

Crisis financieras,
deflación y respuestas
de los sindicatos.
¿Cuáles son
las enseñanzas?

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2010
Primera edición 2010

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Boletín Internacional de Investigación Sindical
Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2010

recesión económica / recuperación económica / papel del sindicato / historia / Estados Unidos / mercado financiero / Suecia / mercado de trabajo / Corea R / flexibilidad del trabajo / empleo / Japón / sindicato / países desarrollados

ISSN 2076-9865

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolos a Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Índice

Boletín
Internacional
de Investigación
Sindical

2010
vol. 2
núm. 1

5

Editorial

Dan Cunliffe

9

El sindicalismo estadounidense y la Gran Depresión

Steve Fraser

27

La crisis financiera y las organizaciones de trabajadores en Suecia entre 1990 y 1994

Ingemar Lindberg y Magnus Ryner

47

La crisis asiática de 1997 y 1998. El caso de la República de Corea

Jin Ho Yoon

67

La crisis económica del Japón en la década de los noventa

Naoto Ohmi

87

El mercado laboral y la deflación en el Japón

Hansjörg Herr y Milka Kazandziska

109

La Gran Recesión. ¿Un momento decisivo para el trabajo?

Frank Hoffer

Editorial

Dan Cuniah

Director
Oficina de Actividades para los Trabajadores

Cuando estalló la crisis financiera en 2008, los analistas y los legisladores se afanaron en buscar precedentes en la Historia para obtener orientación en materia de políticas. Así, hallaron inspiración en acontecimientos recientes, del decenio de 1990, en Suecia, Japón y República de Corea, e incluso en la Gran Depresión de los Estados Unidos, donde los colapsos financieros acarreararon una serie de consecuencias económicas. De hecho, muchas de las medidas introducidas desde el inicio de la actual crisis o que aún se siguen debatiendo provienen, en gran medida, de lo que se hizo o no se hizo en dichos países.

En enero de 2010, con el propósito de aprender lecciones similares desde la perspectiva sindical, la Oficina de Actividades para los Trabajadores y la Red Sindical Mundial de Investigación organizaron un taller sobre «Sindicalismo y las crisis económicas de ayer y hoy: Lecciones para un futuro justo y sostenible». El presente número del *Boletín Internacional de Investigación Sindical* reúne las diversas aportaciones efectuadas durante dicho evento.

Concretamente, se pidió a los autores que examinasen el caso de los Estados Unidos en el decenio de 1930 y los de Suecia, Japón y República de Corea en el decenio de 1990 con el objetivo de informar sobre cómo se originó la crisis financiera, sobre sus consecuencias económicas y políticas y, lo que es igual de importante, la respuesta del movimiento sindical ante tal situación. Por ello, los artículos aquí presentados ofrecen un conjunto de puntos de vista que refleja de manera integral la amplia diversidad de sistemas de relaciones políticas y laborales en los países objeto de estudio.

Además de la temeridad de los dirigentes del sector financiero, estas historias dan buena cuenta del papel fundamental que desempeñaron la desreglamentación y la liberalización de los mercados financieros en la creación de un entorno económico volátil que o alentó las crisis, o facilitó sobremedera la propagación de las mismas. En todos estos casos, la crisis entrañó una

considerable y dolorosa reestructuración de la industria y desempleo a gran escala, pero también, y sin que ello nos sorprenda, intensificó la presión fiscal sobre los distintos gobiernos.

Estos artículos descriptivos demuestran con rotundidad que las cuestiones relativas a las finanzas internacionales tienen una incidencia fundamental, no sólo sobre las políticas macroeconómicas, sino también en las instituciones del mercado laboral, y, por ende, en la determinación de los salarios; pese a que los sindicatos tienden a considerar dichas cuestiones, con demasiada frecuencia, como una prioridad secundaria. Si el sindicalismo alberga cualquier esperanza de que se registren progresos en la capacidad de los gobiernos para implantar medidas tendientes al pleno empleo y de poder mejorar su capacidad de influir en las condiciones salariales y laborales, el sindicalismo no puede permitirse, por su propio bien, ignorar estos asuntos.

De este modo, estas enseñanzas vienen a corroborar las prioridades políticas mundiales recogidas en el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT, suscrito en 2009, que insta a «la construcción de un marco regulador y de control del sector financiero más fuerte y más coherente a nivel mundial, de manera que dicho sector sirva a la economía real, promueva las empresas sostenibles y el trabajo decente y asegure una mejor protección de los ahorros y las pensiones de las personas».

Por otra parte, los artículos aquí recogidos ofrecen una sólida receta en materia de políticas sobre medidas salariales en el contexto de la deflación. De hecho, al contrario de lo que dicta la opinión económica preponderante, ante tales circunstancias, el recorte de la flexibilidad del salario nominal, lejos de mitigar el desempleo, puede convertirse en parte del problema, ya que promueve una mayor deflación en el mercado de bienes. Por ello se sugiere que la creación de un «amarre salarial», ya sea mediante la negociación colectiva o mediante legislación sobre salarios mínimos, constituye una de las partes fundamentales de los planes de recuperación.

Una vez más, esto va en sintonía con las recomendaciones del Pacto Mundial para el Empleo, que propugna evitar la deflación salarial mediante el diálogo social, la negociación colectiva y/o los salarios mínimos reglamentarios. Lamentablemente, los artículos reflejan que los gobiernos, tras las crisis, adoptaron, por lo general, las medidas contrarias, fomentando, más aún, el trabajo precario mediante una reforma de la legislación laboral para incrementar, entre otras cosas, la competitividad de las exportaciones.

Los autores de estos artículos también ofrecen su opinión sobre la respuesta del movimiento sindical a los retos planteados por las crisis. Los documentos explican que, al inicio de cada crisis, el sindicalismo solía responder con contundencia a los despidos y la reestructuración de empresas, al aumento del desempleo y a los intentos, por parte de los gobiernos, de introducir recortes en la red de protección y debilitar la normativa laboral.

Aunque los sindicatos no salieron del todo vencedores en todas las batallas, sí garantizaron, en todas las instancias, ciertos logros mediante

movilizaciones y negociaciones con empleadores y gobiernos, en forma de mejoras en los programas de protección social o en las reformas de la normativa laboral sobre el derecho de asociación. En determinados casos, el sindicalismo logró acrecentar su propia solidez orgánica, esforzándose en pro de la negociación colectiva a escala de toda la industria.

Sin embargo el sindicalismo también tropezó con la dificultad de ofrecer una alternativa general y creíble a las medidas del decálogo neoliberal. La labor de expresar dicha visión y movilizarse en torno a ella supone, sin lugar a dudas, uno de los mayores desafíos del movimiento sindical en esta era de capitalismo globalizado. Los casos examinados en este número subrayan también la necesidad de que el sindicalismo cuente con aliados políticos de confianza para poder presentar una nueva perspectiva económica.

De ahí que la actual crisis económica suponga, a todas luces, un momento tanto de peligro como de oportunidad para los trabajadores sindicados. Se incurre en el peligro de que la contracción y la consiguiente reestructuración de la economía se perpetren en detrimento de los trabajadores y propaguen una mayor inseguridad en el mercado laboral. Asimismo, hay peligro de que la operación de rescate del sistema financiero aliente recortes drásticos en la protección social e imponga más presión sobre los empleados del sector público, y hay peligro de que la respuesta en materia de políticas siga maniatada por las disposiciones tradicionales que exigen una mayor «flexibilidad» del mercado de trabajo, eufemismo que casi siempre se utiliza para hacer referencia a una mayor precariedad e inseguridad para los trabajadores de todo el mundo.

Con todo, el carácter internacional de la crisis ofrece a las organizaciones sindicales la oportunidad de trabajar verdaderamente unidas para lograr soluciones globales y evitar así quedar atrapadas en programas nacionales de «austeridad competitiva». Para elaborar un plan de reflación mundial es necesario contar con un programa regido por los salarios que difícilmente será compatible con políticas de empobrecimiento del vecino. A falta de una estrategia mundial coordinada, cabe temer que las medidas de enfoque nacional originen resultados imperfectos, que serán peores en todos los casos, y con graves e inciertas consecuencias sobre la cohesión social.

Por todo ello los sindicatos y sus aliados tienen ante sí una perspectiva favorable para presentar alegaciones en pro de un nuevo programa económico, avanzar desde recetas negativas en materia de políticas a recetas positivas, e implantar un marco normativo moderno de capital internacional y medidas macroeconómicas coordinadas que promuevan la consecución del objetivo de trabajo decente para todos.

El sindicalismo estadounidense y la Gran Depresión

Steve Fraser

Investigador asociado

Centro Joseph Murphy de Estudios Laborales y Sociales,

Centro de Estudios de Posgrado de City University of New York

Colaborador, *New Labour Forum*

¿Cómo respondió el sindicalismo a la Gran Depresión estadounidense? ¿Qué papel desempeñaron los sindicatos a la hora de apoyar el New Deal? ¿Fue efectivo el programa?

«Siento que ya no pertenezco a estos tiempos». El ex Presidente estadounidense Calvin Coolidge hizo tal afirmación a un amigo cercano en un frío día de diciembre de 1932. Su muerte, acaecida unas semanas después, vino a corroborar tan melancólico pensamiento (Schlesinger, 1956, pág. 457). La premonición de Coolidge resultó ser de una asombrosa precisión. La Gran Depresión ha sido, después de la Guerra de Secesión, el episodio más traumático de la historia estadounidense. Nada volvió a ser igual. En una cultura como la estadounidense, que suele adolecer de una perspectiva más allá del presente inmediato, el desastre económico del decenio de 1930 y el New Deal, que se creó para intentar subsanar la situación, se hallan, aún hoy, profundamente arraigados en el conciencia colectiva del país; de hecho, se compara de forma constante e inevitable la actual contracción económica mundial con la «gran recesión» que vivió el país y el resto del mundo hace setenta y cinco años.

Un acontecimiento tan decisivo como la Gran Depresión pervive en la memoria de todos. Tras la quiebra bursátil de 1929, la renta nacional se redujo a la mitad en tres años. En 1933, una cuarta parte de la población activa (en torno a 15 millones de personas) estaba desempleada (Leuchtenburg, 1963, pág. 19). En esos tres años se triplicó el número de parados: sin contar a los diversos tipos de empleados del sector agrícola, la tasa de desempleo alcanzaba un apabullante 37 por ciento, y en ciudades industriales como Toledo se llegó a la increíble cifra del 80 por ciento. Del 75 por ciento de la población activa con empleo, una tercera parte sólo logró obtener un trabajo a tiempo parcial, por lo que sólo la mitad de la fuerza laboral activa trabajaba a tiempo completo (Alter, 2006).

La nómina de los trabajadores a tiempo completo de United States Steel pasó de 225.000 en 1929 a cero a principios de 1933 (Leuchtenburg, 1963). El rendimiento industrial prácticamente se desvaneció, pasando de 949 millones de dólares a 74 millones en 1932. La producción de la manufactura cayó en un 39 por ciento entre 1929 y 1933. En 1932 quedaron sin vender 13 millones de fardos de algodón, al tiempo que los cultivos se pudrían en los campos y se contaban por millones las cabezas de ganado que se mataban (*ibid.*). Cinco mil bancos habían quebrado cuando Franklin Roosevelt asumió el poder en marzo de 1933. Las exportaciones se habían desplomado a niveles inéditos desde 1904 (Alter, 2006). La masa monetaria se redujo en un tercio entre 1929 y 1933, debido en parte al atesoramiento masivo por parte de ciudadanos aterrados por la crisis bancaria; y esto vino a empeorar la ya atroz deflación de precios, que tuvo consecuencias en todos los ámbitos, desde los precios inmobiliarios a los salarios. De ahí que, por ejemplo, entre el 75 y

el 80 por ciento de las obligaciones bursátiles existentes en 1929 se hubiesen evaporado en 1933. Se produjeron más de seiscientos mil ejecuciones hipotecarias de bienes, sobre todo de granjas, pero también de residencias urbanas y rurales. A principios de 1933, treinta y seis de los cuarenta indicadores económicos principales alcanzaron su valor mínimo de los once terribles años de la depresión (Alter, 2006).

El empleo y el bienestar económico general no se recuperaron con rapidez hasta que la guerra en Europa estimuló una ingente demanda a los Estados Unidos de material de guerra y similares. Por ello, la profundidad y duración de la Gran Depresión hizo que mucha gente pensara que el capitalismo se hallaba inmerso en una crisis sistémica y, quizá, letal.

La crisis era tan grave y generalizada que muchos se apresuraron a buscar las causas subyacentes que explicaran por qué todo se desmoronaba. Era duro comprobar cómo persistía la riqueza en medio de tanta pobreza, e incluso más crudo resultaba el aparente vínculo natural entre ambas: la pobreza no sólo convivía con la abundancia, sino que la primera parecía causada por la segunda. El rendimiento del sistema de productividad del capitalismo había incrementado la capacidad de absorción del mismo por parte del mercado. Debido a una demanda efectiva insuficiente, el motor de la abundancia industrial y agrícola comenzó a frenarse, lo cual no hizo sino empeorar la situación.

Dudas sobre el orden establecido

La contemplación de este ciclo grotesco en el que la riqueza engendraba pobreza acarrió un cuestionamiento más profundo y estructural del orden establecido. Las enormes desigualdades en el reparto de la riqueza y los ingresos (con niveles que no se volverían a repetir hasta el presente siglo) fueron, sin lugar a dudas, culpables también de esta situación. Dichas desigualdades fueron consecuencia, en parte, de un sistema tributario que favorecía a los ricos; y, aún más importante, derivaron de la política de sueldos bajos – al menos en comparación con los espectaculares aumentos de la productividad de los trabajadores en el decenio de 1920 – que había caracterizado a la industria pesada del país desde la consolidación del control empresarial a finales del siglo XIX. Al mismo tiempo, los ingresos derivados de la explotación agrícola cayeron de forma vertiginosa tras el repunte de la agricultura en Europa después de la guerra. El control empresarial oligopolístico de los principales sectores industriales dio lugar a unos precios artificialmente elevados.

Los recursos de capital se acumularon, coagularon y estancaron a manos de la élite de la banca de inversiones, lo que durante la era progresista Louis Brandeis y Woodrow Wilson bautizaron «el fideicomiso del dinero». Este fideicomiso, resuelto a defender un valor de las acciones ficticio, asociado a

sus inversiones anticuadas, restringió el acceso al capital y al crédito para la financiación de empresas nuevas y más competitivas e innovaciones tecnológicas punteras, sobre todo en las entonces emergentes industrias de consumo en masa. El subconsumo sistémico y la escasez de inversiones nuevas y productivas fueron los *gemelos malvados*, estimulados por el poder de una clase de accionistas especuladores que se dedicaban a vivir de las rentas y a quienes Keynes y otros identificaron como los principales responsables del colapso.

Según muchos analistas, la intervención del Gobierno fue esencial y debía ser diversificada. ¿Quién creía todavía en 1933 que el mercado libre se estaba regulando solo? ¿Quién consideraba aún en 1933 que el Gobierno Federal no debía intervenir, cuando ya se habían agotado todos los conductos de rescate locales y privados? En aquel momento, los más augustos expertos financieros ya habían desfilado ante comités de investigación del Congreso, donde la incapacidad e ignorancia de dichos expertos, así como los más variados planes para su enriquecimiento personal, se hicieron públicos y fueron objeto de vilipendio.

También en 1933, los primeros signos de medidas directas extraparlamentarias pusieron de manifiesto que quizá era posible e incluso necesario tomar nuevos derroteros. Veinte mil veteranos de la Primera Guerra Mundial se reunieron en Anacostia Flats, Washington D.C., para exigir el pago inmediato de sus pensiones de guerra. El Gobierno sólo pudo dispersar al llamado «Bonus Army» a punta de bayoneta por orden del Presidente Hoover y bajo comando de Douglas McArthur. Cuatro mil agricultores tomaron la Cámara del Estado de Nebraska y cinco mil ciudadanos irrumpieron en la sede gubernamental del Condado de Seattle para exigir ayuda gubernamental.

En las calles las multitudes perseguían y espetaban a los políticos «¡Queremos comer! ¡Hagan algo!» (Alter, 2006). La manifestación de desempleados frente a la fábrica de automóviles de Henry Ford en Dearborn, Michigan, fue disuelta de forma violenta, e incluso la policía privada del magnate acabó con la vida de varios manifestantes. Hubo casos de mineros de pozos carboneros que saquearon economatos en busca de alimentos y también casos de saqueos de minas para la posterior venta del mineral. Algunos parados del sector de las obras públicas accedieron a gasoductos y torres eléctricas, con la ayuda de desempleados de las industrias en cuestión, cuando los primeros se quedaron sin suministro. La justicia local nunca les condenó por ocupación ilegítima o robo cuando los denunciaron las empresas carboníferas. Los gobernadores de Minnesota y Dakota del Norte declararon suspensiones de ejecuciones hipotecarias (Leuchtenburg, 1963). En las calles, los ciudadanos aunaban fuerzas para evitar los desahucios de sus amigos. Para quienes anhelaban derrocar el pasado y arrostrar de forma directa las fallas institucionales y estructurales que habían puesto a la economía al borde del abismo, estos actos constituían señales alentadoras, y quizá también inquietantes, de que era posible.

Cuando ahora se revisa aquella época, se tiende a tener una visión romántica de Roosevelt y el New Deal. No obstante, Roosevelt fue, a decir verdad, prisionero del pasado, al menos cuando llegó al poder y durante los dos primeros años de su Gobierno. Algunos historiadores han denominado dicho período «el primer New Deal», para distinguirlo de las reformas más valientes y de inspiración socialdemócrata del «segundo New Deal». Por ejemplo, el Presidente abrazó la fe ortodoxa del presupuesto equilibrado y nunca dejó de profesar del todo dicha religión; incluso cuando después se le convenció para que la abandonase, siguiendo la moda impuesta por Keynes de emplear el déficit fiscal no sólo para el rescate, sino también para atizar el fuego de la recuperación. Roosevelt también hacía gala de la tradicional aprensión a lo que se conocía como «el paro» o subsidio por desempleo. Además, Roosevelt temía, casi tanto como Hoover, perder el favor de la élite empresarial y financiera. En vez de ello, intentó forjar una alianza con dicha comunidad, al igual que hizo Hoover, hasta que se demostró que esto carecía de utilidad alguna. Las dos leyes básicas de la legislación aprobada durante los cien primeros días de Gobierno – la National Industrial Recovery Act (Ley para la recuperación industrial nacional) y la Agricultural Adjustment Act (Ley de ajuste agrícola) – se basaban en una idea de colaboración entre los sectores público y privado. Habida cuenta del carácter conservador de dichas máximas filosóficas y de la prudencia de los cálculos políticos, parecía harto improbable que se produjera una ruptura decisiva con el pasado.

No obstante, eso fue justamente lo que sucedió y comenzó a registrarse ya durante los legendarios primeros cien días de Gobierno. La creación de la Autoridad del Valle del Tennessee (TVA) fue un formidable proyecto en pro de la planificación económica y el desarrollo regional que contemplaba la creación y titularidad gubernamental de una gran central para la generación de energía eléctrica. La electrificación de la zona se diseñó en su momento para introducir a todo el valle del Tennessee en la órbita de la economía de consumo de masa moderna, alentando la creación de núcleos industriales y urbanos aledaños y haciendo de la zona un nuevo mercado para la explotación por parte de las empresas estadounidenses. La industria eléctrica privada se opuso con firmeza a la creación de la TVA, por considerarla «competencia desleal», pero la TVA terminó por imponerse.

Lo mismo ocurrió con las otras normativas clave en aquellos días de aprendizaje. En virtud de la primera Securities Act (Ley de valores), aprobada durante los primeros cien días, y la segunda, aprobada un año después, se creó la Comisión de Bonos y Valores con objeto de regular los mercados. Ninguna de las dos leyes recogía medidas draconianas, pero la idea misma de que la vieja guardia de Wall Street tendría que abrirse un poco más a la inspección pública y debería cumplir las normas contra el uso de información privilegiada y otras similares desagradó a un entorno arrogante y amplio

acostumbrado a dictar sus propias normas para su propio beneficio. Dicho entorno se enzarzó en una oposición férrea y encarnizada al New Deal y al Presidente ideólogo, a quien consideraban como «un traidor a su clase». Aún más apropiada resultó, a la hora de dismantelar el «bloque de valores» de los antiguos bancos de inversiones y la infraestructura de la industria pesada, la aprobación de la Ley Glass-Steagall, otro producto de los cien primeros días de Roosevelt. La ley desvinculó a los bancos comerciales de los bancos de inversiones, ya que las fusiones entre ellos habían sido especialmente recurrentes y rápidas durante el decenio de 1920, y sirvieron para consolidar el poder del fideicomiso del dinero.

Por último, cabe destacar que en esos días previos al New Deal se dieron los primeros pasos titubeantes en la dirección de lo que hoy se podría considerar como una renovación fiscal keynesiana, es decir, la protección social y la reforma sindical. La normativa aprobada incluyó la creación del Organismo de Obras Públicas, cuya misión consistía en poner en marcha grandes proyectos públicos que incentivasen el empleo y la inversión inteligente de bienes de capital. De manera simultánea, el Gobierno creó el Programa de Conservación Civil, un programa federal contra el desempleo, de considerable magnitud, aunque de limitada repercusión, precursor de otros proyectos más ambiciosos. La Ley para la recuperación industrial instaba a establecer mínimos salariales, tiempos de trabajo máximos y a acabar con el trabajo infantil. Asimismo, incluía una disposición (objeto de odio de los magnates de la industria pesada) que parecía colocar la autoridad del Gobierno por detrás del derecho de los empleados a crear sindicatos y obligar a sus empleadores a negociar con éstos. En los dos años siguientes quedó claro que el Gobierno no estaba preparado para promulgar sus propias normas, sobre horarios y salarios, ni sobre libertad sindical. Sin embargo, sí fue una premoción de lo que llegaría en el futuro.

La contribución de los sindicatos

Si analizamos la situación que se vivía en 1932, observamos que nadie tenía demasiadas expectativas en el movimiento sindical. Como todo lo demás en el país, el movimiento sindical se encontraba derrotado, como alma en pena. La presencia sindical era bastante limitada, a excepción de un puñado de oficios e industrias, ya que representaba al 12,1 por ciento de la fuerza laboral en 1920. En 1930, dicho porcentaje cayó hasta el 7,4 por ciento, inferior incluso al porcentaje actual (Hirsch y Macpherson, 2003). La gran mayoría de sus miembros procedía de sindicatos de artesanos, que eran mayoritarios en la Federación Estadounidense del Trabajo (AFL). Dichas instituciones sobrevivían gracias a la fuerza, menguante eso sí, del mercado de trabajadores cualificados. Incluso en estos casos, la Depresión hizo que cientos de miles de profesionales del sector de la construcción y artesanos de la troquelería y el

herramientaje, entre otros, se quedaran sin sustento material. Las quiebras masivas en sectores donde la AFL sí contaba, en general, con mayor influencia sindical, como el sector de la extracción de carbón, el sector ferroviario o la industria textil y de los accesorios, provocaron que sindicatos como United Mine Workers y Amalgamated Clothing Workers viviesen situaciones difíciles. No sólo perdieron grandes cantidades de afiliados por el cierre de tiendas y minas, sino que también se vieron obligados a introducir severos recortes de recursos para la organización, la formación interna y otros asuntos. Muchas sedes sindicales tuvieron que echar el cierre. En el caso de los profesionales del sector del vestido, gran parte de su innovadora labor a la hora de negociar planes de seguros sociales por desempleo con la patronal acabó en insolvencia. El United Mine Workers perdió al 80 por ciento de sus miembros en el decenio de 1920, e igual mala suerte corrieron el sector cárnico, textil y papero. Los sindicatos que se aferraron a la supervivencia vieron cómo la normativa sobre salarios y horarios se deterioraba sin remedio. Casi todas las huelgas convocadas en los años posteriores a la victoria de Roosevelt, ya fuera en pro de la sindicación en nuevos sectores, como la industria textil del sur del país, o para luchar contra los recortes salariales y asuntos similares, se saldaron con un fracaso. Entre 1929 y 1930 el total de huelgas cayó en un 80 por ciento.

No resultaba muy halagüeño el lamentable hecho de que el núcleo de la actividad industrial del país – los profesionales del acero, del caucho, del cristal y de los sectores de la automoción, de la electricidad, la maquinaria agrícola, el sector cárnico, marítimo y otros sectores – careciese por completo o en la práctica de sindicación. En 1930, el 99 por ciento de los trabajadores de la automoción no estaba sindicado. Lo mismo ocurría en el sector del caucho, de la maquinaria agrícola, los electrodomésticos y otras industrias fundamentales (Zieger, 1995). Para empeorar aún más la situación, la élite de artesanos al frente de la AFL mostró una profunda animadversión a introducirse en estos sectores. Después de todo, la industria pesada era muy reacia a los sindicatos en todo el país, y estaba armada y preparada para emplear todas las medidas judiciales, extrajudiciales y violentas para impedir la incursión de los sindicatos. Igual de problemático resultó que una gran mayoría de los trabajadores de la industria pesada fuesen inmigrantes de primera y segunda generación, procedentes del sur y del este de Europa. Sus antecedentes étnicos, culturales y religiosos, junto con el hecho de que se tratase de trabajadores poco o nada cualificados, provocó que el entorno autóctono, cualificado y protestante de la AFL mostrase recelo e incluso desprecio por sus capacidades, incluida su capacidad de sindicación.

Desde el punto de vista político, la situación del movimiento sindical parecía tan poco alentadora como el inicio del New Deal. Bien es cierto que el New Deal contó con bastantes simpatizantes en el Congreso como para aprobar la Ley Norris-La Guardia en 1932, con Hoover aún en el cargo. Esta ley imponía severas restricciones sobre la utilización de requerimientos judiciales para disolver huelgas, que habían resultado armas muy eficaces del

antisindicalismo durante, al menos, dos generaciones. La disposición de la Ley para la recuperación industrial que consagraba el derecho de sindicación se comparó con la proclamación de emancipación de los trabajadores. Los representantes sindicales utilizaron esta ley para convencer a los trabajadores de lo siguiente: «Tu Presidente quiere que te syndiques». No obstante, esta ley pronto fue conocida en los círculos sindicales como el «engaño nacional». El sobrenombre resultaba muy pertinente, ya que el comité sindical creado para poner en marcha tales buenas intenciones no logró cumplir sus promesas. De hecho, menos del 10 por ciento de las autoridades legislativas creadas para administrar la ley en los distintos sectores industriales contaron con representantes sindicales (Rauchway, 2008).

