los sindicatos tienen una raigambre o jurisdicción nacional y eso los lleva a tener, con frecuencia, intereses en gran medida contrapuestos. El poder de los sindicatos deriva del número de afiliados y eso los lleva, inevitablemente, a priorizar los intereses de los trabajadores de sus países y no los de la clase trabajadora global. En cierta medida, no hay espacios globales que puedan reunir a los trabajadores para compartir, conocer la realidad de sus pares de otras naciones y acordar en defensa de sus intereses, y aunque los hubiera, sería imposible lograr acuerdos relevantes para detener la competencia salarial internacional por los elevados costos de transacción y los intereses contrarios de las centrales sindicales de distintos países. El interés de una central sindical de un país puede estar contrapuesto a los del otro país cuando se trata de atraer empresas o mantener empresas dentro de su país, sobre todo cuando las condiciones de desarrollo y sociales en estos son muy diferentes.

Existen básicamente dos organizaciones sindicales internacionales. Estas organizaciones sindicales funcionan más bien como entidades de adscripción e identificación política internacional, una de ellas, la Confederación Sindical Internacional, alineada con la social democracia y la otra, la Federación Sindical Mundial, con el marxismo. En definitiva, estas organizaciones no tienen una vocación de negociación y de intervenir en la regulación de las condiciones de los trabajadores y el salario, que son las clásicas funciones sindicales y su razón de ser, sino que por el contrario, son filiações políticas y no intervienen directamente en los intereses de los trabajadores.

Una globalización rediseñada para servir a los trabajadores debería contar, por el contrario, con organizaciones sindicales suprarregionales en el sentido clásico, deseosas de intervenir en las negociaciones que afectan los intereses directos de los trabajadores. De todos modos, es de esperar que una organización sindical internacional padecería los mismos problemas que la OIT en cuanto a las dificultades de negociación. Es por esto, que si bien se necesita una organización sindical supranacional, es recomendable que el alcance internacional de estas organizaciones se extienda a regiones y no al planeta. La amplitud del radio de acción de una organización sindical debe ser tan amplio como lo permita la efectividad y la capacidad de negociación, y es de esperar que estas aumenten cuando se trate de países similares en aspectos estructurales, culturales y sociales y geográficamente próximos.

## **8. Reflexiones finales y lineamientos para el rediseño de la globalización**

Ningún tratado regional realizado hasta la fecha ha tenido en consideración un diseño institucional que impida la competencia salarial desleal. Las referencias a las regulaciones laborales y salariales, cuando existen, invocan solamente el cumplimiento de las resoluciones de la OIT que, a todas luces, son insuficientes para evitar la competencia desleal. Los tratados comerciales habitualmente son el fruto de negociaciones en las que participan los gobiernos involucrados y, en algunos casos, involucran también la participación de cámaras empresarias; pero ninguno de los acuerdos comerciales ha contado con la participación de los trabajadores. No ha existido ningún diálogo tripartito en las negociaciones de acuerdos internacionales y en consecuencia, no debe llamar la atención que el diseño institucional de todos los acuerdos haya tenido como gran perdedor a los trabajadores. En todos los acuerdos comerciales internacionales firmados hasta el momento, la voz de los trabajadores solo ha podido ser escuchada en las calles, junto a la población preocupada por su destino y estabilidad.

Es necesario rediseñar la globalización para darle un rostro humano que detenga la competencia salarial desleal y contribuya a revertir los problemas sociales y económicos que está generando el modelo actual.

El rediseño institucional requiere, en primer lugar, otorgar voz a los trabajadores en las negociaciones vinculadas a los tratados de comercio internacional. Los acuerdos comerciales deben ser fruto de acuerdos tripartitos entre los países. Los trabajadores de los países involucrados deben participar, junto a las empresas y gobiernos, del diálogo que defina las características de los tratados comerciales. Como la representación sindical suele estar fragmentada, debería recurrirse a mecanismos de acción colectiva, para garantizar una representación real de los trabajadores en las negociaciones y, a su vez, para evitar que algunas facciones sindicales intransigentes puedan secuestrar las negociaciones.

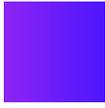
También es necesario rediseñar los tratados comerciales. En la actualidad, estos se basan en el principio de crear comercio, cuando debería priorizarse el principio de crear bienestar y trabajo digno. Es por esto que la amplitud geográfica de los acuerdos debería redefinirse, priorizando los acuerdos entre países que prioricen el principio del Pleno Empleo en condiciones dignas. En efecto, los aranceles que regulen el comercio internacional deberían ajustarse en función de las condiciones salariales entre los países. Las estructuras arancelarias fijas estimulan la competencia salarial desleal, porque una vez fijado un arancel, un país podrá exportar más a su socio comercial, mientras más bajen los salarios y otras regulaciones laborales. Estructuras arancelarias móviles, ajustadas en función de indicadores como el salario entre los países, impedirán esta competencia desleal internacional y desalentarán las conductas competitivas parasitarias. Los acuerdos comerciales podrían tener un arancel común para los países que se atengan al nuevo marco regulador y que establezcan penalizaciones arancelarias para las importaciones provenientes de países que compitan deslealmente en términos salariales.