Lo que sí cambió fue la realidad *in situ*, empezando por el estado de la economía. Durante las dos primeras legislaturas de Roosevelt, la economía estadounidense creció en una tasa media de entre el 9 y el 10 por ciento. Los gastos en bienes duraderos y el valor de la construcción aumentaron de forma considerable. Cada año se redujo el desempleo, con la excepción de la catastrófica recesión que tuvo lugar entre 1937 y 1938, gracias a los puestos de trabajo creados por la administración (en torno a 3,6 millones) y la tendencia al alza de la manufactura privada (*ibíd.*). La agricultura creció gracias en parte a las ayudas al sostenimiento de los precios y a las restricciones de cultivos. Se redujeron las ejecuciones hipotecarias, ya que el Organismo de Préstamos para Propietarios de Hogares concedió ayudas hipotecarias. La estabilización y regulación del sistema financiero, incluyendo la creación del Organismo Federal de Seguros de Depósitos para garantizar los depósitos bancarios, puso fin al atesoramiento y ayudó a abrir nuevas vías de crédito comercial. Parece ser que fue sobre todo el estímulo del gasto federal lo que incitó la inversión en el sector privado, pese a que se aplicara de forma vacilante.

En consecuencia, el ánimo político y social del país pareció cambiar de la noche a la mañana. De acuerdo con el sentido común, se podría pensar que la insurgencia popular nace como respuesta a la miseria colectiva; sin embargo, a menudo acontece lo contrario. Muchas de las manifestaciones de resistencia e indignación acaecidas durante los primeros años de la Gran Depresión no fueron sino súplicas momentáneas de ayuda que a menudo carecían de todo impulso sindical sólido. No obstante, a finales de 1934, el panorama era completamente distinto. Parece lógico considerar que la mejora de la economía dio a los ciudadanos el valor, optimismo e impulso material necesarios para luchar.

Algo estaba ya cambiando en 1933 cuando la cifra de huelgas se duplicó con respecto al año anterior. En aquel momento, millón y medio de trabajadores fueron a la huelga (Zieger, 1995). Algunos de los más notables conflictos revestían carácter de huelgas masivas, es decir, sobrepasaban de forma rápida los límites de la típica disputa sindical con un empleador concreto y atraían a comunidades enteras. Al mismo tiempo, otras formas de

movilización de la clase trabajadora, como huelgas de renta, manifestaciones convocadas por grupos de desempleados, protestas de consumidores y movilizaciones de arrendatarios rurales, lograron caldear aún más el ambiente y aumentar las posibilidades.

Repercusiones políticas

Semejante combate dejó su estela en la esfera política; a su vez, el caldeamiento del clima político alentó una militancia del ciudadano de a pie, que amplió sus aspiraciones sociales. Se puede calificar la relación entre ambos de simbiótica. A escala nacional, las elecciones de mitad de legislatura de 1934 resultaron muy ilustrativas. No sólo el Partido Demócrata logró incrementar de forma sustancial su mayoría en el Congreso, sino que además esta nueva mayoría se mostró más preparada que la mayoría obtenida en 1932 (incluso más que el propio Presidente) a contemplar una gran reforma. Se escuchó la ahora más tensa y exigente voz del pueblo. Un componente del cambio en la constitución del aparato legislativo del país procedía, sin duda alguna, del desafío que plantearon las autocracias industriales en los lugares de trabajo. En 1936 el propio Roosevelt criticó el egoísmo y comportamiento antidemocrático de los «conservadores de la industria». Ese mismo año, el Senado creó un subcomité que se encargaba de denunciar de forma sistemática los métodos empleados por las grandes sociedades industriales para intentar aniquilar cualquier proyecto de sindicación, incluyendo la contratación de espías, de cuerpos privados de seguridad y el almacenamiento de munición letal. Antes incluso, a finales de 1934, se recuperó del fondo de los cajones presidenciales la Ley Nacional de Relaciones Laborales, que contemplaba el reconocimiento del derecho de sindicación y obligaba jurídicamente al empleador a entablar la negociación colectiva con los representantes de los trabajadores elegidos libremente, y que pronto se convirtió en una de las grandes prioridades del Gobierno.

La política local y de los estados, así como la actividad extraparlamentaria, en gran medida impulsada por la «cuestión sindical», aceleró este giro a la izquierda. El famoso novelista socialista Upton Sinclair ganó las elecciones primarias del Partido Demócrata en California en 1934 y se presentó a gobernador bajo el lema: «Acabemos con la pobreza en California». La plataforma de Sinclair reconocía su anticapitalismo y sugirió sustituir el sistema existente por otro basado en la producción y la utilización. El Partido Agrícola-Obrero de Floyd Olson en Minnesota y de Phillip Lafollette en Wisconsin empleó un lenguaje similar que les llevó a la victoria electoral tras sendas derrotas en 1932. En el sur del país, el senador por Luisiana Huey Long logró que millones de voces se unieran al grito de «Compartamos nuestra riqueza» y que en todo el país florecieran grupos simpatizantes de su movimiento que exigían la tributación confiscatoria de las grandes fortunas,

los salarios mínimos y la titularidad gubernamental de los servicios públicos, entre otros. El padre Coughlin, el «sacerdote de las ondas» de Royal Oak (Michigan), embelesaba a millones de radioyentes cada semana con sus críticas a los especuladores de Wall Street y animaba a los trabajadores, en especial a los del sector del automóvil de la cercana Detroit, a sindicarse. Pese a ello, el corporativismo católico y las críticas al capitalismo salvaje y descarnado de los que hizo gala inicialmente Coughlin dieron paso a actitudes teñidas de antisemitismo y fascismo cristiano.

A la vez que cambiaba la orientación del centro de gravedad político y social del país, el movimiento sindical se tornó más enérgico, tanto entre el personal obrero como entre los políticos. No obstante, este atrevimiento tuvo un precio. Las fisuras en los escalafones más altos de la jerarquía sindical cada vez eran más pronunciadas. El renacimiento sindical de 1934 incluía a cientos de miles de trabajadores de la industria pesada que le pedían a la antigua federación sindical que los sindicase. Pese a que la AFL en un primer momento creó nuevas «delegaciones federales» con las que satisfacer esta oleada, pronto comenzó a colocar a estos trabajadores, de forma poco congruente, en sindicatos de artesanos ya existentes para después no hacer nada más. La Federación se mostró reticente, como en ocasiones anteriores, a promover una nueva estrategia de sindicalismo industrial masivo tendiente a crear sindicatos universales que aglutinasen a todos los trabajadores de los distintos sectores industriales. Salieron a relucir todos los prejuicios culturales propios de los autóctonos, su temor a plantar cara a las grandes empresas del país y su arrogante prepotencia frente a los trabajadores no cualificados.

Desde el punto de vista político, la Federación, dominada por una mayoría de artesanos, se aferró a la tradición voluntarista, lo cual empeoró las relaciones con los nuevos componentes del movimiento sindical, quienes consideraban al Estado y la administración pública como la escapatoria del callejón sin salida del sindicalismo. El papel de la judicatura a la hora de prohibir las huelgas – una costumbre que se remonta al siglo XIX –, junto con la abrumadora frecuencia con la que el Gobierno nacional y los gobiernos de los estados recurrían a las fuerzas armadas para sofocar las protestas sindicales, hizo que la AFL mirase con recelo la participación gubernamental en las relaciones laborales. En un primer momento, la Federación se opuso a la normativa en materia de seguridad social, ya que temían que entrase en liza con el consagrado sistema de pensiones y protección social de los sindicatos y que esto repercutiese en la lealtad de los miembros. Hasta 1932, la Federación se opuso incluso a las prestaciones por desempleo del Gobierno. Este prolongado recelo hacia el Estado precipitó que se desencadenara la corriente contraria en las filas del sindicalismo industrial, y cada vez se tendió a considerar más el programa New Deal y a sus defensores en el Congreso como elementos no sólo útiles, sino también esenciales.

Por otra parte, persistía el problema del radicalismo. Las huelgas y movilizaciones sindicales que incendiaron el panorama industrial a principios

de 1934 no fueron acontecimientos espontáneos, a pesar de lo que digan las creencias populares. En prácticamente todos los casos, estas manifestaciones fueron ideadas y dirigidas por grupos de trabajadores radicales: socialistas, comunistas, trotskistas, vestigios del sindicato Industrial Workers of the World (los «wobblies»), sindicalistas anarquistas, entre otros. Además, los líderes de la facción de sindicatos industriales de la AFL solían profesar este tipo de ideologías. El representante de los mineros John L. Lewis, quien se convirtió en imagen pública del nuevo movimiento sindical industrial, no encajaba con este perfil; de hecho, simpatizaba con el Partido Republicano, y no mostró reparo alguno en expulsar de su sindicato a los opositores radicales allá por el decenio de 1920. No obstante, con el impulso del movimiento sindical a mediados del decenio de 1930, Lewis no dudó ni un solo momento en conceder puestos claves de organización y estrategia a sindicalistas radicales. Otros, como Sidney Hillman, de Amalgamated Clothing Workers, y David Dubinsky, de International Ladies Garment Workers Unions, eran judíos socialistas que habían emigrado desde Rusia. Los nuevos movimientos sindicales que comenzaron a emerger entre los trabajadores del automóvil, del caucho, de los productos eléctricos, los estibadores de la Costa Oeste, los marinos, los trabajadores del sector tabaquero y del empaquetado y los camioneros contaban con el liderazgo de radicales políticos de tipos distintos. Estos dirigentes se jugaban mucho más que la creación de nuevas instituciones eficaces para la negociación colectiva o la victoria del sindicalismo industrial como forma de producción en serie moderna más apropiada. Lo que deseaban era abordar la «cuestión sindical» con una perspectiva más amplia, y consideraban que el Congreso de Organizaciones Industriales podría ser un movimiento capaz de defender las necesidades de los trabajadores en general, sindicados o no, blancos o negros, cualificados o no, mujeres u hombres, inmigrantes o autóctonos.

Las divisiones que se habían ido forjando lentamente en el seno del sindicalismo alcanzaron su punto álgido cuando se creó en 1935 el Comité de Organizaciones Industriales, al que pronto se expulsó de las filas de la AFL para transformarse en una organización sindical independiente, el Congreso de Organizaciones Sindicales (CIO). El CIO adoptó de inmediato una estrategia (tanto política como industrial) sobre varios frentes que no sólo puso fin al imperio de la autocracia industrial en las industrias básicas, sino que también aportó la energía social que posibilitó la creación del Estado basado en una protección social keynesiana, con el que más se ha identificado a lo largo de la historia al New Deal. En la esfera industrial, dicha situación propició una acumulación de recursos (sobre todo monetarios y orgánicos) en campañas conjuntas y de alto riesgo en pro de la sindicación de industrias básicas como la del acero, el sector cárnico y el textil. Sin embargo, el CIO, pese a haber organizado el comité sindical de los trabajadores del acero y otros movimientos multisindicales análogos, se dedicó a luchar por sus opciones políticas con diligencia.

El subcomité del senador Lafollette no sólo denunció las actitudes anti-sindicales intimidatorias y violentas de empresas como General Motors y Republic Steel. El personal de este comité también mantuvo reuniones de forma regular con los representantes del CIO para armonizar la publicación de las revelaciones más condenatorias sobre estrategias tácticas de la campaña sindical. En la primavera de 1935 se había aprobado la Ley Wagner, en virtud de la cual nació el Consejo Nacional de Relaciones Laborales, capacitado para velar por la aplicación del derecho de coalición y para obligar a los empleadores a participar en la negociación colectiva. Una vez creado el CIO, dicho consejo, que contaba entre su personal con una amplia representación de simpatizantes del nuevo movimiento, falló repetidamente a favor del CIO; convirtiendo a los sindicatos afiliados al CIO en los únicos agentes negociadores y trabando de forma efectiva todo intento de la industria de burlar la ley con la creación de múltiples sindicatos o de sindicatos de empresa.

A principios de 1936, el CIO creó la Labor's Non-Partisan League (Liga Sindical Independiente) para promover la movilización ante la inminente campaña presidencial. La Liga estableció delegaciones locales por todo el país, en los pueblos y ciudades de clase trabajadora. La Liga no se restringía, en virtud de su programa, a temas sindicales en sentido limitado. Consideraba a Roosevelt y al New Deal como el baluarte contra los reaccionarios, el azote de la plutocracia y un adalid robusto de la reforma de amplio alcance. Después de todo, los años comprendidos entre 1934 y 1937 fueron testigos no sólo de la promulgación de la Ley Wagner y de la seguridad social (que incluía pensiones sufragadas por el Gobierno, prestaciones por desempleo y ayuda a familias con hijos dependientes), sino también de la Wealth Tax Act (Ley del impuesto a la riqueza), de la Public Utility Holding Company Act (Ley pública de conglomerados empresariales, diseñada para acabar con las fusiones de conglomerados empresariales que dominaron la industria eléctrica y la abocaron a una enorme y preocupante deuda), de la gran expansión de las obras públicas bajo el auspicio del Organismo para la Promoción de Obras y un programa de vivienda para las rentas más bajas, entre otras novedades de carácter social. Algunas de estas reformas resultaban mejores sobre el papel que en la práctica; la Ley del impuesto a la riqueza hizo muy poco por mejorar el reparto de las rentas, y el programa de obras contó con severas limitaciones. No obstante, todo lo anterior supuso, hasta cierto punto, una ruptura con el individualismo autosuficiente, las desigualdades flagrantes y la cultura política laxista del pasado.

Por su parte, Roosevelt se mostró cada vez más proclive a colaborar e incluso a instigar la transformación de la estructura política del país. A mediados de 1934, tenía poco que perder. Las élites del pasado le habían abandonado. Por ejemplo, los DuPont, Morgan y otros representantes empresariales de renombre del «bloque de los valores financieros» crearon la Liga Estadounidense de la Libertad, cuya animadversión hacia Roosevelt y el New Deal no conocía límites. La división de clases, un fenómeno raro en la vida

política del país, vino a empañar cada vez más la retórica pública. Puesto que, a ojos de la Liga, el Presidente era un «comunista», éste, a su vez, se mostraba dispuesto a considerar a sus miembros como «reaccionarios económicos» y a anunciar, lleno de orgullo, que si la Liga le odiaba, él «acogía con agrado su odio». El CIO promovió e hizo suyo este lenguaje durante la campaña de 1936 y en adelante. Al mismo tiempo, la coalescencia temporal previa a las elecciones de 1936 del movimiento de Huey Long, con los seguidores del padre Coughlin y los de Francis Townsend, que exigían pensiones de vejez universales, suscitó en Roosevelt el temor a perder votantes en la izquierda populista, lo cual supuso un mayor incentivo para reavivar su campaña contra los «capitanes de la industria».

La supresión de iniciativas políticas e industriales culminó en la histórica sentada contra General Motors en Flint, convocada por el sindicato mayoritario United Auto Workers (UAW) y que se inició apenas un mes después de la arrolladora reelección de Roosevelt. Esta aplastante victoria supuso un espaldarazo para el CIO y para millones de trabajadores de todo el país. Cuando acabó el enfrentamiento, después de que la empresa accediera a regañadientes a autorizar el UAW (al menos en determinadas factorías), se desató en todo el país una epidemia de sentadas que se prolongó hasta mediados de 1937.

El contundente triunfo de Roosevelt en 1936 sirvió de inspiración durante el momento álgido de las ambiciones estratégicas del CIO. Fue entonces cuando los responsables del New Deal se sintieron más en deuda con el movimiento sindical por la contribución de éste a la victoria electoral. Juntos pusieron en marcha un atrevido proyecto para cambiar la configuración del sistema bipartito, para que fuese reflejo de los distintos intereses de clase y de la perspectiva que había puesto de manifiesto la Gran Depresión; un reflejo más claro que el que ofrecían las coaliciones poco hilvanadas y con una coherencia relativa que solían definir el orden político. Visto de la perspectiva estadounidense, resultó ser un plan valiente. Sin embargo, al final se saldó con un sonoro fracaso.

El aspecto fundamental era acabar con el viejo régimen del sur. Mientras que el New Deal contaba, lógicamente, con detractores en las filas del Partido Republicano, el considerable poder de los diputados sureños del Partido Demócrata suponía una importante traba interna para el programa. Para poder sacar adelante planes de reforma social más ambiciosos, era necesario tomar cartas en el asunto, y enfrentarse a los señores políticos que gobernaban el sur y que defendían una política con connotaciones raciales basada en el peonaje de baja retribución. Desde finales del siglo XIX, el sur había sido una región de partido único. Por ello, los representantes sureños del Partido Demócrata en Washington contaban con una influencia desproporcionada en los foros de poder en que se decidía el destino de las iniciativas normativas del New Deal. Por culpa de su influencia exorbitante, las disposiciones que emanaban del New Deal eran modificadas de forma sistemática en el sur

para excluir de las mismas a afroamericanos, arrendatarios rurales y aparceros. Además, mientras el sur siguiese siendo bastión del trabajo de baja remuneración, mientras endureciese su hostilidad hacia el sindicalismo y mientras mantuviese su sistema de segregación por castas, continuarían mermando los niveles de protección social y sindical en todo el país.

Los estratagemas políticos del New Deal junto con el CIO pusieron en marcha una táctica basada en tres pilares para hacerse con el sur tradicional y al mismo tiempo modificar la estructura interna del Partido Demócrata. En primer lugar, a comienzos de 1937, el CIO emprendió una gran iniciativa para sindicalizar la industria textil del sur, que era enclave de empresas textiles incontrolables desde principios de siglo y que suponía el principal sector empresarial de la zona. El Textile Workers Organizing Committee (Comité de Sindicación de los Trabajadores del Textil) inundó el sur de representantes y dinero. Otras facciones del CIO también cooperaron con incursiones simultáneas en plantaciones de tabaco y plantas siderúrgicas de Carolina del Norte y del Sur y de Virginia. En muchos casos, aunque no en todos, se trataba de iniciativas a favor de la integración racial; y, en los lugares donde se pudieron instalar los sindicatos, éstos a menudo apoyaron la dura lucha contra las costumbres del sur. En segundo lugar, el Gobierno de Roosevelt, en estrecha cooperación con el movimiento sindical, abogó con rotundidad por la aprobación de una ley de mínimos de salario y máximos de horas de trabajo. Evidentemente, esta ley se elaboró para aplicarse en todo el país, aunque el sur era su objetivo principal, donde los sueldos que apenas alcanzaban para sobrevivir constituían la norma, sobre todo para los trabajadores agrícolas y domésticos, y también en la industria. La tercera vertiente de esta ofensiva estratégica consistió en una maniobra sin precedentes para expulsar del Partido Demócrata a sus elementos más conservadores, en su mayoría procedentes del sur, durante la campaña primaria previa a las elecciones de mitad de legislatura de 1938. Dicha campaña fue auspiciada por el Presidente, pero contaba con el CIO para proporcionar los efectivos para el ataque.

De un modo u otro, las tres iniciativas fracasaron. La resistencia concertada de toda la oligarquía sureña, incluyendo una campaña de acoso contra la izquierda y la minoría racial, junto con la fragilidad de todo lo relacionado con el liberalismo del sur, aniquiló la campaña sindical del textil. La Ley de salario mínimo – la Fair Labor Standard Act (FLSA) – se logró aprobar en 1938. No obstante, antes fue objeto de miles de enmiendas, y la fuerza laboral del sur (en particular, los trabajadores agrícolas y domésticos) estaba exenta de todos sus principios y objetivos. Finalmente, igual suerte corrió la limpieza del partido, que acabó en derrota, ya que la mayoría de la vieja guardia del Partido Demócrata en el sur luchó contra las embestidas del Gobierno. Por ello, 1938 y la aprobación de la FLSA marcan el fin del «segundo New Deal». Tras ello, sobre todo cuando la atención se desvió hacia la guerra en Europa, desaparecieron las reformas económicas y sociales de este tipo, a las que hoy consideramos la base del New Deal.

¿Funcionó el New Deal?

El sindicalismo
estadounidense
y la Gran
Depresión

¿Cómo se puede evaluar toda esta experiencia? En primer lugar, resulta pertinente preguntarse si el New Deal sirvió de cura para la Gran Depresión. La respuesta es sí y no. Cuando el Gobierno mantuvo su valor y propugnó un sólido déficit fiscal, junto con otras medidas creadas para apuntalar la demanda, sí hubo recuperación real. No obstante, habida cuenta de que Roosevelt nunca estuvo del todo seguro de estar haciendo lo correcto y apropiado, y dado que las fuerzas conservadoras tanto en las filas republicanas como en las demócratas organizaron una oposición efectiva a este tipo de keynesianismo, el New Deal fluctuó entre el gasto y los recortes. Por ejemplo, a finales de 1933 se estableció un organismo para la promoción de obras públicas, que creó cuatro millones de puestos de trabajo en el sector de las obras públicas, que fue disuelto menos de un año después. El aún más ambicioso organismo para la promoción de obras, creado en 1935, fue objeto de serios recortes en 1937 (Rauchway, 2008). Se podría decir así que se alimentó lo que desde entonces se ha llamado «la Recesión Roosevelt» de 1937 y 1938, de considerable gravedad y que casi igualó la debacle de principios del decenio.

Sin duda, el New Deal registró importantes logros en la esfera de la reforma económica y social. La regulación financiera, la reforma sindical, la seguridad social, las obras públicas, la asistencia y la planificación regional constituyen avances positivos; sobre todo, teniendo en cuenta que la tradición política estadounidense siempre ha desdeñado estos aspectos. Sin embargo, cabe decir que se podría haber hecho más, y la imposibilidad de extender el alcance del Estado de bienestar social y democrático tuvo consecuencias que, aún hoy, se ciernen sobre el país. Pese a que el CIO se esforzó con heroicidad para luchar contra el racismo que empobrecía y degradaba a los afroamericanos y que dividía a la clase trabajadora, el New Deal nunca hizo lo propio. Éste se encontraba amedrentado por sus socios conservadores del sur y sus detractores de todo el país. Además, los incipientes esfuerzos por ampliar la protección social para incluir atención sanitaria y viviendas para las rentas más bajas o bien se atajaron por completo o quedaron en un estado lamentable. Medidas valientes de titularidad gubernamental y planificación social y económica, como la creación de la Autoridad del Valle del Tennessee (y las pequeñas TVA que florecieron por todo el oeste de los Estados Unidos), desaparecieron del plan político. Los intentos por redistribuir las rentas mediante el sistema impositivo no llegaron demasiado lejos, ni siquiera durante el punto álgido del «segundo New Deal». La animadversión contra las empresas persistió, pero sólo como una retórica antigua sobre medidas públicas cada vez menos transparente. A finales del decenio, el New Deal había perdido fuelle, al tiempo que el movimiento reformista comenzó a limar asperezas con la antigua clase dirigente industrial. Este proceso se aceleró mucho durante la Segunda Guerra Mundial, cuando el aparato de

movilización de la guerra contó con un enjambre de personal procedente de la esfera empresarial, bautizado después por el Presidente Eisenhower como el «complejo militar e industrial».

La desigual contribución del sindicalismo

¿Cómo se puede evaluar la contribución del movimiento sindical en esta historia de éxito y frustración? Sin el impulso social y político de éste, cuesta imaginar que el New Deal hubiese avanzado en la dirección de la socialdemocracia incluso hasta el punto en que lo hizo. Se puso fin al imperio de la autocracia industrial que venía aterrizando a los trabajadores desde la «Gilded Age» (edad dorada). Pese a sus fallos de ejecución, la democracia industrial encontró su lugar. Además, el sindicalismo industrial supuso un extraordinario logro, y no sólo como un elemento formidable de la arquitectura orgánica. Para ello fue necesario superar, al menos en parte, multitud de divisiones étnico-culturales, religiosas, raciales y de género. En este sentido, el sindicalismo hizo que el proletariado moderno estadounidense, hasta entonces un mero artificio estadístico, adquiriese conciencia de su papel como actor en la Historia. El CIO desafió el sometimiento racial en una época en que éste seguía siendo un axioma incuestionable de la vida estadounidense, y logró que un número considerable de trabajadores afroamericanos se uniesen a sus filas y pudiesen gozar de sus triunfos. El movimiento sindical dejó una impronta duradera en la cultura del país. La aparición de la solidaridad social, la atención y el reconocimiento a la contribución y a las costumbres del ciudadano de a pie siguió siendo una parte deslumbrante de la vida estadounidense hasta medio siglo después; cuando, con la llegada de Reagan, se inició una nueva época de veneración del vil metal.

Sin embargo, a fin de cuentas el movimiento sindical adoleció de la fuerza o determinación suficiente – ya sea desde el punto de vista político o ideológico – para progresar más allá del capitalismo reformado. Ésta fue la gran diferencia entre los Estados Unidos y las reformas socialdemócratas más profundas propias de la Europa occidental de la posguerra. Cualquier avance real logrado por el CIO para derrocar el orden racial no puede compararse con los intentos fallidos en este sentido del New Deal. De este modo se enterró la bomba de relojería que supuso la política racial. Dicha bomba estalló en el decenio de 1960, y ayudó a desmontar la estructura del New Deal y a renovar las profundas grietas en el seno del movimiento sindical. Las sentadas de mitad del decenio de 1930, aunque sirvieron de inspiración, también infundieron temor, y suscitaron miedo sobre la amenaza contra la propiedad privada que sentía el ciudadano de clase media, e hicieron que el Gobierno de Roosevelt se abstuviese de supeditar su destino al nuevo movimiento sindical.

Las protestas contra la táctica de las sentadas fomentaron las reservas dentro del propio CIO, al menos sobre el asunto fundamental del alejamiento

del comité de la opinión pública, tal y como lo sentían sus directivos. Esto era señal de un problema más profundo. Bien es cierto que el CIO era una especie de milagro social, en cuanto a que logró sobrepasar las identidades más provincianas que llevaban tanto tiempo lastrando el movimiento sindical. No obstante, estas afiladas divisiones aún seguían teniendo fuerza. Si bien la directiva de la mayoría de los nuevos sindicatos estaba compuesta por extremistas seculares que trataban de imaginar alternativas reales al capitalismo, rara vez ocurría lo mismo en las filas de los sindicatos, donde la lealtad tradicional a la Iglesia, las tradiciones de las etnias, la propiedad privada y las jerarquías patriarcal y racial, por no hablar del consabido y anticuado individualismo estadounidense, no hicieron sino contener y limitar las más osadas ambiciones políticas y sociales.

Al mismo tiempo, el CIO se mostró cada vez más prendado y dependiente de su relación con un gobierno amigo reticente a cambiar de táctica y valerse por sí mismo cuando cambiaron los tiempos. La Segunda Guerra Mundial fue el clímax de todo. Al principio de la guerra, el movimiento sindical aún ejercía una verdadera influencia sobre la burocracia de la movilización económica. Incluso ejerció presión para que se estableciesen consejos tripartitos de sindicatos, empresas y gobiernos para gestionar la economía y las distintas industrias. No obstante, pronto las grandes empresas se hicieron con los principales sustentos del poder. El CIO, desprovisto de sus enclaves de mayor influencia sobre la burocracia de movilización de la guerra y temeroso de enfrentarse al Gobierno, se vio abocado a promulgar un régimen de esfuerzo por la patria que acrecentaría cada vez más la brecha entre la directiva y las filas. Tras la guerra, se resquebrajaron los sueños de ampliar el Estado de bienestar. Cada vez se contaba con menos simpatizantes del movimiento sindical en los consejos internos del Gobierno nacional, sobre todo tras la muerte de Roosevelt.

El keynesianismo socialdemócrata fue sustituido, de forma inexorable, por la variante más comercial del mismo, que colocaba a las instituciones principales del mercado libre en una posición ya no omnipotente, pero sí dominante. En una última ola de agitación social y política, el movimiento sindical industrial al completo fue a la huelga entre 1945 y 1946 (aunque no todos al mismo tiempo), e hizo un último esfuerzo heroico en pro de la sindicalización de los trabajadores del sur. De forma simultánea, emprendió una fervorosa campaña a favor del seguro sanitario nacional y la ampliación de lo que hoy se conoce como «red de protección social», y para alentar al Gobierno a emplear todos sus recursos fiscales para garantizar el pleno empleo e implantar una política de renta nacional para evitar el reparto desigual de la misma, que en su momento fue una de las causas de la Gran Depresión. Pese a que Truman logró un ajustado triunfo en 1948 mejorando sus maltrechas relaciones con los sindicatos, para finales de la década ya se había desvanecido el enfoque visionario del movimiento. Pronto se hubo de pagar el costo de la guerra fría y el movimiento nacional anticomunista; un amedrentado

CIO expulsó de sus filas a algunos de sus sindicatos más militantes y comprometidos desde el punto de vista social, y el país se acostumbró a considerar aspectos como la justicia racial y la seguridad médica nacional como formas encubiertas de comunismo. Tras esto se produjo la reconciliación del movimiento sindical para defender sus bastiones de poder en el sector privado mediante los resortes de la negociación colectiva, y este movimiento asumió su posición como miembro de segundo rango en la nueva élite del poder.

Referencias

- Alter, J., 2006: *The Defining Moment: FDR's Hundred Days and the Triumph of Hope* (Nueva York, Simon Schuster).
- Hirsch, B., y Macpherson, D., 2003: «Union Membership and Coverage Database from the Current Population Survey Note», *Industrial Labor Relations Review*, vol. 56, núm. 2, enero, págs. 349-354.
- Leuchtenburg, W., 1963: *Franklin Roosevelt and the New Deal, 1932-1940* (Nueva York, Harper and Row).
- Rauchway, E., 2008: «Learning from the New Deal's Mistakes», *The American Prospect*, 22 de enero.
- Schlesinger, A., 1956: *The Crisis of the Old Order* (Nueva York, Houghton Mifflin).
- Zieger, R., 1995. *The CIO: 1935-1955* (Chapel Hill, University of North Carolina Press).

La crisis financiera y las organizaciones de trabajadores en Suecia entre 1990 y 1994

Ingemar Lindberg

Antiguo consejero en materia de política social
para la Confederación de Sindicatos de Suecia (LO)

Magnus Ryner

Catedrático de Relaciones Internacionales
de la Universidad Oxford Brookes

Los cambios que se produjeron en Suecia durante los años noventa hicieron que los sindicatos se plantearan una pregunta clave: ¿qué prioridad habría que darle al sindicalismo centrado en lo esencial por un lado, y al sindicalismo en términos generales por otro?

En los últimos tiempos se ha elogiado la gestión de la crisis financiera sueca de 1990 a 1994. Esto se debe a la búsqueda de lecciones históricas que podrían aportar soluciones a la actual crisis financiera. La fascinación actual se centra en medidas temporales urgentes para nacionalizar bancos, en la creación de una institución estatal que aglutine y gestione los préstamos en situación de incumplimiento (Securum), y en la posterior creación de un fondo de estabilización obligatorio (Dougherty, 2008; Nordstrom, 2010). No cabe ninguna duda de que hay lecciones que aprender, pero las interpretaciones actuales tienen una perspectiva excesivamente nostálgica y limitada como para ser de gran utilidad para preguntas más amplias que conciernen a las organizaciones de trabajadores. Estas interpretaciones minimizan o ignoran los inmensos costos de la crisis. Incluso teniendo solamente en cuenta el balance más limitado del rescate del banco, una estimación conservadora del costo total final para el erario público fue de 35.000 millones de coronas suecas, lo equivalente al 2 por ciento del PIB (Bergström, Englund y Thorell, 2003). Pero ésta es solamente la punta del iceberg. Un balance social más integral tendría en cuenta la necesidad de administrar el déficit generado por el costo inicial del plan de rescate (67.500 millones de coronas suecas, que equivalen al 4 por ciento del PIB) y los efectos macroeconómicos depresivos vinculados. Los economistas sindicales estimaron que estos últimos mermaron en un 10 por ciento la capacidad de producción sueca entre 1991 y 1993 (LO, 1992b, págs. 3-6). También habría que tener en consideración los ingentes montos que pagó el Banco de Suecia para defender la tasa de cambio durante la crisis del Mecanismo de Tipo de Cambio Europeo (MTC), cuando la tasa de interés de los préstamos día a día alcanzó el 500 por ciento antes de que el Banco se diera por vencido. Estos costos son difíciles de estimar pero seguramente alcanzan los cientos de miles de millones de coronas.

De forma crucial, la crisis financiera supuso un auténtico cataclismo para el principal logro de las organizaciones de trabajadores suecas: un Estado de bienestar universal muy desarrollado. Se redujeron las tasas de reposición de ingresos de los sistemas de seguridad social, se agudizaron los criterios de elegibilidad y se aumentaron las contribuciones de los empleados en los esfuerzos resultantes de consolidación del presupuesto (y que se aplicaron para infundir confianza a los mercados financieros mundiales)¹. A esto habría que añadir

1. Para una visión general, véase Olsson (1993, págs. 349-372). El seguro en materia de salud y de desempleo contaba con tasas de reposición del 90 por ciento de la renta del demandante en 1990, que se redujo al 80 por ciento el primer año y al 70 por ciento posteriormente. Además, durante los primeros tres días de enfermedad, la tasa de reposición para el seguro médico ya se había reducido al 65 por ciento en 1990. En 1993 se estableció un período de espera de cinco días para el seguro por desempleo.

los efectos que la desregulación financiera tuvo en la política salarial solidaria. Todo esto fue clave para detener y revertir las tendencias eliminando la desigualdad y la pobreza en el decenio entre mediados de los años ochenta y mediados de los noventa (LO, 1997, págs. 57-60). Por último, quince años después, las instituciones financieras suecas se encuentran una vez más entre las que necesitan planes de rescate con elevados costos sociales, lo que plantea preguntas esenciales sobre el aprendizaje político y sobre los méritos del capitalismo dirigido por las finanzas.

Todo esto atribuye credibilidad a quien arguye que el capitalismo dirigido por las finanzas del «mercado libre» no es favorable para los intereses de las organizaciones de trabajadores. La magnitud y la distribución de los costos en momentos de crisis son solamente la manifestación más evidente de esta cuestión. Además, en un sistema así se descarta la importancia de asegurar un crecimiento de la productividad a largo plazo que pueda financiar salarios sociales sostenibles debido al recorte del horizonte temporal en las inversiones y a la necesidad imperiosa de maximizar la ratio de rentabilidad del activo en el momento presente (Aglietta y Breton 2001; Aglietta y Rebérioux, 2005; Grahl, 2001; Watson, 2009). En el capitalismo dirigido por las finanzas, el capital exige una mayor rentabilidad para poder desempeñar su función, a expensas de las participaciones salariales. Además, en un sistema así se perjudican los modos de gobernanza corporativa que están abiertos a la co-gestión sindical (Lipietz, 1997).

Por ello, uno esperaría que en los momentos de crisis del capitalismo dirigido por las finanzas provocados por la explosión de las burbujas especulativas se generaran movimientos opuestos fuertes políticamente encabezados por las organizaciones de trabajadores. No obstante, la historia da a entender que se trata de una suposición excesivamente funcionalista. Sin lugar a dudas se puede excluir la posibilidad de que tales momentos de crisis se conviertan en oportunidades para avanzar más la financialización del capitalismo.

La crisis sueca de 1990 a 1994 es un ejemplo evocador a este respecto. Suecia representa un claro ejemplo de país donde las organizaciones de trabajadores, en gran medida debido a la estricta regulación del sector financiero, lograron con éxito desarrollar una sofisticada estrategia durante el período posterior a la Primera Guerra Mundial creando la unidad sindical, siendo influyentes y generando un elevado crecimiento salarial y la compresión salarial en una pequeña economía abierta (Martin 1983 y 1984). La configuración institucional en torno a su modelo de Rehn-Meidner se fue erosionando progresivamente a través de una desregulación del mercado del crédito con un efecto cíclico durante el «boom de Reagan» que afectó a la economía mundial y el establecimiento del mercado único europeo. Cuando la burbuja de dicho *boom* estalló y provocó una serie de turbulencias, también en el ámbito político-económico (como la crisis del MTC), se podría haber esperado que los efectos causados por la crisis financiera sueca, relativamente duros, hubieran proporcionado a las organizaciones de trabajadores

suecas un abanico de oportunidades para darle la vuelta a dichas tendencias, o cuando menos haberlas detenido o frenado. Después de todo, el sindicalismo sueco siguió gozando de recursos de poder organizativo relativamente fuertes (una tasa de densidad sindical de más del 80 por ciento, una fuerte infraestructura organizativa, y aún una considerable influencia sobre un partido socialdemócrata favorito en las elecciones de 1994). Además, sus economistas habían desarrollado una crítica de la desregulación del mercado financiero sostenida y coherente y habían propuesto una gama de políticas alternativas. Pero el decenio tras la crisis financiera entre mediados de los años noventa y mediados de la década del 2000 se convirtió en un período de mayor liberalización y financialización de la economía sueca, que culminó con la reforma de las pensiones en 1999. Esto creó el marco de la siguiente serie de burbujas (de la tecnología de la información y del sector inmobiliario) de 1995 a 2007. A pesar de la crítica de la desregulación del mercado financiero y la experiencia de la crisis financiera que parecía haber otorgado validez a dicha crítica, existen pocas pruebas de resistencia sindical ante dichos acontecimientos.

Este artículo pretende explicar esta ausencia. Empezamos identificando los determinantes internacionales y nacionales de la crisis financiera sueca. A continuación daremos cuenta de los avisos por parte de los economistas sindicales en cuanto a los peligros de la desregulación del mercado financiero de los años ochenta, que se articularon como una parte de un intento de defender las instituciones del modelo Rehn-Meidner. En la tercera parte explicamos por qué los sindicatos no se pusieron a prueba sino que más bien se acomodaron a un capitalismo cada vez más dirigido por las finanzas.

No le atribuimos demasiada importancia a quienes sugieren que los sindicatos suecos tenían ideas conceptuales seriamente equivocadas. El hecho es que los economistas sindicales presentaron, de forma sistemática y contundente, análisis agudos avisando de los peligros de la desregulación con efecto cíclico en la segunda mitad de los años ochenta, sugirieron convincentes alternativas (aunque no probadas) y a veces presentaron claras evaluaciones de las condiciones políticas mundiales que alimentaban su aprieto tras la crisis financiera. También se podría dudar de si los sindicatos suecos eran meras víctimas pasivas de la globalización, a pesar de que su margen de maniobra se había reducido significativamente y eran conscientes de dicho hecho. Más bien opinamos que el resultado no fortuito se vio significativamente afectado por la naturaleza de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil en Suecia, la forma en que otorgaron distintos recursos de poder a los sindicatos en distintos ámbitos políticos y que esta situación condicionó las prácticas en el seno del movimiento sindical en sí mismo.

La respuesta de los sindicatos suecos ante la crisis financiera de principios de los años noventa debe entenderse en relación con el potencial poder de los sindicatos en distintos ámbitos políticos. La legitimidad de las presiones sindicales en el sistema político puede ser fuerte en cuestiones como los niveles de empleo (la exigencia del pleno empleo) o en ámbitos como el derecho laboral.

Éstos cuentan con un amplio reconocimiento como ámbitos centrales de la acción política sindical. La legitimidad es también bastante fuerte en ámbitos más amplios de cuestiones de justicia distributiva, pertenecientes a la política tributaria y a los sistemas de seguridad social, a pesar de que aquí se ve a los sindicatos como a uno de los muchos «grupos de interés». No obstante, en cuestiones como las regulaciones crediticias, las políticas de tipos de cambio o los préstamos hechos en el extranjero, el vínculo con lo que se considera como interés sindical legítimo se suele considerar mucho más débil incluso por parte de los propios miembros sindicales. Los economistas sindicales podrían presentar adecuadamente su análisis, y si sus argumentos son buenos podrían ganar algo de influencia. Así fue anteriormente durante el período posterior a la guerra. Pero en la época de la crisis financiera la influencia en el ámbito macroeconómico se había erosionado considerablemente.

Causas y consecuencias de la crisis financiera sueca

La crisis financiera sueca de 1990 a 1994 estuvo caracterizada por al menos tres momentos interrelacionados. En un principio se manifestó como una crisis inmobiliaria. Intermediarios financieros especializados en el sector inmobiliario habían tomado de los bancos suecos elevadas sumas en préstamos, que a su vez prestaron en forma de hipotecas y para el desarrollo comercial del sector inmobiliario. Cuando el período de prosperidad de Reagan rozaba sus límites en 1990, los planes de negocios de los promotores comerciales se vinieron abajo cuando la tasa de crecimiento de los valores inmobiliarios decayó y empezaron a no pagar sus préstamos. Esto provocó una reacción en cadena, ya que los intermediarios financieros del sector inmobiliario tampoco pagaron sus préstamos a los bancos². Esto hizo que algunos de los mayores bancos suecos estuvieran al borde de la bancarrota y más allá. En general se considera que la reacción en cadena del sector inmobiliario a la banca se desencadenó en octubre de 1990, cuando el intermediario inmobiliario Nyckeln de Beijer Group suspendió los pagos de sus préstamos bancarios. La causa inmediata fueron las pérdidas generadas por una operación de inversión de riesgo en el distrito Elephant and Castle de Londres. Esta suspensión de pagos al final causó el colapso de Gota Bank y puso en peligro los balances de Första Sparbanken y Skandinaviska Enskilda Banken, del grupo Wallenberg Group. Nordbanken sufrió circunstancias similares y también fue arrastrado hacia la bancarrota. La restricción del crédito asociada y el colapso del sector inmobiliario desencadenaron una rápida contracción del consumo a favor de los ahorros netos en 1991 y el comienzo de una profunda recesión (OCDE, 1994, págs. 11-24).

2. Ver, por ejemplo, Pettersson (1993, págs. 27-93, en particular págs. 60-80). Pettersson fue director ejecutivo de Första Sparbanken de 1982 a 1991.

No obstante, el «resbalón de las dificultades al desastre» (Brown-Humes, 1993) se produjo en septiembre de 1992 durante la crisis del MTC. A pesar de que Suecia no era formalmente miembro del sistema monetario europeo (SME), ni de hecho de la Comunidad Europea, el Banco de Suecia había fijado de forma unilateral la corona a una canasta de monedas con el marco alemán como principal punto de referencia. Esto supuso una piedra angular de su política monetaria basada en normas cuyo objetivo era la estabilidad de los precios. Los mercados de divisas probaron de forma exhaustiva la capacidad de las divisas europeas de seguir el valor del marco alemán en alza (provocado por una combinación de competitividad en materia de exportaciones y una política fiscal relajada tras la unificación pero con una política monetaria ajustada), que acabó con la firmeza de Italia y Reino Unido el 16 de septiembre. Con una tasa de inflación que estaba considerablemente por encima de la excepcionalmente baja tasa del marco alemán – siendo ésta un legado del recalentamiento entre 1986 y 1990 y de un sistema de determinación salarial en tensión –, la corona era un blanco vulnerable. Sin un apoyo formal por parte del Fondo Europeo de Cooperación Monetaria, y una composición de obligaciones que deliberadamente se había constituido principalmente de productos financieros a corto plazo y volátiles, la corona fue arrastrada por la tormenta. En este contexto el Banco de Suecia quiso demostrar su compromiso con su norma de tasa de cambio y aumentó las tasas de interés de los préstamos día a día de la corona hasta el 500 por ciento para frenar las salidas antes de rendirse. Se puso la norma de tasa de cambio como el anclaje de la política monetaria, con una norma de estabilidad de los precios explícita, a través de la cual la inflación no debía superar el 2 por ciento. El aumento de las tasas de interés domésticas supuso la puntilla para los bancos suecos, que entonces empezaron a declararse en quiebra uno detrás de otro³.

Ante la perspectiva de nada menos que el colapso del sistema financiero, el recién instalado Gobierno neoliberal de centro-derecha decidió rescatar a los bancos. Teniendo en cuenta las espectaculares subidas del gasto público, la pérdida de ingresos debido a la contracción del PIB y el precario Estado de la corona en los mercados de divisas, el inexperto Gobierno invitó a los desbandados socialdemócratas a las deliberaciones sobre los recortes del gasto social en un intento de evitar una crisis fiscal y una mayor pérdida de confianza por parte de los inversores extranjeros. Esto dio lugar a la serie de paquetes de austeridad que mermaron en profundidad el Estado de bienestar.

La crisis fiscal en vez de plantear preguntas sobre los méritos de los mercados financieros liberalizados, supuso una oportunidad para que los neoliberales dieran un paso adelante en cuanto a sus opiniones. Ya que muchos en el seno del partido socialdemócrata opinaban que los avances del Estado

3. Para un panorama general, véase Ryner (2002, págs. 148-158) y Malminen (2005).

de bienestar habían llegado «demasiado lejos», se culpó a éste de la crisis⁴. Teniendo en cuenta la precariedad de la situación fiscal, incluso los que deseaban defender el Estado de bienestar sueco – incluidos la mayoría de los sindicatos – aceptaron que eran necesarios algunos recortes para prevenir recortes incluso mayores⁵.

No cabe la menor duda de que se podría haber combinado esta postura a corto plazo en cuanto a la gestión de la crisis con una resistencia sindical ante una mayor financialización. La carga de los ajustes iba a recaer en los miembros de los sindicatos, a través de una deterioración del seguro social, un desempleo masivo, salarios más bajos y costos de los préstamos más elevados. Además, los sindicatos eran conscientes de la neoliberalización, y estaban motivados para resistir ante ella. Los economistas sindicales suecos la habían previsto y habían emitido avisos sobre algunas de las consecuencias cruciales que tuvo la crisis. Para que sus avisos y críticas tengan sentido, es necesario investigar de forma más detallada el auge económico de Suecia en los años ochenta que precedió a la crisis financiera y la erosión asociada del modelo de Rehn-Meidner.

El auge de los años ochenta y la erosión del modelo de Rehn-Meidner

El modelo de Rehn-Meidner formalizó y otorgó coherencia científica a las normas de política salarial solidaria que la confederación sindical de la clase trabajadora sueca, la LO, adoptó a finales de los años treinta (Simonson, 1988, págs. 20-21 y 23-35; Rothstein, 1985, págs. 156-158). El modelo se presentó inicialmente en el congreso de la LO en 1951 y fue adoptado como el marco amplio para diseñar políticas económicas por parte del Gobierno socialdemócrata sueco entre 1957 y 1958 (Pontusson, 1992, pág. 65; Ryner, 2002, págs. 86-91). Surgió como respuesta a las peticiones que abogaban por que los sindicatos se sometieran a la política de rentas estatal a cambio de políticas a favor del pleno empleo con miras a contener la inflación. Rehn y Meidner respondieron que iría en contra del mandato básico de los sindicatos mantener tales políticas de rentas, ya que esto le acarrearía un retraso a los sindicatos más que abogar por posibles aumentos salariales y en última instancia no lo

4. La agenda política para esto estaba en buena medida articulada por la conclusión de la denominada Comisión Lindbeck (Lindbeck y otros, 1994), que fue nombrada por la administración de Bildt a raíz de la crisis monetaria de 1992.

5. De hecho, el Gobierno socialdemócrata (SAP) redujo las tasas de reposición de la renta al 75 por ciento en enero de 1996 con miras a consolidar el presupuesto. La LO se movilizó con éxito en contra de estas medidas, defendiendo que las tasas de reposición inferiores al 80 por ciento amenazaban seriamente la propia integridad de un Estado de bienestar basado en lo universal y en la protección social de los trabajadores. Por eso el Congreso del Partido SAP del mismo año instó al Gobierno a que volviera a las tasas de reposición del 80 por ciento.

lograrían. De ahí que los sindicatos no pudieran compensar demasiado las políticas macroeconómicas expansionistas. Lo que más bien pudieron hacer los sindicatos fue negociar basándose en la norma de «igual retribución por un trabajo de igual valor»; los salarios se distribuirían de forma solidaria y la relación entre los salarios y la productividad marginal de las empresas se cortaría. Se argüía que ésta no era solamente una tarea bastante en sintonía con los cometidos sindicales sino que potencialmente también constituía un mejor método para lograr el objetivo del pleno empleo no inflacionista perseguido por la política de las rentas. La política de solidaridad salarial aumentaría la tasa de crecimiento de la productividad de la economía, ya que las empresas con baja productividad se verían forzadas a declararse de forma prematura en suspensión de pagos, permitiendo que los factores de producción se centraran en las empresas con una productividad elevada que también gozarían de costos del trabajo estables y relativamente favorables, lo que facilitaría el crecimiento, el aumento de los salarios y la igualdad salarial a la vez que la estabilidad de los precios con el pleno empleo. Aún se veía la política macroeconómica anticíclica como determinante para mantener el pleno empleo. Sin embargo no lo logró. Como suplemento, el modelo de Rehn-Meidner recetó una política del mercado del trabajo selectiva – reciclaje, movilidad y similares – para ayudar a que los trabajadores se reorganizaran desde empresas y sectores de baja productividad a empresas y sectores de elevada productividad (LO, 1951).

De todos modos, existía una tensión inherente en el modelo de Rehn-Meidner. Para mantener la igualdad salarial las peticiones salariales generales no deben ser excesivamente bajas ya que esto retrasaría la transformación estructural de las empresas para pasar de la baja a la elevada productividad; lo que llevaría a una disminución del poder de los trabajadores, al recalentamiento y supondría un incentivo en algunos sectores para ofrecer aumentos salariales por encima de la tasa negociada, lo que causaría un deslizamiento salarial. En otras palabras, las peticiones salariales demasiado modestas conllevarían una desigualdad salarial y, en última instancia, causarían la desunión sindical. También serían contraproducentes desde la perspectiva del crecimiento de la productividad y de la estabilidad de los precios. Al mismo tiempo, no existía garantía alguna de que la tasa salarial necesaria para contener el deslizamiento salarial fuera la misma que la necesaria para garantizar las inversiones adecuadas para un pleno empleo duradero.

En relación con la necesidad de facilitar estas compensaciones entre los riesgos de desempleo y de deslizamiento salarial, podemos apreciar en qué medida el modelo de Rehn-Meidner era una criatura del período posterior a la Segunda Guerra Mundial con fuertes controles sobre el dinero y las finanzas. Para facilitar las compensaciones era necesario que la tasa de interés fuera un instrumento de política macroeconómica anticíclica que no estuviera sujeta a los caprichos de la especulación financiera. De ahí que una serie de controles del capital, incluyendo controles del cambio de divisas, y

de hecho todos los instrumentos y acuerdos de Bretton Woods, formaran parte del modelo de Rehn-Meidner⁶. Con el paso del tiempo, esforzándose por contrarrestar efectos como la fragmentación de la negociación salarial como resultado del crecimiento del sector servicios y de los sindicatos de los empleados de oficina (confederación de sindicatos de empleados profesionales y confederación de asociaciones profesionales, respectivamente TCO y SACO), el agotamiento del sistema fordista y los problemas de estancamiento de los años setenta, además del final del sistema de Bretton Woods donde los Estados Unidos actuaban como la locomotora de la demanda para las economías de mercado social centradas en las exportaciones aceptando al mismo tiempo sus controles del mercado crediticio y la autonomía política (Martin, 1986), los economistas de la LO propusieron que se desplegaran aún más mecanismos con miras a facilitar las compensaciones y a contener el retorno del capital necesario para inversiones productivas. Estas propuestas incluían el despliegue de los ahorros en materia de pensiones y de los fondos de inversión, una política industrial activa y los fondos de inversión de los asalariados (Martin, 1984, págs. 219-287).