Un tercer y fundamental paso, consiste en la creación de un órgano regional vinculado al tratado comercial, que regule el empleo y salario en los países involucrados en el acuerdo, cuyas decisiones sean ejecutivas y vinculantes. Los acuerdos comerciales deben incluir aspectos vinculados a la problemática laboral y salarial emulando las competencias que tienen los ministerios del trabajo dentro de las fronteras. Es necesario quitar el velo de la OIT y apostar por una estrategia de coordinación regional circunscripta a los países de la región que adopten el

principio del Pleno Empleo como eje vertebrador de la política económica. Debe optarse por la vía de la coordinación regional, porque es más fácil alcanzar acuerdos regionales que globales, porque los países involucrados tienen intereses comunes, estructuras productivas similares y el menor número de participantes en la negociación facilitará la realización de acuerdos sobre salarios y comercio internacional y la fijación de estándares de regulación del trabajo. Los modelos económicos sociales deben protegerse de las conductas parasitarias de los modelos económicos que procuran aprovecharse del incremento de demanda que generan los primeros.

Debe tenerse en consideración que este tipo de acuerdos regionales, que implican un modelo de competencia leal internacional y complementan la dimensión laboral con la comercial, no sólo contarán con el apoyo de los trabajadores y gobiernos nacionales y populares sino, también, de una parte significativa del empresariado nacional que percibirá los beneficios derivados de las políticas de salario digno que pondrá una demanda de consumo interno a disposición de las empresas regionales, creando incentivos para la inversión y el crecimiento.

Por último, debe agregarse que es indispensable profundizar este análisis incorporando estudios de casos que permitan simular los efectos en términos de costos y beneficios sociales, impactos sobre el comercio, otros efectos macroeconómicos sobre la producción, el empleo -y su calidad-, así como la calibración de escenarios que permitan responder la pregunta sobre cuáles serían los rangos arancelarios móviles que permitirían revertir los efectos indeseados de la competencia salarial desleal.



Bibliografía:

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2010). Globalización y competencia: apuntes para una macroeconomía estructuralista del desarrollo. Siglo XXI Editora Iberoamericana.

CHERIAN, S. (1996). The investment decisión. A Re-examination of competing theories using panel data. Policy Research Working Paper 1656. World Bank.

CHESNAIS, F. (2001). La mundialización financiera. Génesis, costos y desafíos. Coordinador. Losada, Buenos Aires.

COASE, R. (1987). The nature of the firm. *Economica*, #4, p.386-405

FERRER, A. (1996). Historia de la Globalización: orígenes del orden económico mundial. Buenos Aires, AR: Fondo de Cultura Económica.

GALBRAITH, J. K. (2002). A perfect crime: inequality in the age of globalization. *Daedalus*, 131(1), 11-25.

INTERMON OXFAM (2016). Una economía al servicio del 1%. 210 informe Oxfam. Consultado en:

[https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-es\\_o.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-es_o.pdf)

MEDIALDEA GARCÍA, B. y A. SANABRIA MARTÍN (2013). La financiarización de la economía mundial: hacia una caracterización. *Revista de economía mundial*, (33).

MOSLEY L. y S. UNO. (2007). Racing to the bottom or climbing to the top? Economic globalization and collective labor rights. *Comparative Political Studies*, 40(8), 923-948.

OGLIETTI, G.C. (2008). Demanda y crecimiento económico. Editorial Universidad Autónoma de Barcelona.

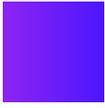
OGLIETTI, G.C. y S. MARTIN CARRILLO (2015). Competencia salarial desleal del modelo de globalización neoliberal. Por qué la OIT no puede evitarla y por qué es imperiosa una salida regional. *Semanario ALSur*, octubre. Consultado en:

<http://www.celag.org/competencia-salarial-desleal-del-modelo-de-globalizacion-neoliberal-por-que-la-oit-no-puede-evitarla-y-por-que-es-imperiosa-una-salida-regional-por-guillermo-oglietti/>

OIT (2013). Global Wage Report 2012/2013: Wages and equitable growth.

SAEZ, E. y G. ZUCMAN (2014). Wealth inequality in the United States since 1913: Evidence from capitalized income data. NBER Working Paper 20625.

SERRANO MANCILLA, A. (2015). América Latina en disputa. Fundación Editorial El Perro y La Rana.



STIGLITZ, J. E. (2002). Globalization and its Discontents (Vol. 500). Norton: New York.

ISO 690

TODD, E. (1999). La Ilusión Económica. Ensayo sobre el estancamiento de las sociedades desarrolladas. Ed. Taurus, Madrid.

WILLIAMSON, O. (1986). Economic Organization: Firms, markets and policy control. Wheatsheaf books, UK