En este contexto se sitúa el razonamiento de los economistas sindicales durante el boom de Reagan de los años ochenta. Escribían temiendo que la política del Gobierno callera precisamente en la trampa de la que Rehn-Meidner había alertado: una política macroeconómica anticíclica insuficiente que provocara recalentamiento y excesivas exigencias hechas a los sindicatos para que restringieran las peticiones salariales, lo que causaría un deslizamiento salarial, desigualdad, desunión sindical e inflación. La causa inmediata de este temor era la devaluación de un 16 por ciento que un nuevo Gobierno socialdemócrata llevó a cabo cuando llegó al poder en septiembre de 1982. La LO había consentido una devaluación para restaurar la competitividad de los costos de la industria de las exportaciones sueca, como condición previa para mantener el pleno empleo y para defender el Estado de bienestar

6. Los controles incluían el sistema de Fondo de Inversión puesto en marcha en 1955 que eximía de impuestos el 40 por ciento de los beneficios corporativos si éstos se depositaban en un fondo de inversión. No obstante, el 46 por ciento de dichos fondos debía depositarse en una cuenta sin intereses del Banco de Suecia; después éstos se liberarían anticíclicamente y servirían de método administrativo para restringir e inyectar liquidez. Otros instrumentos de control incluían controles sobre las emisiones de bonos, ratios de reserva y acuerdos voluntarios por parte de las instituciones financieras para comprar bonos de participación ofrecidos por el Banco de Suecia que fueron emitidos en contra de la latente amenaza de la legislación fiduciaria sobre las tasas de interés. Por último, los controles de los tipos de cambio garantizaron que las tasas de interés suecas podrían divergir de las tasas de interés internacionales. Como ha defendido Eric Helleiner, la eficacia de los controles de las divisas extranjeras dependía de que los países de la OCDE y, por encima de todos, los Estados Unidos la reconocieran y la apoyaran multilateralmente. Además, el tirón de la demanda internacional liderado por los Estados Unidos contribuyó de forma significativa a que hubiera en Europa políticas de pleno empleo dirigidas por las exportaciones, incluso en Suecia. Véase Pontusson, 1992, págs. 70-73; Mjøsset, 1986, pág. 131; Notermans, 1993, págs. 140-141; Helleiner, 1994; Ryner, 2002, págs. 89-91 y 95-98.

sueco, y había prometido coordinar las peticiones salariales para mantener la ventaja de costos que causó la devaluación. No obstante, la LO entendió que el acuerdo inicial implicaba que la devaluación no sería tan importante, que la política general macroeconómica no sería tan expansionista y que la finanza selectiva y las medidas de inversión – y no menos los fondos de inversión de los asalariados – desempeñarían un papel más importante. De ahí que la LO abogara en 1985 por una revaluación parcial para contrarrestar las tendencias de recalentamiento y para reiterar la presión a favor de una transformación de la industria sueca (LO, 1985a)⁷. Pero en noviembre de 1985 el Banco de Suecia, ante la aprobación del Ministerio de Finanzas, procedió sin embargo a dismantlar el sistema sueco de controles de capital, un proceso que se completó con la eliminación de los controles de cambios en 1989. De tal forma que los temores de la LO se agudizaron y se formuló una crítica al Gobierno esencial y abierta. Estalló una «guerra de las rosas» ya que la crítica de la desregulación financiera se convirtió en un «tema constante» de los análisis de los economistas de la LO en la segunda mitad de los años ochenta⁸.

La LO criticó la falta de procedimientos democráticos tras la decisión de liberalizar los mercados (1997, pág. 90). Pero, por encima de todo, la crítica de la LO era esencial, centrándose en la implicaciones macroeconómicas. Se consideraba que la eliminación de las restricciones en materia de préstamos por parte de los bancos y de intermediarios financieros, en una economía que ya se encontraba en un momento de fuerte crecimiento con elevadas tasas de beneficios, aumentaría de forma directa y amplia la cantidad de moneda en la economía a través de una expansión crediticia anual del 15 al 20 por ciento (LO, 1988, pág. 19; 1989, págs. 32-33; 1991, págs. 4-5 y 23; 1992b, pág. 4). Se consideraba que una política tan expansionista, que favorece los efectos de riqueza del capital por encima de los aumentos salariales, era muy cuestionable desde el punto de vista de la justicia distributiva y un toma y daca pobre para la restricción salarial sindical (1988, pág. 18). También se cuestionaba seriamente la política desde un punto de vista macroeconómico. El consumo basado en los préstamos llevaría al recalentamiento del mercado doméstico, lo que causaría un deslizamiento salarial y una presión inflacionista que mermaría la ventaja de costos creada por la devaluación (*ibid.*, págs. 18-19).

Y lo más importante es que a través de estas desregulaciones se veía que el Gobierno renunciaba a todos los instrumentos de ajuste excepto el que infligiría el dolor más directo a las organizaciones de trabajadores una vez que fuera necesario corregir los desequilibrios. Éste era el elemento evidente de la

7. La formulación consistía en que la LO prescribió que se revaloraran y penalizaran los aumentos de la contribución de los empleados a cambio de una negociación coordinada.

8. Mientras nuestros documentos sobre las críticas sindicales se basan esencialmente en fuentes de la confederación de los obreros de la LO, sabemos que la principal confederación de empleados de oficina de Suecia, la TCO, comparte la crítica de la desregulación del mercado del capital hecha por la LO (comunicación con el entonces jefe de los economistas Roland Spånt, en Estocolmo el 12 de noviembre de 2009).

tasa de interés determinado por los mercados internacionales. Aquí el principal blanco de las críticas de la LO era la denominada norma de préstamos del Gobierno (LO, 1985b, pág. 9; 1986, págs. 5-7; 1988, págs. 20-26; 1992a, págs. 5, 24-25; 1992b, pág. 5; 1995a), que realmente se convirtió en una forma de política de esterilización que maximizó la sensibilidad de las tasas de interés suecas en los mercados financieros mundiales. En lugar de llevar a cabo una política mediante la cual el Gobierno tomaría dinero prestado para cubrir los déficits por cuenta corriente, éste, como principio, no tomaría préstamos en el extranjero, dejando completamente dichas transacciones al mercado. Una vez más, los economistas de la LO presentaron argumentos en contra de la política basados en la justicia distributiva y en la macroeconomía. Desde el punto de vista de la justicia distributiva, defendían que un objetivo esencialmente socialdemócrata y económico sindical debe consistir en garantizar que el funcionamiento de la economía se aseguraría con la tasa más baja posible de retorno del capital. La desregulación y las normas de préstamos hicieron exactamente lo contrario, aumentando el costo de oportunidad del capital productivo (véase, por ejemplo, LO, 1988, págs. 22-23). Los efectos macroeconómicos desestabilizantes supusieron la otra cara de la misma moneda: las tasas de beneficios elevadas aumentaron los incentivos y las capacidades de los empleadores para disolver la negociación salarial colectiva y, por tanto, la capacidad de coordinar las políticas macroeconómica y salarial. A esto habría que añadir los efectos diferenciales muy perjudiciales que tenía la política de tasa de interés en las inversiones productivas del sector de las exportaciones y en el consumo. Los primeros fueron muy golpeados por la política de elevados intereses, que exigía mayores tasas de beneficios, mientras los últimos se veían muy afectados. Esto se debía a la «ilusión monetaria» creada por una reducción de la tasa de interés nominal, en un entorno donde las tasas de inflación estaban bajando, al igual que por las normas de cancelación del sistema de impuestos. El efecto diferencial desviaría las recaudaciones de los beneficios a través de las inversiones en productos de consumo y servicios, causados por los efectos de riqueza impulsados por los préstamos, provocando al final déficits en las balanzas de pagos (*ibíd.*, págs. 22-26). En distintos momentos, los economistas de la LO propusieron una serie de alternativas:

- Una vuelta temporal a «algún tipo» de restricción del «crédito libre» (LO, 1988, pág. 22).
- Una política estatal de préstamos activa para cubrir los déficits de las balanzas de pagos. Esta petición era recurrente cada vez que se criticaba la norma de préstamos. En 1995 (LO, 1995a) incluso se sugirió que un acuerdo internacional en materia de dicha política podría servir para estabilizar los mercados de divisas y políticas suplementarias como la tasa Tobin.
- El mantenimiento (mientras los controles de divisas extranjeras seguían en funcionamiento) de la norma que indicaba que las inversiones extranjeras hechas por empresas suecas debían financiarlas fuentes extranjeras,

garantizando que los beneficios nacionales y los ahorros se usen para inversiones nacionales (LO, 1997, pág. 90).

- La ampliación de la base del IVA (impuesto sobre el valor añadido) para incluir las transacciones de servicios bancarios, de seguros y financieros (LO, 1988, pág. 14; 1989, pág. 35).
- Una restricción de las normas de cancelación de impuestos para los préstamos. Esto se incluyó en la reforma de impuestos de finales de los años ochenta, pero la LO criticó la rebaja general de la tasa de impuestos como parte de la reforma, una vez más desde una perspectiva de justicia distribucional y debido a sus efectos desestabilizantes a favor del ciclo (LO, 1989, págs. 34-35).
- Impuestos por sectores del deslizamiento salarial (*ibid.*, págs. 38-39) como remedio a los problemas asociados a tasas de beneficios más elevadas causadas por la liberalización financiera.

En el debate público había dudas sobre la validez del análisis de los economistas sindicales, en una época en que el espíritu neoliberal tenía cada vez más influencia en la comunidad epistémica en torno al diseño de políticas en Suecia⁹. De todos modos, en la actualidad se acepta de forma general que la burbuja del precio de los activos causada por los efectos en favor del ciclo de la desregulación del mercado crediticio fue la causa de la crisis (véase, por ejemplo, OCDE, 1994, pág. 11, y Viotti, 2000, pág. 7). Y después de sanear los balances de los bancos, no sin costos, y a pesar de las preguntas que podrían haber surgido sobre la destrucción de valor debida a la restricción salarial que ejercieron los asalariados suecos en la década de los ochenta, el Gobierno socialdemócrata que volvió al poder en 1994 siguió embarcándose en una liberalización del mercado financiero en medio de un consenso que no puso en duda dicha liberalización. Todo esto culminó con la reforma de las pensiones de 1999, mediante la cual las finanzas del libre mercado alcanzaron los ahorros cotidianos de los asalariados suecos, y no menos a través del sistema Premium Reserve. De tal forma que por necesidad, los asalariados ahora se nutren y tienen que participar en el «casino mundial». Entre 2007 y 2008 dicho casino padeció una crisis financiera aún más profunda de dimensiones mundiales (Belfrage y Ryner, 2009). En el siguiente apartado trataremos las dinámicas internas de los sindicatos suecos que dan sentido a su sorprendente conformidad al respecto, en un momento en que su crítica de la liberalización financiera parecía haber sido aceptada.

9. Bergström, Englund y Thorell (1993) transmiten la atmósfera intelectual del debate de la época.

La crisis financiera sueca de 1990 a 1994 y la estrategia sindical

Crisis financiera
y organizaciones
de trabajadores
en Suecia entre
1990 y 1994

Una cosa es formular una crítica; y otra transformar dicha crítica en una defensa eficaz que conduzca a un cambio político, incluso a tomar la decisión estratégica para priorizar el apoyo en un ámbito en particular.

En la crisis general de principios de los años noventa, los sindicatos otorgaron una prioridad mínima a dedicarse a las dimensiones financieras, y puede que esto no sorprenda. Después de todo, vivieron las crisis de forma más aguda en el seno de su eje central de actividades, donde sus recursos de poder eran más fuertes: el sistema de determinación salarial. Desde un punto de vista estructural, este sistema se encontraba bajo mucha presión, debido a la fragmentación de las negociaciones salariales entre los sectores de obreros y los de empleados de oficina, al igual que entre los sectores centrados en las exportaciones y los que compiten en las importaciones nacionales. En los años ochenta los empleadores lideraban de forma activa esta evolución; estaban decididos a abandonar la negociación centralizada a favor de la sectorial y, si fuera posible, a favor de la negociación a escala empresarial (Geer, 1989). Las ya mencionadas políticas macroeconómicas a favor del ciclo facilitaron estas tendencias (Martin, 1999) y trajeron quebraderos de cabeza antes incluso del incumplimiento de Nyckeln. En la primavera de 1990 estaba claro que la negociación directa y la inflación producida por los salarios acabarían con los objetivos de la política de rentas, desencadenando un movimiento especulativo contra la corona. El Gobierno socialdemócrata, intentando de forma cada vez más desesperada evitar este movimiento contra la moneda, abandonó el propósito político que iba directamente al mismísimo corazón de los objetivos compartidos por el movimiento de los trabajadores incluso desde la década de los años treinta. Se trataba del compromiso incondicional del pleno empleo, que se abandonó en el mismo momento que se anunció la intención de solicitar la entrada en la Comunidad Europea.

Por consiguiente, al mismo tiempo que tenía lugar la crisis financiera, la prioridad sindical fue volver a establecer una norma para la coordinación salarial. Ya que esto tenía que ocurrir en ese preciso momento, tales esfuerzos se basaron en premisas que aceptaban claramente los «cambios sociológicos» que la liberalización financiera provocó en el marco macroeconómico (LO, 1989, págs. 38 y 33). Independientemente de lo que uno piense sobre las desregulaciones de las divisas que exigen que las tasas de beneficios sean determinadas por el mercado mundial y por la política monetaria basada en normas que aumentó la tasa mínima de rendimiento de capital, éstas determinaban ahora el entorno macroeconómico de la negociación salarial. Cualquier intento de extender el alcance de los aumentos salariales en un entorno así traería consigo el desempleo. La prioridad era entonces proteger todo lo que se pudiera proteger en términos de niveles de empleo, solidaridad salarial y coordinación. De ahí que se estableciera una versión ligera de la coordinación

salarial – el denominado proyecto LISA – como punto de referencia para la deliberación interna en la secretaría de la LO. Con LISA los sindicatos aceptaron que el alcance de los aumentos salariales lo determinaba la evolución de los precios en el seno de la Unión Europea además del crecimiento de la productividad. Distribuir esta participación salarial entre los miembros se convirtió en el objetivo.

El dar prioridad a los ámbitos de forma más directa en los cometidos de los sindicatos causó pasividad en los debates sobre la gestión de la crisis financiera. En la medida en que los sindicatos intervinieron en ámbitos políticos más amplios, defendieron (sin éxito) un enfoque de la recesión más anticíclico y expansionista y una resistencia (más exitosa) ante más recortes en las tasas de reposición del seguro social al igual que en el derecho laboral.

Posiblemente como consecuencia de esta prioridad rebajada, mientras los economistas sindicales manifestaron críticas sobre la liberalización financiera y la política monetaria, es menos seguro que desarrollaran un concepto político alternativo claramente centrado y coherente al que se adherían con convicción. Ciertamente es que las críticas de la coordinación a favor del ciclo de la desregulación del mercado de capitales y la norma de préstamos son suficientemente claras y sólidas. No obstante, a medida que se avanzaba en la década de los noventa – también habría que decir que a través de un entorno con una tasa de interés baja –, estas críticas macroeconómicas en sí mismas se volvieron cada vez más irrelevantes. En cuanto a la pregunta de qué se puede y qué se debería hacer con los mercados crediticios liberalizados y con la financialización, y de hecho en cuanto a los méritos en principio de dichos mercados, los economistas de la LO son más ambiguos. En el informe de la primavera de 1986 aparece una clara declaración en contra de los méritos de llevar a cabo la liberalización de los tipos de cambio en Dinamarca (LO, 1986, pág. 7); el informe del otoño de 1991 acusa a todo el sector bancario carente de regulación de prácticas de préstamos irresponsables (1991, pág. 23); y un suplemento del informe de la primavera de 1995 contiene un análisis interesantísimo con una perspectiva mundial sobre las posibilidades de responder a las turbulencias y a la miopía de los mercados financieros mundiales a través de una política de préstamos estatal activa (1995a). Por otra parte, la principal preocupación de la LO es el momento macroeconómico más que la desregulación en sí. El informe de 1989 incluso declara explícitamente que mientras el momento no era el apropiado, la desregulación del crédito y de los mercados de divisas no tenía nada malo (LO, 1989, págs. 32-33). De hecho, incluso el informe del otoño de 1991 que acusaba a los bancos por sus prácticas de préstamos es considerablemente optimista en cuanto a las posibilidades de que las instituciones financieras aprendieran de sus errores. Esto parece indicar que a pesar de sus críticas macroeconómicas, los economistas de la LO, mediante métodos que no les eran ajenos, siguieron subestimando los riesgos sistémicos de los modelos de crecimiento apoyado en las finanzas.

A los economistas sindicales que criticaron la desregulación del mercado de capitales les costó ser reconocidos como voces con autoridad en esta cuestión, no solamente por parte de la sociedad en general sino por los veteranos líderes sindicales. Los presidentes de la LO y de TCO al igual que los de los mayores sindicatos (los sindicatos de los trabajadores del sector metalúrgico y de los trabajadores municipales) estaban presentes en los consejos de supervisión de muchos de los grandes bancos, y por ello eran corresponsables de la toma de decisiones que llevaron a la crisis bancaria. En este ámbito en particular de sus actividades tendían a no consultar a los economistas sindicales pidiendo consejo, sino que más bien acudían a otros economistas que eran considerados como «expertos» en finanzas. El hecho de que los economistas sindicales defendieran una perspectiva ambigua respecto a estas cuestiones fue de poca ayuda.

Pero no debería entenderse esta postura por parte de los economistas de la LO como meramente la de tecnócratas retrayéndose en sus ámbitos políticos. Su análisis presentado en la quincuagésima edición de *Ekonomiska utsikter* (LO, 1997, págs. 44-49) revela una interpretación bastante fatalista del equilibrio de poder social e internacional, que se consideraba culpable de haber puesto a las organizaciones de trabajadores en una situación menos ventajosa, exigiendo una postura más defensiva. Se consideraba que la posición relativamente favorable de las organizaciones de trabajadores tras la Primera Guerra Mundial estaba esencialmente basada en la bipolaridad de la guerra fría, que creó un espacio de negociaciones para que los sindicatos socialdemócratas negociaran las ventajas basándose en adelantarse a la amenaza de que el comunismo avanzara en Occidente. Tras el colapso del comunismo y el auge de los Estados Unidos como único polo, dicho espacio de negociaciones se cerró, ya que las condiciones políticas facilitaron una forma de desarrollo capitalista más inflexible favorecida por la hegemonía. Éste era el contexto político en el que los economistas de la LO plantearon las dificultades de evaluar alternativas a la desregulación del mercado de capitales a escala nacional. Desde una perspectiva así, tiene todo su sentido retirarse de los debates sobre el mercado de capitales y centrarse en ámbitos donde se pueda ejercer cierta influencia.

No obstante, en la edición de aniversario de *Ekonomiska utsikter* de 1997 se presenta una visión menos fatalista. Siguiendo el análisis de Walter Korpi (1983), se entendió la evolución como un efecto de los cambios de recursos de poder entre las clases sociales, donde el capital globalizado podía ahora ejercer poder estructural a través de su movilidad transnacional. Habría que entender el aumento de poder de la ideología neoliberal, la desregulación del mercado, el abandono de las políticas de pleno empleo y la política de austeridad en este contexto. Una estrategia para contrarrestar se basaría en una cooperación sindical transnacional más próxima; en acciones para promocionar la democratización nacional, regional (la Unión Europea) y mundial; y en una batalla ideológica contra el neoliberalismo (LO, 1997, pág. 71).

Los economistas de la LO se distanciaron de forma explícita del análisis en la introducción y adoptaron una visión más fatalista basada en grandes potencias políticas.

Además, la visión menos fatalista fue aprobada por la ejecutiva de la LO y el congreso de 1996. La ejecutiva de la LO había tomado iniciativas para hacer frente a la batalla ideológica que los empleadores suecos y los negocios habían llevado a cabo de forma tan exitosa en los años ochenta. Empezando con un proyecto centrado en las condiciones de los grupos de rentas bajas, esta iniciativa creció en el seno de una comisión de justicia social interna y culminó con el lanzamiento de un «debate de ideas» por parte de la LO (*idédebatt*) en 1996. El objetivo era hacer que la iniciativa volviera al debate sobre el desarrollo social, mientras se forjaban alianzas en la sociedad civil. Parte del mandato consistía en explorar marcos políticos más amplios y estrategias, al igual que las posibilidades de participar en batallas sobre la Unión Europea como un «proyecto socialista», que había sido un término que el Partido Socialdemócrata sueco (SAP) había invocado cuando se tomó la decisión de unirse a la Comunidad Económica Europea. Las consideraciones incluían las posibilidades para la coordinación de las demandas salariales más allá de los límites de los Estados de bienestar con miras a contrarrestar el pujar a la baja transnacional, un código de prácticas sindical internacional sobre las inversiones de fondos de pensiones y las posibilidades de controles del capital a escala europea (LO, 1995b).

No obstante, la postura más a la defensiva prevalecería ya que las cuestiones diarias a corto plazo dominaron sobre la estrategia a largo plazo. De ahí que el proyecto LISA se viera enmarcado por una perspectiva fatalista sin conexiones explícitas entre cuestiones sobre la regulación del mercado financiero y las prioridades de la estrategia sindical. En los años noventa una intervención poderosa en el debate sobre los mercados financieros por parte de los sindicatos se habría visto como un incumplimiento bastante agresivo de un cometido de política gubernamental donde se veía la intromisión sindical como una expansión cuestionable y radical de las prácticas sindicales. Después de todo, los sindicatos suecos no estaban preparados para llevar a cabo la iniciativa de movilización que una estrategia así hubiera requerido, ni para dar un paso tan radical con respeto a su funcionamiento habitual. Es bastante evocadora a este respecto la ocasión en que el punto de vista *idédebatt* de la LO se manifestó durante el borrador del proyecto LISA. La respuesta de los economistas de la LO fue que en principio estaban de acuerdo, pero no se podía seguir adelante con mensajes dobles ambiguos para los afiliados.

En otras palabras, el esfuerzo para movilizar apoyo desde las bases para la norma de precio/productividad europea de LISA no pudo reconciliarse con una politización de los mercados de capital liberalizados que criticaron los propios economistas de la LO en los años ochenta.

Conclusiones

Crisis financiera
y organizaciones
de trabajadores
en Suecia entre
1990 y 1994

En retrospectiva, se podría defender que las regulaciones crediticias, los préstamos en el extranjero y las políticas de tipos de cambio durante un período más largo de tiempo tuvieron un efecto mucho mayor en términos de aumento del desempleo y debilitaron más los recursos de poder de los trabajadores suecos de lo que lo hicieron los recortes en materia de derechos de seguro médico y del derecho laboral, algo contra lo que los sindicatos realmente protestaron tras la crisis financiera. Una cuestión que hay que considerar es si los líderes sindicales presentes en los consejos de bancos, compañías de seguros y fondos de pensiones podrían haber representado mejor los intereses de los trabajadores si se hubiera desarrollado una perspectiva de conocimiento sindical más sólida al margen de la crítica de la desregulación del mercado crediticio de los años ochenta. Por otra parte, habiendo estado involucrados en decisiones importantes en materia de inversiones y política en este ámbito, habría sido difícil para ellos distanciarse de las actitudes e ideologías que prevalecían entonces en el sector financiero. Esto podría haber contribuido a la relativa ausencia de bienes definidos y a la fuerte resistencia contra la financialización y desregulación por parte de los sindicatos suecos.

A principios de los años noventa habían cambiado muchas cosas de las condiciones previas para este modelo sueco, y evidentemente aún más ahora. Es necesario volver a considerar hoy en día la idea de qué constituye los intereses sindicales centrales. El modelo sueco, al igual que otros modelos de la época, se construyó en un período en el que el capital productivo buscaba un acuerdo con los trabajadores, en un momento en el que ambos, los trabajadores y las finanzas escaseaban y estaban regulados bajo el auspicio del sistema de Bretton Woods. El capitalismo globalizado actual se caracteriza por un desempleo masivo y por ingentes recursos de capital, en busca de salidas en un sistema monetario transnacional muy volátil. Las regulaciones financieras, las políticas comerciales, los mecanismos de tipos de interés europeos y mundiales, pero también cuestiones como los impuestos mundiales y la regulación de los paraísos fiscales deben considerarse como serios candidatos a la hora de definir de nuevo los temas sindicales esenciales.

Con miras a facilitar la movilización desde las bases y para ganar legitimidad pública para la acción sindical en estas cuestiones, la relación entre dichas cuestiones y la situación diaria de los trabajadores debe aclararse. Es un error pensar que estos ámbitos políticos están lejos de los miembros sindicales de a pie. Hoy en día, los efectos del capitalismo globalizado y financializado se sienten en cualquier lugar de trabajo. Es muy probable que esto esté en última instancia conectado con la existencia de un solo polo y con el dominio de un Estado hegemónico neoliberal, los Estados Unidos. No obstante, dicho polo existe en buena medida debido a la ausencia de un contrapeso transnacional, y los sindicatos pueden contribuir a que exista creando una cooperación más próxima en el seno de la Unión Europea y más allá de ésta.

Referencias

- Aglietta, Michel, y Breton, R., 2001: «Financial Systems, Corporate Control and Capital Accumulation», *Economy and Society* 30 (4), págs. 433-466.
- , y Rebérioux, A., 2005: *Corporate Governance Adrift: A Critique of Shareholder Value* (Edward Elgar, Aldershot).
- Belfrage, C., y Ryner, M., 2009: «The Renegotiation of the Swedish Social Democratic Settlement: From Pension Fund Socialism to Neoliberalization», *Politics & Society* 37 (2), págs. 257-288.
- Bergström, C., Englund, P., y Thorell, P., 2003: «Securum and the Way Out of the Swedish Banking Crisis», resumen de un informe encargado por el Center for Business and Policy Studies SNS, mayo.
- Bergström, V., 1993: *Varför överge den svenska modellen?* Tiden/FIEF, Estocolmo.
- Brown-Humes, C., 1993: «The Slide from Difficulty to Disaster» in *Financial Times*, 19 de febrero.
- De Geer, H., 1989: *I vänstervind och högervind*, Allmänna Forlaget, Estocolmo.
- Dougherty, C., 2008: «Stopping a Financial Crisis, the Swedish Way», en *New York Times*, 22 de septiembre, <http://www.nytimes.com/2008/09/23/business/worldbusiness/23krona.html> (dirección consultada 31 de enero, 2010)
- Grahl, J., 2001: «Finanzas globalizadas: El desafío al euro», *New Left Review* 8, págs. 23-47.
- Helleiner, E., 1994: *States and the Re-emergence of Global Finance*, Cornell University Press, Ithaca NY.
- Korpi, W., 1983: *The Democratic Class Struggle*, Routledge and Kegan Paul, Londres.
- Lindbeck, A.; Molander, P.; Persson, T.; Petersson, O.; Sandmo, A.; Swedenborg, B., y Thygesen, N., 1994: *Turning Sweden Around*, The MIT Press, Cambridge Massachusetts.
- Lipietz, A., 1997: «The Post-Fordist World: Labour Relations, International Hierarchy, and Global Ecology», *Review of International Political Economy* 4 (1), págs. 1-41.
- LO (Confederación de Sindicatos de Suecia), 1951: *Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen* (Sindicatos y pleno empleo), Estocolmo.
- , varios años: *Ekonomiska utsikter* (Perspectiva económica), números de primavera y otoño: 1985a, 1985b, 1986, 1988, 1989, 1991, 1992a y 1992b, Estocolmo.
- , 1995a: «Vad styr växelkurs och ränta?», suplemento de *Ekonomiska utsikter*, primavera, págs. 24-32.
- , 1995b: *Rättvisa* (Justicia social), informe del congreso de la LO, septiembre de 1996.
- , 1997: *Om ekonomi och makt 1947-1997: Ekonomiska utsikter jubileumsskrift* (Economía y poder, 1947-1997: Quincuagésimo aniversario de *Ekonomiska utsikter*), Estocolmo.
- Malminen, J., 2005: *Managing Global Finance: Choices and Constraints in the Swedish Financial Crisis of 1992*, Totalförsvarets Forskningsinstitut, Estocolmo, FOI-R-1797-SE.
- Martin, A., 1983: «Is Democratic Control of Capitalist Economies Possible?», en Leon Lindberg et al. (directores): *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*, págs. 12-56, D.C. Heath, Lexington Massachusetts.

- , 1984: «Trade Unions in Sweden: Strategic Responses to Change and Crisis», en Peter Gourevitch et al. (directores): *Unions and Economic Crisis*, págs. 190-359, Allen & Unwin, Londres.
- , 1986: «The Politics of Employment and Welfare: National Policies and International Interdependence», en Keith Banting (director): *The State and Economic Interests*, págs. 157-242, University of Toronto Press, Toronto.
- , 1999: «The Politics of Macroeconomic Policy and Wage Negotiations in Sweden», en Torben Iversen, Jonas Pontusson y David Soskice (directores): *Unions, Employers and Central Banks*, págs. 232-264, Cambridge University Press, Cambridge.
- Mjøset, L., 1986: *Norden dagen derpå. De nordiske økonomisk-politiske modellene og deres problemer på 1970- og 1980-tallet* (La resaca nórdica. Los modelos nórdicos de política económica y sus problemas en los años setenta y ochenta), Universitetsforlaget, Oslo.
- Nordstrom, L., 2010: «Swedish Fund Seen as a Model for Bank Bailouts», *Boston Globe*, January 22, <http://www.boston.com/news/world/europe/articles/2010/01/22/swedish_fund_seen_as_model_for_bank_bailouts/> (página consultada el 31 de enero de 2010).
- Notermans, T., 1993: «The Abdication of Policy Autonomy», *Politics & Society*, 21(2).
- OCDE, 1994: *Economic Surveys: Sweden*, París.
- Olsson, S. E., 1993: *Social Policy and the Welfare State in Sweden*, Arkiv förlag, Lund.
- Pettersson, K., 1993: *Bankkrisen inifrån*, SNS förlag, Estocolmo.
- Pontusson, J., 1992: *The Limits of Social Democracy*, Cornell University Press, Ithaca NY.
- Rothstein, B., 1985: «The Success of Swedish Labour Market Policy: The Organizational Connection to Policy», *European Journal of Political Research*, 13.
- Ryner, M., 2002: *Capitalist Restructuring, Globalisation and the Third Way: Lessons from the Swedish Model*, Routledge, Londres.
- Simonson, B., 1988: *Arbetarmakt och näringspolitik*, Allmänna förlaget, Estocolmo.
- Viotti, S., 2000: «Hantering av bankkriser – förslag till nytt regelverk», *Penning- och valutapolitik* 3, págs. 5-21.
- Watson, M., 2009: «Investigating the Potentially Contradictory Microfoundations of Financialization», *Economy and Society*, 38 (2), págs. 255-277.

La crisis asiática de 1997 y 1998. El caso de la República de Corea

Jin Ho Yoon

Universidad de Inha

¿Cuál fue la respuesta de los sindicatos coreanos ante el proceso de reestructuración y de recortes de plantilla que tuvo lugar tras la crisis económica de 1997 y 1998? ¿Lograron proteger con éxito los empleos y los medios de vida de los trabajadores?

Desde los años sesenta y durante un período de más de tres decenios, la República de Corea experimentó un extraordinario desarrollo económico caracterizado por una tasa de crecimiento medio anual superior al 8 por ciento. El ingreso per cápita aumentó de menos de 100 dólares estadounidenses en 1960 a más de 20.000 en 2007. El éxito de la economía coreana ha sido elogiado y denominado «el milagro del río Han» (Cumings, 1997) y «el modelo económico de Asia oriental» (Han, 2009).

Pero a finales de 1997 la República de Corea fue uno de los países más afectados por una terrible crisis financiera, que comenzó en Tailandia cuando el baht tailandés se desplomó y se extendió con celeridad a otros países asiáticos. Las reservas extranjeras coreanas se redujeron a gran velocidad y se produjeron enormes fugas de capital extranjero. Los precios de las acciones y la tasa de cambio del won surcoreano se redujeron a la mitad en menos de un mes. Muchas empresas e instituciones financieras que habían obtenido préstamos en dólares estadounidenses se vieron en la incapacidad de devolverle el dinero a sus acreedores. A medida que estas empresas se fueron declarando insolventes o sufrieron recortes, a la crisis financiera le siguió rápidamente la auténtica crisis económica.

Ante tales circunstancias, el Gobierno coreano pidió ayuda al Fondo Monetario Internacional (FMI), quien, en contrapartida, exigió una serie de reformas económicas. En conformidad con las condiciones del FMI, el Gobierno coreano puso en marcha medidas de reestructuración en el sector empresarial, la banca, el sector público y el mercado laboral (Yoon, 2005). Este proceso de reestructuración tuvo un efecto significativo en la economía coreana y en el mercado laboral.

Las duras condiciones del FMI originaron una severa austeridad, un estancamiento económico, un altísimo número de desempleados y un incremento de la pobreza. La tasa de desempleo aumentó pasando de un 2,6 por ciento en 1997 a un 7 por ciento en 1998 debido a la crisis económica y al proceso de reestructuración. La proporción de trabajadores en condiciones atípicas creció representando más de la mitad del total del empleo asalariado. La fragmentación social también aumentó. Tras la crisis, el índice de pobreza creció más del doble y los niveles de desigualdad aumentaron sustancialmente. Muchos trabajadores sufrieron la caída de los salarios y el empeoramiento de las condiciones de trabajo.

Para responder a la crisis económica y a la reestructuración de la economía, los sindicatos necesitaban una nueva estrategia para proteger los puestos de trabajo y los medios de vida de los trabajadores. Cuando

comenzaron la reestructuración y los despidos masivos, la primera reacción de las agrupaciones de trabajadores fue la de oponerse de forma enérgica. Los sindicatos convocaron una serie de huelgas generales y de manifestaciones masivas. Sin embargo el movimiento de los trabajadores fue incapaz de detener el proceso pues el entorno era hostil y los recursos limitados.

Cuando el Gobierno propuso que se estableciera un comité tripartito para debatir sobre la reestructuración y otras medidas de reforma, los sindicatos decidieron formar parte de dicho comité. Tras mucha confrontación y largas negociaciones, por fin, los interlocutores sociales lograron, en febrero de 1998, el primer acuerdo social de la historia del país. Dicho acuerdo permitió que la legislación laboral se revisara para disminuir las restricciones en materia de despidos masivos y permitir la existencia de agencias de trabajo temporal. A cambio, a los sindicatos se les concedió el derecho de sindicarse a los docentes y a los funcionarios, y el Gobierno prometió otras políticas de reforma. No obstante, puesto que el Gobierno y los empleadores rechazaron detener el proceso de reestructuración, posteriormente los sindicatos se retiraron del comité tripartito.

Hasta ahora, la mayoría de los sindicatos de la República de Corea han sido sindicatos de empresa, y suelen negociar con los empleadores de forma individual. Los líderes sindicales del país creen que para promover el poder de la negociación de los trabajadores se requieren agrupaciones sindicales por sector industrial al estilo europeo y una negociación colectiva aplicable a un sector industrial. No obstante, los esfuerzos de los sindicatos con miras a cambiar la estructura de la negociación colectiva han tropezado con una fuerte resistencia por parte de la patronal. A pesar de que unas pocas uniones industriales – el sector metalúrgico, los hospitales y las finanzas – lograron en 2004 alcanzar acuerdos colectivos a escala industrial, la negociación empresarial sigue siendo la modalidad dominante.

El objetivo de este artículo es debatir sobre el papel de los sindicatos en la República de Corea tras la crisis económica de 1997 y 1998. ¿Qué tipo de estrategia adoptaron los sindicatos como respuesta al proceso de reestructuración y de recortes de plantilla que tuvo lugar tras la crisis? ¿Lograron proteger con éxito los empleos y los medios de vida de los trabajadores? ¿Cuáles fueron las estrategias que funcionaron y cuáles fueron las que no?

La causa de la crisis económica y su impacto en el trabajo

Desde la crisis económica de 1997 y 1998, la República de Corea se ha convertido en un campo de batalla ideológica para los principales economistas y expertos de todo tipo (Hart-Landsberg y Burkett, 2001; Park, 2001). La perspectiva «ortodoxa» promovida por el FMI y por los economistas anglosajones dominantes atribuye la existencia de la crisis coreana a un «capitalismo de amigos» mediante el cual el ineficaz y corrupto Gobierno reguló en

exceso la economía para proteger los intereses de los grandes conglomerados controlados por familias conocidos como los *chaebol* (FMI, 1997; Krugman, 1998; Summers, 1998; Kwon y O'Donnell, 1999). Según esta teoría, las principales causas de la crisis fueron las inversiones superfluas y el fuerte endeudamiento de los *chaebol* en los mercados financieros extranjeros.

La perspectiva heterodoxa promovida por expertos y activistas críticos con el FMI y con el capital financiero internacional arguye que lo que provocó la crisis fue la liberalización interna y externa del mercado financiero (Wade y Veneroso, 1998; Wade, 1998; Crotty y Lee, 2001; Chang, 1998). Éstos señalan la presión ejercida por parte de las organizaciones internacionales y de los gobiernos de los países ricos para establecer un régimen mundial para los movimientos de capital. Según esta teoría, una mayor apertura y liberalización de los movimientos de capital implica una mayor vulnerabilidad ante los choques exógenos.

Cada argumentación tiene su parte de verdad pero no logra abarcar la crisis coreana en su conjunto (Kim y Cho, 1999). La crisis coreana fue un fenómeno complejo en el que intervinieron factores relacionados con el mercado y el gobierno, al igual que causas externas e internas.

En los últimos decenios la economía coreana ha estado estructurada según el «modelo económico de Asia oriental». El Gobierno ha tomado el control de la mayoría de los aspectos de la vida económica y centrado particularmente sus esfuerzos de desarrollo en un reducido número de *chaebol*, utilizando distintos instrumentos políticos para concederles favores, por ejemplo, ayuda financiera y fiscal, una fuerte protección contra las importaciones, y la regulación del aumento de los sueldos y del movimiento de los trabajadores (Crotty y Dymski, 1998; Crotty y Lee, 2001; Park, 2001).

Este modelo tuvo bastante éxito; desde 1961 hasta 1996, la economía coreana creció más de un 8 por ciento anual y, en menos de cuarenta años, Corea pasó de ser unos de los países más pobres del mundo a ser un país muy industrializado.

A principios de la década de los noventa los *chaebol* habían extendido su negocio a la industria puntera, en sectores como el del automóvil y el de los semiconductores. Para ello, necesitaban solicitar a los bancos, tanto nacionales como extranjeros, el préstamo de una ingente suma de dinero. Bajo la presión conjunta de los *chaebol*, los socios comerciales extranjeros (en particular, los Estados Unidos) y las instituciones internacionales como el FMI, el Gobierno coreano relajó con rapidez los controles de los mercados financieros nacionales y de las entradas de capital extranjero. Como los *chaebol* creían que el Gobierno les rescataría si llegaban tiempos de vacas flacas, se endeudaron en exceso. La consecuencia fue que los pasivos externos del país aumentaron hasta superar los 200.000 millones de dólares estadounidenses a finales de 1997, y el 58,8 por ciento de dichos préstamos eran préstamos a corto plazo que debían ser reembolsados en el plazo de un año (Crotty y Dymski, 1998).

La disminución de la competitividad de la economía coreana supuso un problema de mayor importancia. Las exportaciones de mercancías baratas provenientes de China y de otros países menos desarrollados le quitaron la cuota de mercado a Corea. La ralentización del crecimiento de las exportaciones en 1996, seguida por la crisis financiera en el sudeste asiático a mediados de 1997, redujo los beneficios de los *chaebol* y desencadenó la rápida depreciación del won, lo que hizo que muchos *chaebol* fueran incapaces de pagar a los acreedores extranjeros.

Para evitar la quiebra del sistema bancario y para hacer frente a la insolvencia de los *chaebol*, el Gobierno le pidió ayuda al FMI y, el 3 de diciembre de 1997, se llegó a un acuerdo que consistía en un plan de rescate de 58.000 millones de dólares estadounidenses. Las «condiciones» impuestas por el FMI incluían recortes presupuestarios y elevadas tasas de interés, acabar con todas las restricciones en cuanto a la titularidad por parte de extranjeros de los bancos y de las empresas nacionales, eliminar cualquier tipo de control por parte del Gobierno de los flujos de capital, tanto nacionales como internacionales, y la desregulación del mercado de trabajo para otorgar a los empleadores el derecho de despedir a trabajadores (Kwon y O'Donnell, 1999). Por consiguiente, desde 1998 en adelante, el presidente Kim Dae-Jung, que fue elegido en diciembre de 1997, puso en marcha importantes políticas de reestructuración económica cuyo objetivo principal era transformar la economía estatal de entonces en un sistema basado en el mercado tomando como referencia el modelo neoliberal de países anglosajones como los Estados Unidos y el Reino Unido (Lee y Lee, 2003).

De todas las medidas de reforma adoptadas por el Gobierno, la más significativa desde el punto de vista de los trabajadores fue promover la flexibilidad del mercado de trabajo. El FMI pidió específicamente que se promulgaran leyes laborales que facilitaran los despidos y que permitieran la existencia de agencias de trabajo temporal.

La desaceleración económica que tuvo lugar durante la crisis fue terrible. Como se muestra en el cuadro 1, la tasa de crecimiento del PIB cayó de una media de alrededor de un 7 por ciento anual antes de la crisis a un -5,7 por ciento en 1998. Solamente el crecimiento de las exportaciones se vio algo menos afectado por la crisis, en comparación con la mayoría de los otros componentes del PIB (Lee y Rhee, 2002).

Tras la caída libre, la economía coreana empezó a tocar fondo en la segunda mitad de 1998, y la velocidad de recuperación fue igualmente espectacular. En 1999, su tasa anual de crecimiento fue superior al 10 por ciento. A pesar de que las tasas de crecimiento de 2000 y 2001 fueron más bajas, la recuperación en forma de «V» de la República de Corea ha sido más rápida y de mayor alcance que la de otras economías asiáticas que padecieron la crisis económica (Lee y Lee, 2008). La economía coreana también registró un inmenso superávit comercial y un claro repunte del gasto de los consumidores y de las inversiones de las empresas. Para algunos se trata de un modelo

de recomendaciones neoliberales y de mercado libre del FMI para otros países en desarrollo (Crotty y Lee, 2001). Pero también existen interpretaciones más pesimistas. El país se enfrenta a una recuperación desequilibrada cuya durabilidad es discutible. La transformación en un sistema basado en el mercado ha hecho que la economía coreana sea más vulnerable a los choques externos, y que esté más dividida en cuanto a la estructura industrial y al mercado de trabajo.

Muchos analistas alegan que la reestructuración ha reducido en buena medida la vulnerabilidad de la economía coreana ante las inestabilidades de la economía mundial. Esta quimera se derrumbó cuando surgió otra crisis económica internacional en los Estados Unidos en 2008.

La apertura de la economía coreana hizo que ésta fuera, no menos, sino más vulnerable a los choques externos. La dependencia de las exportaciones aumentó bruscamente pasando de un 32,5 por ciento en 1997 a un 55 por ciento del producto nacional bruto en 2008. Ha crecido la brecha entre las grandes empresas de los *chaebol* del sector de las exportaciones y las empresas pequeñas y medianas del sector nacional. Las industrias de exportación caracterizadas por un rápido crecimiento como las de los semiconductores o los teléfonos móviles dependen muchísimo de los bienes importados. Esto hace que el crecimiento de las exportaciones no dispare tanto el gasto nacional (Crotty y Lee, 2005).

La crisis económica afectó gravemente a las vidas de los coreanos, en particular a los trabajadores. Antes de la crisis, los trabajadores coreanos habían exigido mayores salarios y mejores condiciones de trabajo. Los trabajadores asalariados disfrutaban de una estabilidad laboral (pero los trabajadores atípicos no). La crisis cambió completamente todas estas prácticas (Lee y Na, 2004). El impacto inmediato de la reestructuración fueron los despidos colectivos. El número de desempleados aumentó de forma significativa pasando

Cuadro 1. Indicadores macroeconómicos de la República de Corea, 1996-2008

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Tasa de crecimiento (porcentaje)</i>													
PIB real ¹	7,2	5,8	-5,7	10,7	8,8	4,0	7,2	2,8	4,6	4,0	5,2	5,1	2,2
Consumo ¹	7,3	3,7	-9,9	10,1	7,8	5,5	8,1	0,5	3,7	2,0	3,9	4,8	-0,8
Inversión	8,2	-1,5	-22,0	8,7	12,3	0,3	7,1	4,4	2,1	1,9	3,4	4,2	-1,7
Expotaciones	11,6	19,8	12,9	14,4	18,1	-3,4	12,1	14,5	19,7	7,8	11,4	12,6	5,7
Importaciones	14,7	4,2	-22,0	26,4	22,6	-4,9	14,4	11,1	19,8	9,4	12,9	11,9	4,1
Precios al consumo	4,9	4,4	7,5	0,8	2,3	4,1	2,8	3,5	3,6	2,8	2,2	2,5	4,7
<i>Cantidades</i>													
Saldo actual ²	-23	-8	40	24	12	8	5	12	28	15	5	6	-6
Reservas extranjeras ²	33	20	52	74	96	102	121	155	199	210	239	262	201
Won por dólar ³	805	954	1.395	1.189	1.131	1.291	1.251	1.192	1.144	1.024	956	929	1.103

¹ Tasas de crecimiento reales. ² Miles de millones de dólares estadounidenses. ³ Tasa media anual.

Fuente: Todos los datos provienen del Instituto Nacional de Estadística de Corea, <http://kosis.kr/>.

de 574.000 en noviembre de 1997 a 1.700.000 en diciembre de 1998 (Koo, 2000). En el sector público, muchas empresas públicas fueron privatizadas y, entre 1998 y 2000, el 18 por ciento de los trabajadores del sector público fueron despedidos (Han, 2009). Durante este período, el 25 por ciento de los trabajadores del sector financiero fueron despedidos. Sólo en el año 1998, los cinco *chaebol* más importantes despidieron a más de 80.000 trabajadores (Kwon y O'Donnell, 1999). Estos despidos tan radicales supusieron una gran sorpresa para muchos trabajadores coreanos que anteriormente habían gozado de un empleo duradero.

Durante los dos decenios previos a la crisis económica, la República de Corea gozó prácticamente del pleno empleo. Las tasas de desempleo eran extraordinariamente bajas, inferiores al 3 por ciento durante la década de los noventa. Sin embargo, como se puede ver en el cuadro 2, la tasa de desempleo aumentó de forma exponencial tras la crisis pasando de un 2,6 por ciento en 1997 a un 7 por ciento en 1998. Alcanzó su pico de crecimiento del 8,8 por ciento en febrero de 1998. A pesar de que ha ido disminuyendo paulatinamente desde entonces, se mantiene a un nivel relativamente elevado

Cuadro 2. Indicadores de empleo y sociales de la República de Corea, 1996-2008 (porcentajes)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Crecimiento del empleo	2,2	1,7	-6,0	1,8	4,3	2,0	2,8	-0,1	1,9	1,3	1,3	1,2	0,6
Tasa de desempleo	2,0	2,6	7,0	6,3	4,1	3,8	3,1	3,4	3,5	3,5	3,3	3,0	3,0
Proporción de trabajadores atípicos ¹	43	46	47	52	52	51	52	49	49	48	47	46	44
Aumento real de los salarios ²	11,9	7,0	-2,5	12,0	8,0	5,6	11,6	9,4	6,5	6,4	5,6	5,9	3,2
Proporción de los ingresos laborales	62,6	61,4	60,6	59,0	58,1	58,8	58,0	59,2	58,7	60,7	61,3	61,1	60,6
Coeficiente de Gini ³	0,272	0,268	0,295	0,303	0,286	0,299	0,298	0,295	0,301	0,304	0,313	0,324	0,325
Ratio por quintil de ingreso ⁴	4,17	4,09	4,94	5,13	4,58	4,92	4,92	5,06	5,23	5,41	5,72	6,12	6,20
Ratio de pobreza relativa ⁵	9,6	9,3	12,2	13,1	10,8	11,8	11,4	12,8	13,7	14,1	14,7	15,6	15,4
Densidad sindical	12,1	11,1	11,4	11,7	11,4	11,5	10,8	10,8	10,3	9,9	10,0	10,4	–
Número de huelgas	85	78	129	198	250	235	322	320	462	287	138	115	108
Participantes en huelgas (en miles)	79	44	146	92	178	89	94	137	185	118	131	93	114
Días perdidos (en miles)	893	445	1.452	1.366	1.894	1.083	1.580	1.299	1.199	848	1.201	536	809

¹ La proporción de trabajadores atípicos es una parte porcentual de trabajadores temporales y jornaleros del total de trabajadores asalariados. Los trabajadores temporales se definen como aquellos cuyo contrato de trabajo va de un mes a un año, mientras que los jornaleros son aquellos con un contrato de menos de un mes. ² El aumento real de los salarios es para los trabajadores que no trabajen en establecimientos agrícolas que cuenten con diez o más empleados. ³ Todos los indicadores de distribución de los ingresos corresponden a hogares urbanos que cuentan con dos o más miembros. ⁴ La ratio por quintil de ingreso es la proporción de ingreso del 20 por ciento más alto con respecto al 20 por ciento más bajo. ⁵ La ratio de pobreza relativa es la proporción de los hogares cuyos ingresos son inferiores al 50 por ciento del ingreso medio de todos los hogares.

Fuentes: Todos los datos excepto los indicadores de las relaciones industriales proceden del Instituto Nacional de Estadística de Corea: <http://kosis.kr/>. Los datos de los indicadores de las relaciones industriales son del Instituto del Trabajo de Corea: KLI Labor Statistics, 2009.

comparado con los previos a la crisis (Lee y Rhee, 2002). El lento reajuste de la tasa de desempleo, comparado con el período de recuperación de otras variables macroeconómicas, representa el elemento más pesimista de la economía coreana.

Además de los trabajadores desempleados oficialmente, muchos otros abandonaron el mercado laboral completamente, sobre todo las mujeres. Otros eran trabajadores autónomos con ingresos muy bajos, como vendedores ambulantes. Si tenemos también en cuenta estos elementos, el desempleo real equivale a más del doble de la tasa oficial.

Otra consecuencia llamativa que la reestructuración económica tuvo en el trabajo fue el brusco aumento del número de trabajadores atípicos. Los empleadores no dudaron en beneficiarse de su nuevo poder legal para despedir a trabajadores asalariados y emplear en su lugar a trabajadores en situación irregular. Cuando la economía coreana se recuperó en 1999, las empresas contrataron principalmente a trabajadores a tiempo parcial o trabajadores temporales. La parte de trabajadores irregulares aumentó pasando de un 46 por ciento en 1997 a un 52 por ciento en 2002, representando alrededor del 90 por ciento del aumento del empleo durante ese período (Cho y Keum, 2009). Los salarios y las condiciones de trabajo de los trabajadores atípicos eran mucho peores que los de los que tenían un trabajo fijo. Así, se logró la total flexibilidad del mercado laboral gracias a una dualidad del mercado laboral cada vez mayor.

No solamente el empleo se deterioró tras la crisis económica, sino también los salarios y otras condiciones de trabajo. Los recortes salariales y otros tipos de medidas afectaron a toda la economía. Como se ve en el cuadro 2, los salarios reales cayeron un 2,5 por ciento en 1998 comparado con los aumentos anuales del 10 por ciento previos a la crisis económica. La parte de los ingresos laborales cayó considerablemente, pasando de un 62,6 por ciento en 1996 a un 58,1 por ciento en 2000. Lo más sorprendente es que los costos por trabajador se redujeron un 28 por ciento en términos reales debido a los recortes salariales y a los aumentos de la productividad mediante reajustes en el empleo (Koo y Kiser, 2001). Es decir que la recuperación económica coreana se debió en buena medida a los importantes sacrificios hechos por los trabajadores, tanto en términos de empleo como de salarios.

La fragmentación social también aumentó. Los índices de desigualdad crecieron considerablemente como consecuencia de la crisis. Como se muestra en el cuadro 2, el coeficiente de Gini creció pasando del 0,268 en 1997 al 0,325 en 2008, mientras la ratio de la parte de los ingresos del primer 20 por ciento de los hogares urbanos con respecto al último 20 por ciento subió pasando de un 4,09 en 1997 a un 6,2 en 2008. La tasa de pobreza relativa creció del 9,3 por ciento en 1997 al 15,4 por ciento en 2008. El sistema de bienestar, aunque ha mejorado, sigue siendo inapropiado para enfrentarse a los problemas sociales causados por la crisis económica y por las políticas de reforma neoliberal (Crotty y Lee, 2005).

Reestructuración y estrategias sindicales

La crisis asiática de 1997 y 1998. El caso de la República de Corea

Los sindicatos se esforzaron mucho para proteger a los trabajadores, pero el trabajo organizado no era lo suficientemente fuerte como para afrontar la crisis económica. A pesar de que el movimiento de los trabajadores en la República de Corea es de sobra conocido por su militancia, sigue siendo débil y está dividido y fragmentado. Incluso en su punto álgido, la densidad sindical sólo llegó al 18,6 por ciento en 1989. En 1997 había descendido hasta alcanzar sólo el 11,1 por ciento del total de los obreros, de los cuales la mayoría eran trabajadores asalariados de grandes empresas. Es decir que la mayoría de los empleados de las PYME, al igual que los trabajadores atípicos, no estaban representados por sindicatos.

Esta baja densidad sindical tiene muchas causas, pero la más importante es la debilidad estructural de los sindicatos de trabajadores coreanos. La mayoría de ellos los organizan los trabajadores asalariados en cada empresa. Negocian por separado con sus propios empleadores. A pesar de que existen federaciones industriales de sindicatos de empresa, su papel es muy limitado. Las decisiones clave en materia de negociación colectiva, acción conjunta y actividades sindicales se toman a escala empresarial.

Los sindicatos de trabajadores del país no sólo están fragmentados sino que también están divididos en facciones: la moderada y la de militancia. Antes de la gran huelga de 1987, el Gobierno coreano sólo había permitido la existencia de un sindicato nacional cooperativo, la Federación Coreana de Sindicatos (FKTU). Desde 1987, han surgido muchos sindicatos independientes. Se negaron a unirse al FKTU y crearon en 1995 una nueva organización paraguas, la Confederación de Sindicatos de Corea (KCTU).

La FKTU coopera más con la patronal y el Gobierno, mientras que la KCTU hace gala de carácter militante. La FKTU se compone básicamente de sindicatos pequeños y medianos, mientras que la KCTU está conformada por sindicatos grandes. Dicha división fue claramente uno de los puntos flacos del movimiento sindical a la hora de abordar el proceso de reestructuración.

La respuesta inicial de los sindicatos ante las corrientes de recortes de plantilla y reestructuración fue una férrea oposición a cualquier programa de ajuste del empleo. No obstante, confrontados ante la mayor tasa de desempleo jamás registrada y un Gobierno hostil que abogaba por la reestructuración forzosa, la desesperación creció entre los trabajadores. Para evitar despidos, los sindicatos hicieron una serie de concesiones como la congelación y los recortes salariales, reducciones de las jornadas laborales y jubilaciones anticipadas. Al rechazar los empleadores la mayor parte de estas concesiones, los sindicatos adoptaron medidas directas contra la reestructuración y los despidos masivos. Se convocaron huelgas de forma espontánea en todo el país. Varios miles de trabajadores exigieron el cese de la reestructuración y los recortes salariales. La cifra de huelgas de 1998, calculada con el número de días laborales perdidos por causa de las huelgas, casi

triplicó las cifras de 1997 (Crotty y Lee, 2001). En Corea, en casos en que no se pudieron evitar los recortes de plantilla, los sindicatos no solían participar en las decisiones importantes relativas al procedimiento de despido, la elección de quiénes serían despedidos y las compensaciones financieras para los mismos (Jung, 1999). Por todo ello parecía inevitable que los sindicatos hicieran un llamamiento en favor de una votación popular en contra de los despidos masivos.

No obstante, la FKTU y la KCTU adoptaron posturas y medidas distintas. La FKTU arguyó que los objetivos sindicales se podían alcanzar mediante una política de compromiso constructivo con los empleadores y el Gobierno (Peetz y Ollett, 2001). El sindicato no participó en las huelgas generales nacionales. Por otro lado, la KCTU consideró que, ante la reestructuración, era necesaria una resistencia masiva, que incluía huelgas a escala nacional y grandes manifestaciones públicas. La KCTU sostuvo que sólo mediante estas medidas directas se podría obligar al Gobierno, a los *chaebol* y a los intereses extranjeros a retirar su apoyo a la reestructuración radical. La KCTU movilizó a sindicalistas, estudiantes activistas y ciudadanos, y convocó un conjunto de huelgas generales. El sindicato exigió una reducción de las horas de trabajo como forma de trabajo compartido, así como el apoyo a los trabajadores atípicos y la ampliación de los sistemas de protección social.

Uno de los capítulos más conocidos de esta campaña de resistencia es el caso de la empresa automovilística Hyundai. Cuando Hyundai anunció un plan para despedir a más de 8.000 trabajadores en julio de 1998 a causa de una gran caída en las ventas de automóviles, los trabajadores se fueron a la huelga. Más de 5.000 trabajadores de Hyundai junto con sus familiares se encerraron en la mayor fábrica de automóviles del país. Dos semanas después, el presidente Kim Dae-Jung ordenó a 15.000 agentes antidisturbios que rodearan la fábrica y se preparasen para tomarla. Los líderes sindicales apelaron al derecho de los trabajadores «a luchar hasta la muerte para defender sus empleos». Finalmente, los negociadores sindicales, el Gobierno y la empresa lograron acordar un plan de ajuste laboral que incluía el despido de 277 trabajadores y permisos sin goce de salario para otros 1.260 (Crotty y Dymski, 1998).

La Comisión Tripartita: ¿neocorporativismo en la República de Corea?

El presidente Kim propuso la creación de una Comisión Tripartita, en la que trabajadores, directivos y Gobierno participasen y negociasen medidas para superar la crisis económica. Éste fue el primer intento en la historia del país de incluir a los trabajadores en el proceso de formulación de políticas. La primera Comisión Tripartita se creó el 15 de enero de 1998 y estaba compuesta por 11 miembros provenientes de sindicatos, patronal, Gobierno y expertos en representación de los intereses públicos.

Después de mucha confrontación y negociación, los tres interlocutores sociales lograron alcanzar finalmente un acuerdo social inédito hasta la fecha, el 6 de febrero de 1998 (Yoon, 1999). En él se convenía la revisión de las normas laborales con el fin de mitigar las restricciones en materia de despidos y permitir la existencia de agencias de empleo temporal. A cambio de estas concesiones laborales, el Gobierno se comprometió a debatir en el futuro más de 80 medidas de reforma, entre las que se encontraban la reducción de las horas de trabajo, la legalización de sindicatos de docentes y funcionarios, levantar la prohibición de que los sindicatos ejerzan actividades políticas y la reforma de la red de seguridad social para los desempleados.

Sin embargo, este «gran acuerdo» era demasiado para las bases del sindicato y cayó en el olvido. Después de todo, ellos serían los afectados directamente por los despidos masivos. Cuando el Gobierno y los empleadores se negaron a detener el proceso de reestructuración, líderes de sindicatos empresariales afiliados a la KCTU se negaron a aceptar el acuerdo y la KCTU se retiró de las negociaciones en el seno de la Comisión Tripartita.

Aun así, la FKTU siguió participando. Entonces la KCTU convocó una serie de huelgas generales para frenar la reestructuración y los despidos masivos. Tras la huelga general de los sindicatos afiliados a la KCTU de mayo de 1998, tanto el Gobierno como la KCTU fueron tan presionados por la opinión pública que la KCTU decidió volver a la Comisión Tripartita en junio de 1998. La segunda ronda de negociaciones dio lugar a una serie de medidas de reforma, entre las que se incluía el reconocimiento del derecho de los docentes a sindicarse, una reforma de las políticas de la seguridad social y consultas en cuanto al proceso de reestructuración (*ibid.*). Sin embargo, la segunda Comisión Tripartita también se enfrentó a muchos obstáculos, como la desconfianza mutua, la oposición por parte de los sindicatos ante la reestructuración económica impulsada por el Gobierno y el apoyo insuficiente de éste. Cuando el Gobierno se negó a detener el proceso de reestructuración, las dos federaciones sindicales anunciaron su retirada de la Comisión a finales de 1998.

A pesar de que en agosto de 1999 empezó una tercera ronda, en la que sólo participó la FKTU, el papel de la Comisión Tripartita se volvió muy limitado. Como carecía del apoyo de los políticos y de los altos funcionarios y no participaba la KCTU, la Comisión se convirtió en un organismo simbólico. Los empleadores mantuvieron una firme oposición a la mayoría de las medidas de reforma. Los rotundos esfuerzos de reestructuración en el sector público y en el financiero dieron lugar a continuos conflictos entre los trabajadores y la patronal.

Las valoraciones del acuerdo social alcanzado entre los trabajadores, la patronal y el Gobierno han sido contradictorias. Algunos críticos arguyen que la República de Corea carece de base institucional para acuerdos sociales neocorporativistas (Leem, 2001). A diferencia de muchos países europeos, Corea carece de partidos políticos a favor de los sindicatos. El Gobierno y

los *chaebol* tenían pocos alicientes para seguir trabajando con el comité una vez que obtuvieron las concesiones iniciales de los sindicatos. Éstos, por su parte, no disponían de la estructura centralizada de toma de decisiones necesaria tanto para representar los diversos intereses de los sindicatos afiliados como para imponerles sus decisiones (Lee y Lee, 2008). Por tanto, según estas críticas, fue un error que la KCTU participara en la Comisión Tripartita y firmara el acuerdo, puesto que solamente atendía a los intereses de los empleadores y del Gobierno (Leem, 2001).

Sin embargo, otros autores sostienen no sólo que la Comisión contribuyó al mantenimiento de la paz social durante las primeras etapas de la reforma, sino que también defienden que muchas políticas de reforma vieron la luz gracias al mecanismo de la Comisión Tripartita (Yoon, 1999). Por ejemplo, fueron legalizados los sindicatos para los docentes y funcionarios y fueron autorizadas las actividades políticas por parte de los sindicatos. El número de horas de trabajo a la semana se redujo de 44 a 40. Se pusieron en marcha diversas medidas de protección social – el plan nacional de asistencia básica para la vida, el plan de seguridad para el desempleo y el plan nacional de pensiones – y se aumentó el presupuesto de protección social. Además, la Comisión sirvió de vía para que los sindicatos ejercieran algo de influencia sobre los empleadores y el Gobierno.

Es cierto que parece que la República de Corea carece de las condiciones institucionales previas necesarias para las consultas neocorporativistas. No existen prácticamente mecanismos políticos para observar y hacer que el Gobierno y la patronal cumplan con su promesa bastante imprecisa de llevar a cabo reformas y mejorar el bienestar de los trabajadores. La reducida afiliación, la escasa representación y las divisiones internas siguen siendo las flaquezas de los sindicatos coreanos. Por ahora, la Comisión Tripartita ha sido la única vía para que los sindicatos expresen sus puntos de vista sobre diversas cuestiones laborales y sociales. A pesar de que en numerosas ocasiones los tres interlocutores sociales no lograran alcanzar un acuerdo, esto no significa que la voz de los trabajadores quedara completamente silenciada en la Comisión: el debate en su seno ha influido de una u otra forma en las políticas gubernamentales, a pesar de que los sindicatos no están muy satisfechos con el contenido de las políticas finales.

Hacia el sindicalismo industrial y la negociación colectiva en cada industria

Desde 1980, la estructura básica de los sindicatos, al igual que la negociación colectiva de la República de Corea, se han centrado normalmente en las empresas de forma individual (Lee y Na, 2004). La Ley de sindicatos de 1980 permitió que los trabajadores crearan sindicatos exclusivamente en las empresas. Se suponía que un sindicato de empresa negociaba con una empresa

sobre los salarios y otras condiciones de trabajo. Incluso una federación de sindicatos en el seno de una industria era considerada como un tercer interlocutor de la negociación colectiva y su participación estaba estrictamente prohibida. Esta negociación a escala empresarial siguió siendo una práctica habitual hasta mediados de los años noventa, aunque en 1987 se eliminaron de la legislación del trabajo las restricciones sobre las estructuras sindicales (Bognanno, Budd y Lee, 1994).

Los defensores del sindicalismo por sector industrial sostenían que los sindicatos de empresa eran débiles desde un punto de vista organizativo y que tenían dificultades a la hora de lograr economías de escala en lo que a operaciones y presupuestos se refiere (Lee, 2002). Según ellos, los sindicatos en cada industria tendrían más poder de negociación para lograr acuerdos tanto con los empleadores como con el Gobierno y promoverían la solidaridad entre los miembros del sindicato, independientemente de que fueran trabajadores en condiciones atípicas o no. Creían que los sindicalistas empresariales podrían no tener en cuenta preocupaciones industriales o sociales más amplias, por lo que la única forma de que el movimiento de los trabajadores se enfrentara a la reestructuración y al desempleo masivo y protegiera los intereses de los trabajadores era dando un giro hacia el sindicalismo industrial.

Desde el decenio de 1990, tanto la FKTU como la KCTU se han esforzado mucho en la creación de sindicatos industriales fusionando sindicatos empresariales. El giro hacia los sindicatos industriales empezó en varias industrias clave, como la del metal, los hospitales y las finanzas. La crisis económica de 1997 reforzó esta tendencia, ya que había que proteger a los afiliados a los sindicatos del proceso de reestructuración del empleo.

La transición de los sindicatos de empresa a los sindicatos por sector industrial seguía su curso de forma lenta pero segura. Como se puede ver en el cuadro 3, a finales de 2008 los sindicalistas industriales representaban el 47,2 por ciento de la afiliación total de los sindicatos. Sin embargo, mientras que el 76,5 por ciento de los miembros de la KCTU pertenecen a un sindicato industrial, en el caso de la FKTU la cifra sólo llega al 27,1 por ciento.

Sin embargo, los cambios en las estructuras de organización de los sindicatos, no implican un cambio inmediato en las estructuras de negociación colectiva. Es cierto que la negociación empresarial ha disminuido desde 1997, tal y como lo muestra en el cuadro 4. En 1997, más del 90 por ciento de la negociación colectiva tuvo lugar en la empresa. En 2002, esta cifra había disminuido hasta alcanzar el 60,7 por ciento. Aun así, a nivel industrial representaba en 2001 sólo un 3,8 por ciento¹.

1. Lamentablemente, el Ministerio de Trabajo dejó de publicar las estadísticas sobre la estructura de la negociación colectiva después de 2002. Sin embargo, se estima que en 2007 al menos la mitad de los miembros de los sindicatos estaban protegidos por algún tipo de negociación colectiva industrial, teniendo en cuenta que el 47,2 por ciento de los miembros se encontraban dicho año en una unión industrial.

Cuadro 3. Cambios en la estructura de los sindicatos coreanos, 1998-2008 (porcentaje)

	1998	2000	2002	2004	2006	2008
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sindicato empresarial	94,3	87,5	89,6	84,4	60,3	47,1
Sindicato sectorial/regional					3,5	5,7
Unión industrial	5,7	12,5	10,4	15,6	36,2	47,2
<i>FKTU</i>					100,0	100,0
Sindicato empresarial					68,3	61,7
Sindicato sectorial/regional					31,7	11,2
Unión industrial						27,1
<i>CCS/KCTU</i>					100,0	100,0
Sindicato empresarial					45,2	22,4
Sindicato sectorial/regional					54,8	1,1
Unión industrial						76,5
<i>Otros</i>					100,0	100,0
Sindicato empresarial					79,8	67,2
Sindicato sectorial/regional					20,2	2,2
Unión industrial						30,6

Fuente: Ministerio de Trabajo, <http://www.molab.go.kr/>.

Cuadra 4. Cambios en la estructura de la negociación colectiva, 1996-2002 (porcentaje)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Negociación empresarial	88,2	90,8	85,5	86,9	77,1	73,4	60,7
Negociación sectorial		5,0	5,4	5,6	16,5	10,7	
Negociación regional		2,1	0,4	2,0	1,8	4,0	
Negociación diagonal		2,1	8,7	5,6	3,7	8,1	
Negociación a nivel industrial	11,8 ¹	—	—	—	—	3,8	38,8 ¹
Otros	—	—	—	—	—	—	0,5

¹ Estas cifras incluyen todos los tipos de negociación a excepción de la negociación empresarial.

Fuente: Ministerio de Trabajo, <http://www.molab.go.kr/>.

No obstante, esta estructura gozó de una gran oportunidad en el período 2003-2004. Los sindicatos y las organizaciones de empleadores de industrias clave, incluyendo la del metal y los hospitales y el sector de las finanzas, lograron concluir en el período 2003-2004 acuerdos colectivos centralizados para el sector industrial. Su contenido variaba de un sector a otro, pero por lo general incluían la introducción de la semana laboral de 40 horas, salarios mínimos a escala del sector industrial, medidas para proteger a los trabajadores atípicos y la prevención de enfermedades ocupacionales.

Con todo, todavía quedan muchos problemas y barreras que sobrepasar antes de que la negociación colectiva a nivel industrial eche raíces en Corea.

En primer lugar, las tasas de sindicalización de estos sindicatos industriales siguen siendo de alrededor del 10 por ciento en sus respectivas industrias, dejando un abismo de trabajadores no sindicados a los que los acuerdos

no cubren. De hecho, en este sentido, los acuerdos «aplicables a un sector industrial» no lo son realmente.

En segundo lugar, a pesar de que la mayoría de los sindicatos de las grandes empresas se han afiliado a uniones industriales, han conservado organismos independientes de adopción de decisiones y una parte importante de los presupuestos sindicales. Las cuestiones más importantes se deciden en una negociación a escala de la empresa (la denominada «negociación complementaria») en lugar de en una negociación a nivel industrial. Existen inmensas diferencias entre las tarifas salariales de las grandes empresas y de las pequeñas y medianas empresas, de tal forma que la negociación a escala industrial podría perjudicar los mejores salarios y condiciones de trabajo que existen en las grandes empresas. Ésta es una constante fuente de conflictos entre los sindicatos industriales y sus representaciones locales.

En tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, el contenido de los acuerdos a nivel industrial sigue siendo escaso. Por ejemplo, en el caso del sector del metal, no existe mención alguna en el acuerdo a nivel industrial sobre la determinación de los salarios u otras condiciones de trabajo. En cuanto al ámbito de los hospitales, solamente la tasa de aumento salarial quedó acordada a nivel industrial, quedando intacta la brecha salarial existente entre los grandes hospitales y los pequeños y medianos.

En cuarto lugar, los empleadores siguen mostrándose muy reticentes en cuanto a la negociación a nivel industrial. En un primer momento, simplemente se negaron a implicarse en ella arguyendo que impediría que se tuvieran en cuenta aspectos específicos de la empresa (Peetz y Ollett, 2001). No obstante, su verdadera preocupación era que ésta aumentaría el poder de negociación de los sindicatos. Tras mucha confrontación, los empleadores aceptaron los acuerdos colectivos a nivel industrial a partir del año 2003-2004. Pero rechazaron una vez más la negociación centralizada a nivel industrial en 2008, cuando la situación política había dado un giro a su favor. Ahora la mayor parte de la negociación tiene lugar a escala empresarial.

Conclusiones

Citando a Huzzard, Gregory y Scott (2004), las estrategias adoptadas por los sindicatos coreanos de cara al proceso de reestructuración pueden denominarse el «boxeo» y el «baile». Tras un breve período de «boxeo», caracterizado por las movilizaciones masivas y las huelgas para protestar contra la reestructuración y los despidos masivos, dos centros de sindicatos nacionales optaron por la estrategia del «baile». Participaron en la Comisión Tripartita, durante la cual los interlocutores sociales y el Gobierno llegaron a un acuerdo sobre el primer pacto social de la historia de Corea.

Sin embargo, la FKTU y la KCTU tomaron vías distintas cuando el Gobierno y los empleadores se negaron a detener el proceso de reestructuración

y los despidos masivos. La FKTU optó por el diálogo social con el Gobierno y los empleadores en el marco de la Comisión Tripartita, mientras que la KCTU se retiró de la misma y tomó una serie de medidas directas en contra del Gobierno y los empleadores.

Cuando la mayoría de estas medidas directas fracasaron debido al contexto poco favorable y a la limitada capacidad de movilización de los sindicatos, la KCTU decidió que la única forma de fortalecer el poder de negociación de los trabajadores era pasando de los sindicatos de base empresarial a los industriales.

Desde entonces, el sindicalismo no ha cesado en su empeño de crear sindicatos industriales y lograr que haya una negociación colectiva centralizada a nivel industrial. La mayoría de los sindicatos afiliados la KCTU se han convertido en sindicatos industriales, a pesar de que no han logrado garantizar acuerdos colectivos a nivel industrial estables.

Es complicado evaluar las estrategias de los sindicatos coreanos para superar la crisis económica y proteger a los trabajadores. El impacto de la crisis y el posterior proceso de reestructuración fueron tan fuertes que los sindicatos no pudieron detener ni la reestructuración ni los despidos masivos. En este sentido podemos decir que los sindicatos «fracasaron» a la hora de proteger a los trabajadores. Pero, por otra parte, también es cierto que la dura lucha sindical en contra del Gobierno, al igual que el FMI, tuvieron claras repercusiones en el proceso de la adopción de decisiones. El Gobierno propuso que se estableciera la Comisión Tripartita para evitar los posibles conflictos que pudieran surgir en torno al proceso de reestructuración. Incluso el FMI estaba preocupado por el desorden social generado por el proceso de reestructuración, y aconsejó al Gobierno coreano que creara un mecanismo de diálogo social y que introdujera un sistema de protección. Además, en algunos casos como el de la empresa Hyundai Motor los sindicatos incluso lograron reducir el número de despidos o que los desempleados recibieran una mayores indemnizaciones. Con lo cual los esfuerzos de los sindicatos para minimizar el impacto del proceso de reestructuración no fueron completamente en vano.

También es difícil decir qué estrategia fue más eficaz a la hora de obtener los resultados deseados: el boxeo o el baile. Tal y como hemos mencionado ya, la República de Corea carece de muchos de los ingredientes del corporativismo social, y la Comisión Tripartita no fue una experiencia satisfactoria para los sindicatos. A este respecto, algunos comentaristas criticaron que la KCTU en un primer momento participara en la Comisión Tripartita considerándolo como una decisión equivocada. No obstante, la Comisión sirvió como única vía para que los sindicatos expresaran sus opiniones sobre las diversas cuestiones económicas y sociales e influyeran en la adopción de decisiones por parte del Gobierno. Si la Comisión no hubiera existido, el enfrentamiento entre los interlocutores sociales podría haber sido mucho mayor y algunas reformas posteriores favorables para los trabajadores habrían tardado

más en introducirse, o no se habrían introducido en ningún momento. A este respecto, la estrategia de los sindicatos del «baile» podría considerarse como un éxito a medias y un fracaso a medias.

Por otra parte, la estrategia de los sindicatos del «boxeo» también podría verse como un éxito a medias. Teniendo en cuenta que el entorno no era favorable y que contaban con una capacidad de movilización limitada, era difícil para los sindicatos lograr los resultados deseados a través de huelgas y manifestaciones. Pero supusieron una gran presión para el Gobierno, los empleadores y el FMI, influyendo en sus decisiones y, en algunos casos, obteniendo concesiones.

Sin embargo, la estrategia más importante de los sindicatos tras la crisis económica fue la «autoconsolidación», que consistía en cambiar la estructura del movimiento sindical en sí mismo con miras a reforzar el poder de negociación de los sindicatos. La mayoría de ellos lograron con éxito convertirse en uniones industriales, aunque ha sido un proceso lento. Por otro lado, quedan muchas barreras por superar antes de lograr la verdadera negociación centralizada de cada sector industrial.

De este modo, los sindicatos de la República de Corea han intentado arduamente proteger a los trabajadores frente al impacto de la crisis económica. Aunque ha habido tanto éxitos como fracasos, los sindicatos coreanos siguen siendo no solamente uno de los movimientos más independientes y de mayor militancia del mundo; también se han transformado en uniones industriales para poder reforzar su futuro poder de negociación.

Referencias

- Bognanno, M. F., Budd, J., y Lee, Y. M., 1994: «Institutional Turmoil and Strike Activity in Korea», *Journal of Industrial Relations*, vol. 36, núm. 3.
- Chang, H. J., 1998. «Korea: The Misunderstood Crisis», *World Development*, vol. 26, núm. 8.
- Cho, J., y Keum, J., 2009: «Dualism in Job Stability of the Korea Labour Market: The Impact of the 1997 Financial Crisis», *Pacific Economic Review*, vol. 14, núm. 1.
- Crotty, J., y Dymski, G., 1998: «Can the Korean Labor Movement Defeat the IMF?», *Dollars & Sense*, noviembre/diciembre, núm. 220.
- , y Lee, K. K., 2001: «Korea's Neoliberal Restructuring: Miracle or Disaster?», *Dollars & Sense*, julio/agosto, núm. 236.
- , 2005. *The Effects of Neoliberal 'Reform' on the Post-Crisis Korean Economy*, Working Paper Series, núm. 111, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, Amherst, septiembre.
- Cumings, B., 1997: *Korea's Place in the Sun: A Modern History* (W. W. Norton & Company, Nueva York, Londres).
- Fondo Monetario Internacional (FMI), 1997: *Request for Stand-By-Arrangement* (Washington), 3 de diciembre.

- Hart-Landsberg, M., y Burkett, P., 2001: «Economic Crisis and Restructuring in South Korea: Beyond the Free Market-Statist Debate», *Critical Asian Studies*, vol. 33, núm. 3.
- Han, C., 2009: *The State and Labor in the Era of Globalization in Korea*, documento presentado en el World Civic Forum de 2009, COEX Seúl, 5-8 mayo.
- Huzzard, T., Gregory, D., y Scott, R. (directores), 2004: *Strategic Unionism and Partnership: Boxing or Dancing?* (Palgrave Macmillan, Houndmills, Hampshire, Reino Unido).
- Jung, E. H., 1999: *Economic Crisis and Industrial Relations in Korea*, Korea Labour and Society Institute and Friedrich Ebert Stiftung (Korean Labor and Society Institute Press, Seúl).
- Kim, S., y Cho, B., 1999: *Korean Economic Crisis: New Interpretation and Alternative Economic Reform*, documento presentado ante la Annual Conference of Studies in Political Economy, Ottawa, Canadá, 29 de enero.
- Koo, H., 2000: «The Dilemmas of Empowered Labor in Korea», *Asian Survey*, vol. 40, núm. 2.
- Koo, J., y Kiser, S. L., 2001: «Recovery from a Financial Crisis: The Case of South Korea», *Economic and Financial Review*, Federal Reserve Bank of Dallas, cuarto trimestre.
- Krugman, P., 1998: «What Happened to Asia?», MIT Department of Economics, enero.
- Kwon, S. H., y O'Donnell, M., 1999: «Repression and Struggle: the Chaebol and Independent Trade Unions in South Korea», *Journal of Industrial Relations*, vol. 41, núm. 2.
- Lee, J. H., 2002: *Industrial Union and Change in Collective Bargaining Structure*, documento presentado ante la International Conference on International Labour Standards and Industrial Relations in Korea, Korea Labor Institute, Seúl.
- Lee, J. W., y Rhee, C., 2002: «Macroeconomic Impacts of the Korean Financial Crisis: Comparison with the Cross-country Patterns», *World Economy*, vol. 25, núm. 4.
- Lee, K., y Lee, H., 2008: «The Miracle to Crisis and the Mirage of the Postcrisis Reform in Korea: Assessment after Ten Years», *Journal of Asian Economics*, vol. 19, núm. 5-6.
- Lee, W. D., y Lee, B. H., 2003: «Korean Industrial Relations in the Era of Globalisation», *Journal of Industrial Relations*, vol. 45, núm. 4, diciembre.
- Lee, Y. M., y Na, I. G., 2004: «How Did Unions Protect Workers' Rights after the 1997 Economic Crisis in Korea?», *The Industrial Relations Research Association Proceedings 2004*.
- Leem, K. H., 2001: «Back to the Future: The Politics of Reform under the Kim Dae-Jung Presidency», *Journal of East Asian Studies*, vol. 1, núm. 1.
- Park, B. G., 2001: «Labor Regulation and Economic Change: A View on the Korean Economic Crisis», *Geoforum*, vol. 32, núm. 1.
- Peetz, D., y Ollett, N., 2001: «Structural Issues for Union Renewal in Korea After the Financial Crisis», *Crossing Borders: Employment, Work, Markets and Social Justice Across Time, Discipline and Place*, The 15th AIRAANZ Conference, vol. 1, 31 de enero-3 de febrero, Wollongong, Nueva Gales del Sur.

- Summers, L., 1998: «Opportunities out of Crisis: Lessons from Asia», *Treasury News*, 19 de marzo.
- Wade, R., 1998: «The Asian Debt-and Development Crisis of 1997: Causes and Consequences», *World Development*, vol. 26, núm. 8.
- , y Veneroso, F., 1998: «The Asian Crisis: the High Debt Model vs. the Wall Street-Treasury-IMF Complex», *New Left Review*, 228, marzo-abril.
- Yoon, J. H., 1999: «Neo-corporatism in Korea?: An Evaluation on the Tripartite Commission», *Review of Economics and Business*, vol. 13, núm. 2, Inha University, Incheon.
- , 2005: *Industrial Relations in Transition: Employers and Employees in an Age of Economic Democracy and Global Competition*, documento presentado ante la conferencia titulada Korea in the 21st Century-Challenges for a Newly Advanced Economy from a German Perspective, Düsseldorf, Alemania, 1.º de julio.

La crisis económica del Japón en la década de los noventa

Naoto Ohmi

Subsecretario general
de la Confederación de Sindicatos del Japón (RENGO)

¿Por qué se prolongó tanto la crisis económica japonesa? Una de las razones es que el Gobierno no adoptó las contramedidas en el orden adecuado. Asimismo, la poca solidez de la distribución de los ingresos afectó a la demanda.

Formación y estallido de la burbuja económica (1985-1992)

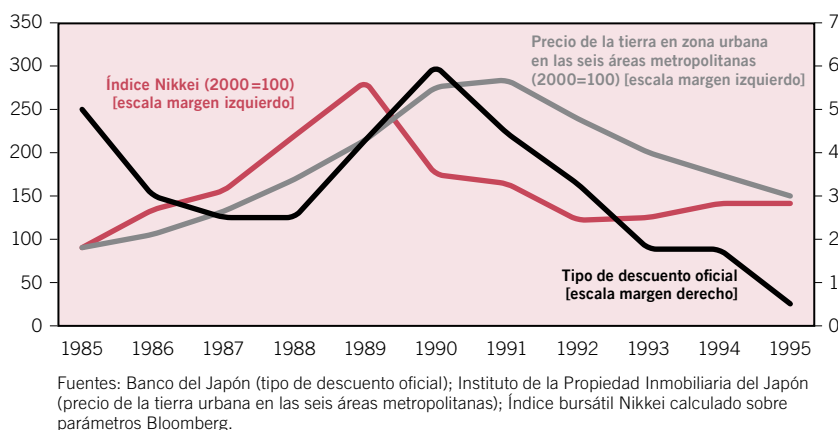
Los precios de la tierra y de las acciones crecieron de forma significativa en el Japón durante la segunda mitad del decenio de 1980. El índice bursátil Nikkei alcanzó el cenit de los 38.915 yenes a finales de 1989, y los precios de la tierra también alcanzaron su máximo en 1990, llegando casi a triplicarse en cinco años en las grandes ciudades (véase el gráfico 1). Dicha burbuja se originó porque la política monetaria no supo responder a tiempo a la importante subida del precio de los activos. Además, se alentó la liberalización financiera y se intensificó la actividad financiera, con una gestión de riesgos insuficiente, que adoleció de la aplicación del principio de autorresponsabilidad. Por todo ello, se dispararon tanto los activos financieros como la deuda.

De hecho, el yen y los precios de las acciones y de las obligaciones empezaron a desplomarse a principios de 1990. A finales del mismo año, cayeron también los precios de la tierra. Tras la caída, se deterioraron los préstamos concedidos por las instituciones financieras y afloraron los préstamos dudosos. Al desplome de los precios de la tierra y de las acciones siguió la caída de los precios de los llamados productos de ingeniería financiera, como afiliaciones a clubes de golf y adquisiciones de obras pictóricas de calidad. En mayo de 1990 quebraron algunas empresas al malograrse proyectos no relacionados con el núcleo de su actividad empresarial, como la construcción de campos de golf u otros espacios de esparcimiento. Incluso en aquel momento, los ciudadanos tardaron en darse cuenta de lo que conllevaría la expansión de los préstamos dudosos, originados por el estallido de la burbuja económica.

Política fiscal y monetaria en el período posburbuja (1992-1997)

Ya en 1992 no cabía duda de que la burbuja había estallado. La maquinaria dio marcha atrás y la demanda especulativa cayó empujada por las previsiones que auguraban una bajada de los precios. El precio de los activos experimentó un brusco e innecesario descenso y se multiplicaron, repentinamente, las deudas incobrables. En marzo de 1992 se implantó un paquete económico de emergencia, que incluía la promoción de la obra pública. Hasta septiembre de 1995 el Gobierno adoptó siete posteriores planes de emergencia o estímulo. El monto total de fondos empleados para ello superó los 60 billones de yenes.

Gráfico 1. Evolución de los precios, precios de la tierra y tipo de descuento oficial



El nacimiento de préstamos dudosos en el período posterior a la burbuja marcó el desmoronamiento del sistema financiero. No obstante, no se inyectaron fondos públicos en dicho sistema hasta 1996. Pese a que el Gobierno japonés abogó en varias ocasiones por una política fiscal expansiva, la deuda a largo plazo del país se incrementó y las medidas de estímulo económico tuvieron una repercusión limitada, debido a la incertidumbre reinante en el sistema financiero.

Las cooperativas de crédito Tokyo Kyowa y Anzen quebraron en diciembre de 1994. Fueron las primeras quiebras en el sector financiero en el período de posguerra. Siguió el Banco Hyogo, varias instituciones de préstamos para vivienda, al tiempo que el Banco Hanwa suspendió sus actividades. Esta situación condujo a un cambio en la política del Gobierno y la posterior inyección de fondos públicos. Los grandes bancos fundaron en 1993 la Sociedad Cooperativa de Adquisición de Crédito (CCPC), con el objetivo principal de subsanar los créditos bancarios con garantías y saldar bienes raíces. En aquel momento, el Banco del Japón y los grandes bancos crearon el Banco Tokyo Kyodou para gestionar los activos de las instituciones con problemas. En 1996 éste se transformó en el Banco de Resolución y Recaudación (RTC) con el fin de ampliar operaciones.

El Gobierno japonés decidió inyectar fondos públicos, por la nada desdeñable cifra de 685.000 millones de yenes, para cancelar los préstamos dudosos de las instituciones de préstamo para vivienda. No obstante, tal decisión terminó archivándose debido a las objeciones presentadas por los partidos de la oposición, quienes arguyeron que dichas instituciones no eran bancos. En aquel punto, el Gobierno tendría que haber concedido fondos públicos, no sólo a las instituciones de préstamo para vivienda, sino también a una serie de grandes bancos. En vez de eso, la Dieta (Parlamento) aprobó en 1996 la concesión de dinero público a instituciones de préstamo para vivienda. Esto

suscitó una gran confusión y críticas por parte de la opinión pública hacia el Gobierno y los bancos, y la inyección de fondos públicos para la cancelación de préstamos fallidos se convirtió en un tema tabú. De ahí que no se hiciese nada por dedicar fondos públicos para reestructurar el sistema financiero hasta que quebraron algunas de las principales instituciones financieras.

La recesión posburbuja concluyó en 1996. El PIB real, que había descendido en un 0,5 por ciento en 1993, creció en un 2,3 por ciento en 1995 y en un 2,9 por ciento en 1996. El Gobierno del entonces primer ministro Hashimoto anunció la introducción de seis reformas fundamentales. Las más importantes fueron la reforma de la estructura fiscal, y la reforma de la asistencia social, sobre todo, la subida del impuesto al consumo en 1996. En 1997 se aprobó una ley de recorte del gasto público, que preveía una reducción anual en la emisión de bonos públicos para financiar el déficit hasta 2003. Dicha ley no sólo impuso una carga de 9 billones de yenes a los contribuyentes japoneses, sino que también suscitó preocupación sobre el futuro y provocó un inenarrable daño a la economía japonesa, que había venido registrando signos de recuperación. La reforma de la estructura fiscal tuvo una profunda incidencia sobre el sistema financiero, cuyo problema de crédito fallido seguía aún sin resolver, y empeoró la situación de las principales instituciones financieras.

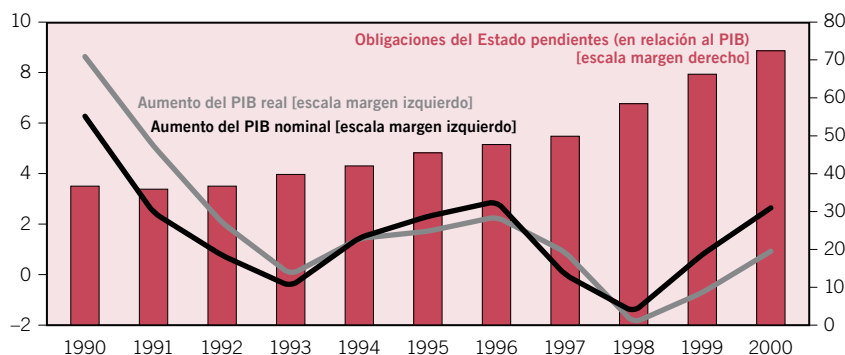
Política fiscal y monetaria (1998-1999)

En noviembre de 1997, cuando una serie de grandes bancos y sociedades de valores entraron en quiebra de forma sucesiva, la inestabilidad se adueñó del sistema financiero japonés. La carestía de crédito que se registró en el mercado financiero tuvo efectos adversos en la economía real. Las pequeñas empresas tenían dificultades para acceder a préstamos bancarios. Finalmente, el Gobierno comenzó a tomar medidas para arrostrar la quiebra de las instituciones financieras.

La severa derrota electoral que sufrió el gobernante Partido Liberal Democrático, en julio de 1998, invirtió el equilibrio de poderes entre el partido del gobierno y los de la oposición. De este modo, el Gobierno tuvo que suscribir una serie de compromisos con la oposición para poder aprobar medidas de estabilización. He aquí las principales medidas:

- *Introducción de fondos públicos para la recapitalización de las instituciones financieras.* Se destinaron 30 billones de yenes, procedentes de fondos públicos, a la estabilización del sistema financiero. En marzo de 1998, 21 grandes bancos recibieron un total de 1,8 billones, y, en marzo de 1999, 15 bancos percibieron 7,5 billones de yenes.
- *Intensa campaña legislativa para responder a la quiebra de las instituciones financieras.* En octubre de 1998 se aprobaron cuatro leyes para el

Gráfico 2. Variación anual en el saldo de bonos públicos y PIB real, 1990-2000



saneamiento financiero. Entre ellas, cabe destacar la Ley de Saneamiento Financiero, que se mantuvo en vigor hasta finales de marzo de 2001, con el objetivo de lidiar con instituciones financieras en quiebra o insolventes. En virtud de esta ley, se garantizaba la protección de los depositantes y también se permitía a las instituciones pertinentes seguir prestando dinero a prestatarios solventes. Una vez aplicada esta ley, pasaron a ser de gestión pública dos grandes bancos (aunque posteriormente fueron vendidos a inversores extranjeros), y se liquidaron varias instituciones financieras regionales con problemas.

- *Creación de un nuevo marco para la inspección financiera y la supervisión.* En abril de 1998 se implementó una política paliativa de urgencia que sirvió para la detección temprana, a través de inspecciones, por parte de las autoridades, de instituciones financieras con problemas y para evitar la quiebra mediante decretos para la mejora empresarial, etcétera. En junio de 1998 se revisó el plan de inspección y supervisión financiera. El papel que desempeñaba el Ministerio de Finanzas en la supervisión e inspección del sector bancario se transfirió al recién creado Organismo de Supervisión Financiera.

La subida del impuesto sobre el consumo en abril de 1997 y la inestabilidad imperante en el sistema financiero a partir de noviembre de 1997 tuvieron repercusiones negativas en la economía real. El Gobierno de Hashimoto presentó la Ley de Reforma de la Estructura Fiscal, diseñada para mejorar las condiciones fiscales y reducir los gastos, aunque pronto se vio obligado a revisar su política. La revisión de dicha ley tuvo lugar en mayo de 1998 y se retrasó en dos años el plazo máximo fijado para recuperar la solidez fiscal. Un mes después, se aprobó un presupuesto extraordinario, que contenía un paquete económico récord de 16,6 billones de yenes. No obstante, estas medidas parecían llegar demasiado tarde. La opinión pública se mostró muy

crítica hacia el Gobierno de Hashimoto, que había impuesto una carga de aproximadamente 9 billones de yenes en los ciudadanos.

El Gobierno del sucesor, Obuchi, hizo de la recuperación económica su prioridad principal. En noviembre de 1998, el Gobierno anunció un paquete económico de emergencia (de 24 billones de yenes) y varias medidas para la renovación económica en noviembre de 1999. También suspendió la Ley de Reforma de la Estructura Fiscal. Gracias a este conjunto de medidas económicas de gran escala, la economía pudo finalmente salir de su estado crítico. Aun así, quedaron muchos problemas sin resolver, como la ralentización del consumo, la continuada tendencia deflacionaria, el incremento de las quiebras empresariales y el aumento del desempleo. Por otra parte, la emisión de bonos públicos para financiar el déficit hizo que la deuda pública acumulada fuese cada vez mayor.

Elaboración de políticas para resolver definitivamente el problema de los créditos dudosos (2001-2002)

En marzo de 2001 el Banco del Japón adoptó la llamada «política de relajación cuantitativa» para hacer frente a la creciente deflación. El objetivo era reorientar las operaciones del mercado monetario, desde los tipos de interés a corto plazo (las tasas de interés de los préstamos a la vista sin garantías) al «saldo corriente de depósitos del Banco de Japón». La relajación cuantitativa se mantuvo hasta marzo de 2006, cuando el Banco del Japón adoptó una política de tipos de interés cero (véase el gráfico 3).

En octubre de 2002 el Gobierno anunció el Programa de Revitalización Financiera, con el objetivo de reconstruir el sector financiero mediante una eliminación radical de los préstamos incobrables de los grandes bancos. Como consecuencia, el porcentaje de este tipo de préstamos en las carteras de préstamo de los principales bancos cayó del 8,4 por ciento en 2001 al 7,2 por ciento en 2002 y al 5,2 por ciento en 2003. Con la reducción de dicho porcentaje hasta el 2,9 por ciento en 2004 el Gobierno señaló que había logrado subsanar los problemas ocasionados por los préstamos dudosos en los grandes bancos e hizo hincapié en el éxito obtenido a la hora de abordar la inestabilidad del sistema financiero.

En abril de 2003 se creó la Sociedad para la Revitalización Industrial del Japón (IRCJ), gracias a la cooperación entre sector público y privado. La labor de la IRCJ consistía en ofrecer sustento financiero y de cualquier otro tipo a empresas que habían acumulado una deuda excesiva, a pesar de contar con una gestión de recursos adecuada. Dicha sociedad poseía un capital de 50.000 millones de yenes, procedentes en su totalidad de las arcas de los bancos, con un techo de garantías estatales de 10 billones de yenes. El 90 por ciento de los 160 empleados de la IRCJ procedía del sector privado. Había dos empleados procedentes de los sindicatos. Entre los planes de la IRCJ

Gráfico 3. Fluctuación del tipo de interés y la base monetaria (1991-2006)

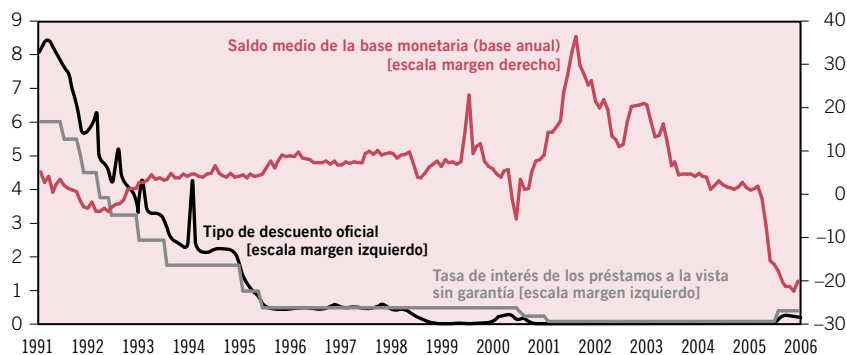
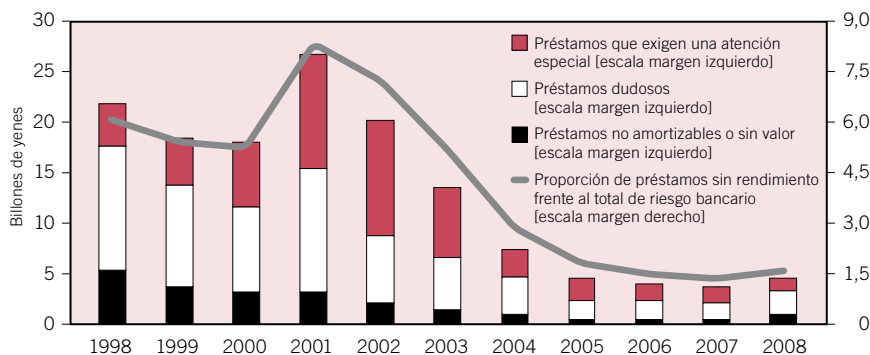


Gráfico 4. Evolución de los préstamos sin rendimiento (grandes bancos), 1998-2008



figuraba la adquisición intensiva de deuda durante sus dos primeros años de existencia y la venta de los préstamos cobrados en el momento de disolución de la sociedad, previsto para 2008. Sin embargo, en marzo de 2007, la IRCJ culminó con su labor de socorro a 41 empresas, y fue disuelta un año antes de lo previsto. El monto total de los préstamos suscritos por las empresas en cuestión superaba los 4 billones de yenes, lo que equivale al 10 por ciento de préstamos dudosos de los bancos. La IRCJ pagó 31.200 millones de yenes en concepto de impuestos durante su período de actividad, además de 43.200 millones de yenes que se abonaron al tesoro público en concepto del reparto de la propiedad residual originada tras la disolución. Por ende, no se impuso carga alguna sobre los ciudadanos.

Durante las negociaciones de la Dieta sobre la Ley de Sociedades para la Revitalización Industrial, la Confederación de Sindicatos del Japón (RENGO) recomendó que la estabilidad laboral y la participación de los sindicatos se construyeran durante el proceso de revitalización. Estos puntos quedaron recogidos en las enmiendas a la ley.

Hacia unas finanzas públicas saneadas

Una vez constituido el Gobierno de Koizumi en 2001, se redujo el total de obras públicas y se alejó la idea de estabilizar la economía a través de medidas positivas de estímulo fiscal. Durante casi seis años la economía japonesa recorrió la senda hacia la recuperación, desde 2002 hasta el otoño de 2007, gracias al aumento en las exportaciones y el consiguiente repunte de las inversiones de capital. Entre tanto, las grandes empresas multiplicaron sus beneficios, pero el reparto de la riqueza con los empleados fue insuficiente. El reparto del trabajo se contrajo, y el monto total de remuneraciones en efectivo cayó de forma prácticamente regular después del ejercicio fiscal de 1998. De ahí que no mejorase la vida de los trabajadores y que la economía no pudiera adentrarse en el camino de la recuperación sostenible apuntalada por un aumento del consumo. Además, se aplicó una serie de medidas neoliberales, basadas en la competencia y la eficacia, lo que provocó el colapso de la hasta entonces sólida clase media japonesa. Todo ello, unido al debilitamiento del sistema de distribución de los ingresos y de la red de seguridad social, conllevó la aparición de graves problemas, como diferencias en la remuneración, pobreza y la ampliación de las brechas en sectores industriales, empresas y regiones.

Conclusión provisional: los errores políticos trabaron la resolución de los problemas

Tras el estallido de la burbuja económica, fue necesario más de un decenio para estabilizar la economía y el sistema financiero del Japón. Esta circunstancia dejó como legado un inmenso déficit presupuestario. Uno de los motivos que explica la demora en abordar la situación acaecida tras el estallido de la burbuja, que resultó en una subida del déficit presupuestario, fue el hecho de que el Gobierno no adoptara las medidas fiscales y monetarias en el orden correcto. En un primer momento, el Gobierno tendría que haber concentrado sus esfuerzos en restaurar y estabilizar el sistema financiero, con medidas como la eliminación de los préstamos incobrables de las instituciones financieras y su recapitalización, y la concesión de garantías gubernamentales para los acuerdos interbancarios. Después de eso, se debería haber adoptado las medidas de estímulo fiscal. En realidad, el Gobierno aplicó una política positiva de expansión fiscal para hacer frente al desplome económico y no empezó a esforzarse seriamente en estabilizar el sistema financiero hasta 1998, cuando quebraron grandes bancos y sociedades de valores.

Existen muchas teorías que intentan explicar por qué el Gobierno tardó en adoptar un enfoque en pro de la estabilización. Hay quienes consideran que el Gobierno no se percató de que la liquidación lenta de grandes cantidades de préstamos dudosos engendraba un círculo vicioso, que alimentaba la aparición de más préstamos de este tipo, debido al desplome de los precios

de la tierra y de las acciones provocado por la ralentización económica. Al parecer, durante el período posterior al estallido de la burbuja, el Gobierno albergaba la esperanza de que el problema de los préstamos dudosos se resolviera de forma automática, con la llegada de la recuperación económica y la subida de los precios de la tierra. En principio, la falta de claridad por parte de las instituciones financieras, de la que da buena cuenta el hecho de que no comunicasen con prontitud y precisión el número de préstamos dudosos en su haber, también impidió que el Gobierno tomase las medidas apropiadas de forma inmediata.

Hay quienes piensan que directivos bancarios, autoridades monetarias y políticos retrasaron su respuesta para no asumir sus responsabilidades. RENGO y los sindicatos adoptaron, en general, una actitud pasiva ante la crisis económica del decenio de 1990. Esto se debe en parte a que no se vislumbraba con claridad cuál era la realidad de la crisis y no se disponía de la suficiente información. El enfoque de RENGO en los años noventa abogó principalmente por el recorte de impuestos para alentar la recuperación y el reforzamiento de la red social para el empleo. No se puede decir que RENGO desempeñara un papel positivo en aras de la recuperación de la bonanza financiera y la cancelación de los préstamos fallidos. No obstante, a partir de 1998, cuando se descubrió el origen de los problemas, RENGO reconoció que era necesario inyectar fondos públicos en las instituciones financieras, mostró su preocupación por las repercusiones sobre el empleo de la cancelación de los préstamos fallidos e instó al Gobierno a aprobar medidas para la revitalización de las empresas.

La participación de los sindicatos en la modificación de la legislación sobre quiebras

En los años noventa, tras un largo período de estancamiento económico, se reformó la legislación para facilitar la reestructuración de la actividad empresarial. Por ejemplo, el Gobierno dio su aprobación a las sociedades instrumentales auténticas y se promulgó una normativa sobre escisión empresarial. Al mismo tiempo, se revisó la legislación sobre quiebras empresariales. Dado que esta normativa tiene una incidencia notable sobre el empleo y las condiciones de trabajo, varios representantes sindicales electos participaron en el Comité de Legislación sobre Quiebras con el fin de que se escuchase la opinión de los sindicatos durante las deliberaciones.

Durante el proceso de revisión de la legislación sobre quiebras, RENGO solicitó una mayor implicación por parte de los sindicatos en los procesos de quiebra, y mejoras en el tratamiento jurídico de las deudas que se debían a la fuerza laboral. El autor del presente artículo participó en la adopción de medidas contra la quiebra empresarial, en calidad de afiliado a un sindicato industrial que reunía a trabajadores de la industria textil, de la confección de

prendas, de la elaboración de alimentos y de la distribución desde finales del decenio de 1990 hasta la mitad del decenio de 2000. Según su propia experiencia, la seguridad en el empleo quedaba mejor garantizada en caso de rescate de una empresa en colapso que mediante la quiebra. De ahí que el autor sostuviese que la reforma de la ley debía garantizar una normativa sobre rescates en caso de quiebras más asequible y la participación de los sindicatos en el proceso de rescate.

En cuanto a la protección de los asalariados, se registraron ciertos avances, como el fortalecimiento de la protección de las demandas laborales y un mayor compromiso de los sindicatos en casos de quiebra o de rescate empresarial. No obstante, la reforma de la normativa sobre empresas dio más poder a los accionistas. De ahí que la susodicha reforma no mejorara la participación de los trabajadores y los sindicatos en la administración de las sociedades.

Cada vez que aumenta el peso de las quiebras con rescate, la protección de los trabajadores se centra más en la seguridad del empleo, y se deja de lado la garantía de las demandas laborales. En tal caso, existen varias opciones factibles para el rescate, como la transferencia de un negocio. Cuando esto sucede, se puede pedir a los trabajadores que acepten una serie de concesiones y se torna necesario un enfoque polifacético en aras de la protección del trabajador. Con tal fin, se debe garantizar la participación de los representantes sindicales en lo relativo al gobierno de las sociedades. Sin embargo, las reformas en el gobierno de las empresas en el Japón tienen como objetivo maximizar los beneficios de los accionistas, al tiempo que se menoscaba el compromiso para con los empleados, que son la parte interesada fundamental.

La reforma del mercado laboral mediante la liberalización

El Gobierno de Hosokawa llegó al poder en 1993 y adoptó una más ambiciosa política de liberalización, con el objetivo de fomentar la competencia y revitalizar la economía. En diciembre de 1993 el Grupo de Expertos sobre la Reforma de la Estructura Económica, una entidad de carácter privado que asesoró al Primer Ministro Hosokawa, declaró lo siguiente: «las restricciones económicas ‘se deben aliviar como norma’ al tiempo que deben reducirse las obligaciones sociales al mínimo, enarbolando la autorresponsabilidad como principio fundamental». El informe del Grupo abogaba por «una revisión profunda de las restricciones oficiales», en la que «se revisaran todos los ámbitos de forma idéntica sin permitir excepción alguna (...) y aplicando los mismos criterios en protección social, educación, trabajo y servicios financieros». Asimismo se pedía «una institución tercera poderosa, con su propia secretaría y con potestad para asesorar al Gobierno en cuestiones relacionadas con la desreglamentación».

El Gobierno aprobó la creación de esta institución tercera en febrero de 1994. En diciembre de ese mismo año se fundó el Consejo para la Reforma Administrativa y en abril de 1995 nació el Subcomité de Desreglamentación. Desde entonces, las medidas del Gobierno en materia de desreglamentación suelen venir impulsadas por iniciativas del Subcomité. El Gobierno secundó prácticamente sin modificaciones el Plan de Promoción de la Reforma Normativa, y se exigió a los distintos ministerios que reformaran sus actividades de acuerdo con el programa de acción. El Subcomité también revisó en determinadas ocasiones el programa de acción, supervisó los avances en la aplicación del mismo y propuso nuevas reformas en ámbitos donde aún no habían sido aplicadas. El Subcomité como tal fue disuelto en diciembre de 1997, pero prosiguió su labor hasta marzo de 2010, con otras denominaciones y con mayor entidad e influencia.

Sobre la desreglamentación, RENGO resaltó la necesidad de «un cambio de política del Gobierno, que ‘dé prioridad al ciudadano de a pie’ y garantice la estabilidad y seguridad en la vida de los ciudadanos». RENGO se comprometió con la promoción activa de la desreglamentación para mejorar la calidad de vida. Por ende, hasta el año 2000, hubo representantes de RENGO en el Grupo de Expertos sobre la Reforma de la Estructura Económica y en los sucesivos comités gubernamentales sobre desreglamentación. No obstante, cada vez resultaba más evidente la disparidad de criterio entre RENGO y los comités de desreglamentación en materia laboral y sindical. Debido en parte a esta situación, tras la creación del Consejo para la Reforma Normativa, la confederación sindical ha dejado de enviar sus representantes.

En diciembre de 1995, el Subcomité de Desreglamentación remitió al Primer Ministro su primer documento de opinión sobre promoción de la desreglamentación. En él se abordaba la liberalización de la colocación laboral retribuida y los servicios de trabajo temporal. En definitiva, se había puesto en marcha la reforma del mercado de trabajo con el objetivo de hallar nuevos ámbitos de crecimiento mediante la reforma de la legislación y permitiendo que la flexibilidad del mercado desempeñase un papel complementario en el hallazgo de las nuevas esferas empresariales.

La Ley sobre Trabajo Temporal se promulgó en 1985. La colocación laboral retribuida, hasta entonces prohibida por la Ley de Estabilización del Empleo, se permitió en una serie de servicios enumerados en una lista «positiva». En un primer momento, varios sectores estuvieron exentos de esta norma de forma expresa; entre ellos, la construcción, el transporte portuario, la seguridad y otros ámbitos considerados no aptos para trabajadores temporarios. Cuando se promulgó la ley, el nuevo sistema sólo reglamentaba a 13 sectores, pero en 1996 había 26 sectores desreglamentados, de conformidad con esta ley.

El conjunto de medidas ulteriores de liberalización propuestas por el Subcomité de Desreglamentación para el sistema de trabajo temporal incluía la adopción de una lista negativa de servicios cubiertos, así como una revisión

exhaustiva de las condiciones, tales como la duración del período de trabajo temporal y las medidas adoptadas para proteger a los trabajadores. Estaba previsto que dichas medidas se aplicaran durante el ejercicio fiscal de 1997, tras las deliberaciones del Consejo Central para la Seguridad en el Empleo.

En diciembre de 1997 el Consejo adujo que «en virtud de las nuevas normas internacionales dispuestas en el Convenio núm. 181 de la OIT, teniendo en cuenta la necesidad de reaccionar ante las circunstancias sociales y económicas actuales, asegurar las diferentes modalidades de trabajo y garantizar la seguridad en el empleo; el sistema de trabajo temporal debe ser considerado como una medida vinculada con el ajuste de la oferta y la demanda de la fuerza de trabajo temporal e itinerante»¹. La interpretación del «ajuste de la oferta y de la demanda de la fuerza de trabajo temporal e itinerante» fue objeto de debate. En particular, los sindicatos actuaron con cautela, ya que les preocupaban las posibles consecuencias que se producirían si las cadenas de producción de la industria de manufactura en manos de trabajadores de temporada, a tiempo parcial y sujetos a un contrato se abriese al trabajo temporal arguyendo un «ajuste de la oferta y la demanda de la fuerza de trabajo temporal e itinerante». RENGO se opuso al proyecto de enmienda de la Ley de Trabajo Temporal, ya que habría permitido la rápida sustitución de trabajadores fijos por temporarios. Se temía que una ley permisiva sobre trabajo temporal bloquease el mercado laboral.

El proyecto de ley se estudió en 1999 durante una sesión ordinaria de la Dieta, como parte de un paquete que incluía el Convenio núm. 181 de la OIT, el proyecto de enmienda de la Ley de Seguridad en el Empleo y el proyecto de enmienda de la Ley de Trabajo Temporal. Los legisladores aceptaron solicitudes de enmienda de RENGO, como la limitación a un año de la duración del período de trabajo temporal, la protección de la información personal, la aplicación de disposiciones sobre acoso sexual y protección a la maternidad en los lugares de trabajo de trabajadores temporarios, y la facilitación de la aplicación de patrones de seguridad social y sindical para los temporarios.

La Ley sobre Trabajo Temporal se promulgó, con enmiendas, el 30 de junio de 1999. Entre los cambios sustanciales cabe destacar que se cambió la lista positiva por una lista negativa. Uno de los sectores que seguía excluido

1. Durante la 85.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en junio de 1997, se adoptó el Convenio sobre las agencias de empleo privadas (núm. 181). Hasta aquel entonces, la OIT aplicaba una política, basada en el Convenio núm. 96, en virtud de la cual se suprimían las agencias retribuidas de colocación (Parte II) o se aplicaban ciertas condiciones sobre dichos servicios (Parte III). Según la OIT, esta postura iba a la zaga de los cambios que se registraban en el mercado laboral, de ahí que la adopción del Convenio núm. 181 tuviese como objetivo «permitir el funcionamiento de las agencias de empleo privadas, así como la protección de los trabajadores que utilicen sus servicios» (artículo 2, párrafo 3). Están sujetos a dicho Convenio todos los servicios de colocación, los servicios de trabajo temporal y demás servicios vinculados con la búsqueda de empleo. La adopción del Convenio núm. 181 tuvo repercusiones significativas sobre el mercado laboral japonés en los años siguientes.

era la industria de la manufactura. Se limitó a un año o menos la duración del período de trabajo temporal en los servicios no cubiertos ya por el sistema de trabajo temporal. En los veintiséis servicios conocidos como especializados se impuso un límite máximo de tres años al período de trabajo temporal. Se aconsejaría a los empresarios que vulnerasen la norma que ofreciesen trabajo ordinario a los temporarios afectados, si éstos así lo deseaban. Si el empresario se negaba, se podía revelar el nombre de la empresa infractora. Las enmiendas de 1999 suscitaron intensos enfrentamientos entre sindicatos y patronal durante el proceso de deliberación, ya que suponían un cambio integral en la concepción de la forma de abordar los servicios de trabajo temporal.

En 2003 se volvió a revisar la Ley de Trabajo Temporal, esta vez bajo la considerable influencia del Consejo para la Reforma Normativa. El delegado electo de RENGO fue excluido del Consejo y sustituido por dos representantes del sector de la colocación laboral. En el Consejo se debatió «la abolición del límite de un año en el período de los temporarios» y «la revocación de la prohibición del acceso de los trabajadores temporarios a puestos de manufactura de bienes». En el Consejo Central para la Seguridad en el Empleo se produjeron desavenencias entre los sindicatos y la patronal, aunque finalmente el Gobierno intervino con determinación, y el 6 de junio de 2003 se promulgaron las nuevas enmiendas a la Ley sobre Trabajo Temporal. Se amplió el límite máximo de la duración del período de trabajo temporal de uno a tres años. Además, en caso de querer ampliar el período del temporario pasado un año, el empresario estaba obligado a escuchar las opiniones del sindicato mayoritario en el lugar de trabajo en cuestión, y si el empresario quería contratar a temporarios, una vez superado el período de trabajo temporal, debía ofrecerles a esos trabajadores un puesto fijo. Se abolió el límite (de tres años) del período temporal en los veintiséis servicios antedichos, y el empresario tenía que ofrecer con carácter prioritario un empleo fijo a los temporarios con más de tres años de servicio. Los puestos del sector de la manufactura, hasta entonces excluidos de los servicios cubiertos por el sistema de trabajo temporal, se abrieron a los temporarios (no obstante, como medida de transición, el límite de un año al período de trabajo temporal se mantuvo en vigor durante tres años). Se institucionalizó la «colocación previa», es decir, se derogó la anterior prohibición de buscar a un trabajador determinado en forma de entrevistas previas por parte de los empresarios o pidiéndoles el currículum.

Si examinamos las revisiones de las leyes del trabajo desde los años noventa, podemos concluir que el Gobierno repitió un patrón que siempre se iniciaba con el apoyo al «plan de promoción de la reforma normativa», del que emanaba la dirección política a seguir y que concluía pidiendo la opinión del Consejo Central. De hecho, los representantes sindicales mostraron su recelo ante la posibilidad de que la desreglamentación originase la aparición de una categoría de «trabajadores de bajo costo y fácil manejo», en beneficio de los intereses de los empresarios. De ahí que los sindicatos insistiesen en la necesidad de estipular normas de procedimiento durante las deliberaciones

del Consejo. No obstante, se impusieron límites injustos al debate, ya que debía contar con la aprobación gubernamental. Es indudable que esto dio como resultado un corpus de reformas del mercado de trabajo orientadas especialmente hacia la creación de una fuerza laboral de fácil manejo.

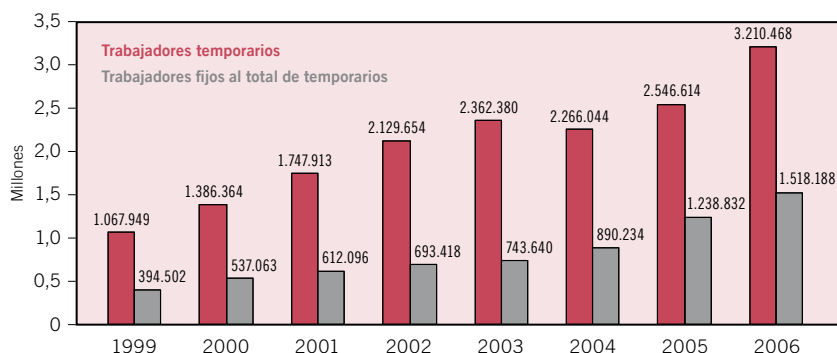
Como consecuencia de todas estas medidas, el total de empresas que recurría a temporarios y el número de temporarios crecieron considerablemente. Durante el ejercicio fiscal de 2006 un total de 3.210.468 temporarios entró a trabajar en empresas, lo que supone un aumento del 26,1 por ciento con respecto al año anterior y equivale a 1.518.188 trabajadores fijos (véase el gráfico 5).

La desreglamentación del servicio de trabajo temporal ocasionó un alarmante repunte del número de trabajadores con una baja remuneración. Esto acrecentó la brecha entre las formas de trabajo y fomentó una bipolarización de la fuerza laboral.

El 1.º de marzo de 2004 se liberalizó el trabajo temporal en la industria de la manufactura, pero la contratación externa mediante contratos de servicios ya existía en este sector antes de que se levantara la prohibición del trabajo temporal. Por ello, preocupaba saber si se iba a mantener de forma clara la diferenciación entre los servicios de trabajo temporal y los servicios por contrata. Se pudo comprobar que existían motivos para la preocupación. Se revelaron casos de servicios por contrata encubiertos y de servicios ilegales de trabajo temporal, lo que despertó la preocupación social. Desde 2007 también se vienen observando vulneraciones a los servicios de trabajo temporal de un día, como el acceso a servicios vetados a temporarios y la doble temporalidad.

En cuanto a la reforma del mercado laboral, los sindicatos resolvieron no oponerse a la mejora del sistema de colocación laboral en el sector privado, aunque consideraban que era necesario establecer ciertas normas sobre los servicios privados de colocación. Así, los sindicatos acordaron revisar la

Gráfico 5. Evolución del número de trabajadores temporarios, 1999-2006



Nota: El total de temporarios corresponde al total de asalariados y trabajadores inscritos en el servicio general de trabajo temporal y al total de empleados ordinarios en el servicio especial de trabajo temporal.

Fuente: Ministerio de Sanidad, Trabajo y Bienestar, Informe sobre el Servicio de Trabajo Temporal (2007).

política del mercado laboral japonés, al amparo de la adopción del Convenio núm. 181 de la OIT. No obstante, hubo discrepancias entre la postura de los sindicatos, que propugnaban la adecuada protección de los trabajadores, y los empleadores, que buscaban ampliar sus posibilidades comerciales.

En definitiva, los representantes sindicales se opusieron a las revisiones de la Ley de Trabajo Temporal, presentadas por el Subcomité de Desreglamentación, aunque la propuesta del Consejo Central fue la más acorde con las exigencias del Subcomité. Sin embargo, la propuesta del Consejo contemplaba cierto grado de protección del trabajador.

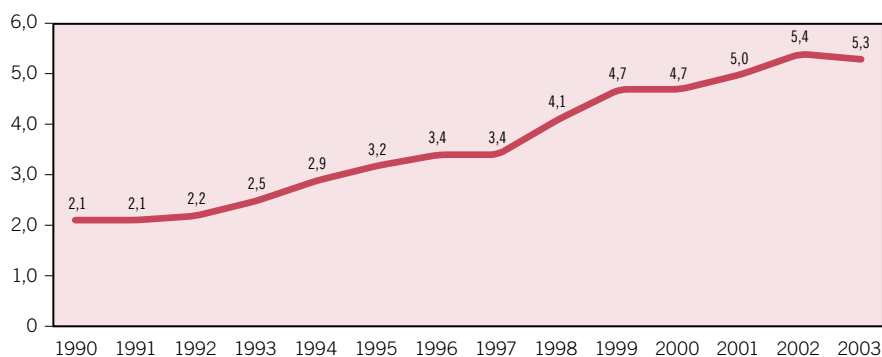
Como resultado de esta corriente de desreglamentación, se disparó el servicio de trabajo temporal, no sin que surgieran ciertos problemas relacionados con el mismo. Por consiguiente, en 2009 el Gobierno se vio obligado a corregir la política de desreglamentación tan recurrente en los últimos años.

Cambios en la estructura del empleo

En 1990, en plena burbuja económica, la tasa de paro total en el Japón se mantenía en el 2,1 por ciento (véase el gráfico 6). Dicha tasa siguió creciendo durante la década de los noventa hasta alcanzar un máximo de 4 por ciento en 1998. En aquel momento, la tasa de desempleo del Japón superaba a la de Estados Unidos. La escalada continuó hasta 2002. A partir de la segunda mitad de la década de los noventa, se mantuvo al alza el desempleo provocado por las quiebras empresariales y los despidos.

También hubo cambios en la estructura laboral japonesa. En el año 2000 la cifra de trabajadores fijos era de 36,3 millones, 1,8 millones menos con respecto al nivel máximo registrado en 1997 (véase el gráfico 7). Desde entonces, el número de trabajadores fijos ha seguido despeñándose, hasta los 33,3 millones de 2005. En contraste, el total de trabajadores no fijos ha aumentado de

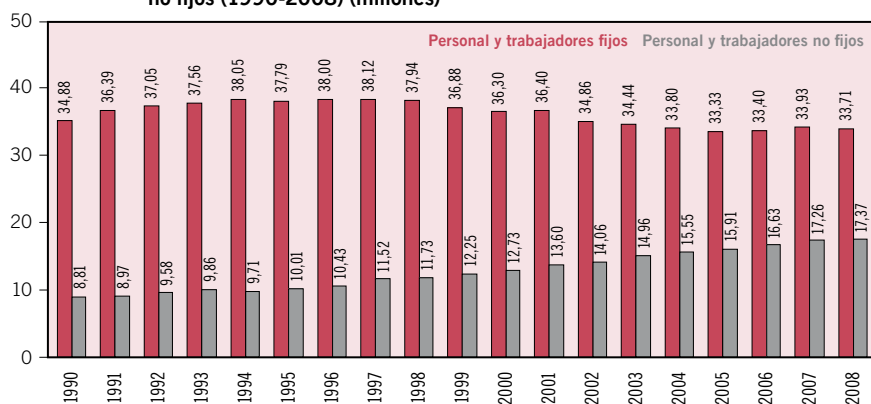
Gráfico 6. Evolución de la tasa total de desempleo (porcentaje)



Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores y de las Comunicaciones, Instituto de Estadística, Encuesta sobre población activa.

forma sustancial². En 1991 había un total de 8.970.000 de trabajadores no fijos, mientras que en 2000 la cifra creció en 3,8 millones, hasta alcanzar los 12.730.000. En 2008, se contaban 17.370.000 de trabajadores no fijos, lo que equivale a más de un tercio de la población activa. En el Japón no reina aún el principio de trato igual para trabajadores fijos y no fijos; y los empleadores que contratan a no fijos se ahorran cantidades bastante importantes en costos laborales. Durante la prolongada depresión que siguió al estallido de la burbuja, las empresas se esmeraron en adoptar una conducta empresarial que buscaba obtener beneficios a corto plazo, y en sus prácticas empresariales sustituyeron de manera drástica a trabajadores fijos por no fijos. Como consecuencia, se produjo el colapso de la base social del país, es decir, la clase media, debido a la bipolarización de la fuerza laboral. Así, creció el estrato de trabajadores con ingresos más bajos, con una renta inferior a 2 millones de yenes.

Gráfico 7. Total de personal y trabajadores fijos frente a personal y trabajadores no fijos (1990-2008) (millones)



Fuente: Ministerio del Interior y de las Comunicaciones, Instituto de Estadística, Encuesta sobre población activa.

El efecto de la crisis económica en los hogares

La evolución del monto total de remuneraciones en efectivo desde el decenio de 1990 hasta principios del decenio de 2000 (véase el gráfico 8) muestra que dichas remuneraciones crecieron de forma sostenida hasta 1997, aunque disminuyeron en 1998 en comparación con el año anterior, y en 1999 se desplomaron en un preocupante 5 por ciento. En 2000 se registró una ligera subida, y en 2002 volvieron a caer. De este modo, en conjunto, durante el período

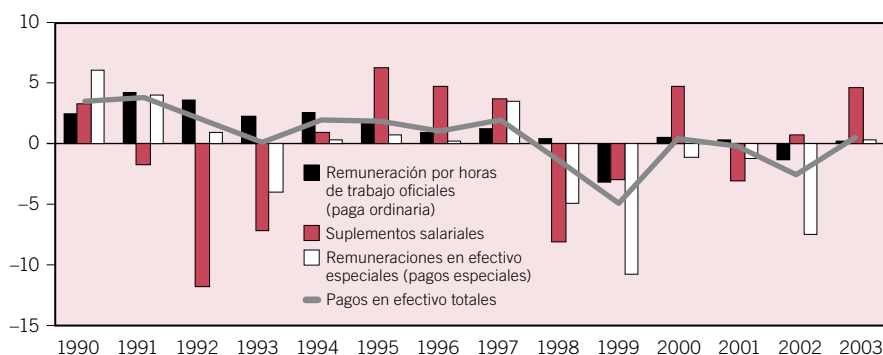
2. Los trabajadores fijos son aquéllos contratados de forma directa, por un período de empleo no fijo y que trabajan a tiempo completo. Por el contrario, los trabajadores no fijos no cumplen ninguno de los criterios anteriores. Son trabajadores no fijos: los temporarios (contratados de forma indirecta), los trabajadores con contratos de duración determinada, los trabajadores a tiempo parcial, etcétera.

comprendido entre la segunda mitad del decenio de 1990 y los primeros años del decenio de 2000, se observa una tendencia a la baja en las remuneraciones de los asalariados.

En cuanto a las compensaciones, en 1992, cuando el monto total de remuneraciones en efectivo creció con respecto al año anterior, las primas por horas suplementarias, como las percibidas en concepto de horas extraordinarias o vacaciones, se redujeron en un 10 por ciento con respecto al año anterior. Esto indica que, en aquel momento, se limitaron las horas suplementarias y las vacaciones para realizar ajustes. En 1993 cayeron otras remuneraciones en efectivo especiales, como las primas anuales. Después, entre 1994 y 1997, las remuneraciones en concepto de horas de trabajo oficiales, las pagas extraordinarias y las remuneraciones en efectivo especiales crecieron con respecto al año anterior. En cambio, en 1998 empezó a decrecer el total de remuneraciones en efectivo con respecto al año anterior, al mismo tiempo que volvieron a caer las pagas extraordinarias y las remuneraciones en efectivo especiales. En 1999 la remuneración por horas de trabajo oficiales, que se había mantenido al alza en los años precedentes, comenzó a reducirse y en los hogares de los asalariados se comenzaron a vivir épocas difíciles por razón del presupuesto disponible. En 2000 se registró una cierta mejoría con el aumento de la remuneración por las horas de trabajo oficiales y las pagas extraordinarias, aunque las remuneraciones en efectivo especiales siguieron cayendo entre 1998 y 2002, y, peor aún, la remuneración en concepto de horas de trabajo oficiales volvió a caer en 2002.

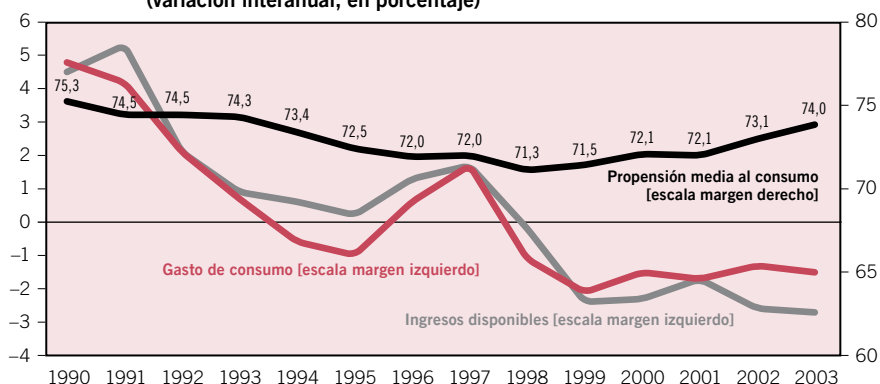
La incidencia de la caída de los salarios queda de manifiesto en el gasto de consumo de los hogares (véase el gráfico 9). La propensión media al consumo, esto es, la proporción del gasto con los ingresos disponibles, bajó de forma gradual del 75,3 por ciento en 1990 al 71,3 por ciento en 1998, para después subir, también de forma gradual, hasta 2003. La división de hogares por categoría de ingresos (véase el gráfico 10) indica que, durante el período comprendido entre la primera mitad de los años noventa hasta 1998

Gráfico 8. Evolución de los salarios: 1990-2003 (variación interanual, en porcentaje)



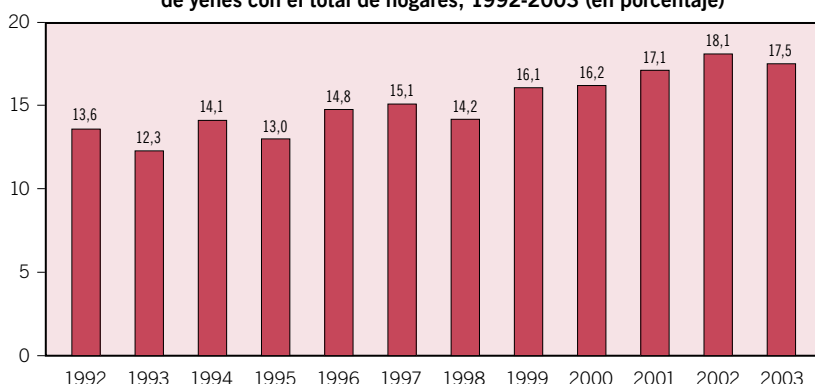
Fuente: Ministerio de Sanidad, Trabajo y Bienestar, Estadísticas mensuales del trabajo.

Gráfico 9. Ingresos disponibles y gasto de consumo 1990-2003
(variación interanual, en porcentaje)



Fuente: Ministerio del Interior y de las Comunicaciones, Instituto de Estadística, Encuesta sobre el presupuesto de los hogares (Hogares de los trabajadores).

Gráfico 10. Relación de hogares con ingresos anuales inferiores a 2 millones de yenes con el total de hogares, 1992-2003
(en porcentaje)



Fuente: Ministerio de Sanidad, Trabajo y Bienestar, Encuesta Nacional sobre medios de subsistencia.

aproximadamente, el porcentaje de hogares con ingresos anuales inferiores a los 2 millones de yenes se mantuvo entre el 12 y el 15 por ciento, mientras que, desde 1999 hasta los primeros años del decenio de 2000 el porcentaje de hogares con ingresos más bajos creció del 16 al 18 por ciento. Al parecer, el aumento de hogares con ingresos relativamente bajos repercutió en la contracción total del consumo en los hogares.

A partir de 1994 se comenzaron a implantar programas para estimular el consumo de los hogares, con medidas como la bajada del impuesto sobre la renta, si bien la repercusión de estos recortes en el consumo fue, al parecer, limitada³. En 1999, varios ayuntamientos de todo el país, con fondos que

3. Masahiro Hori y Satoshi Shimizutani: *Micro Data Studies on Japanese Tax Policy and Consumption in the 1990s*, documento de debate ESRI, vol.14, septiembre de 2002.

procedían de forma íntegra del Estado, emitieron cupones de incentivo regional. Estos bonos, con un valor de 20.000 yenes por persona, tenían como objetivo estimular el consumo personal y revitalizar las economías regionales⁴. No obstante, según una encuesta de 1999 sobre los hogares aptos para el goce de dichos cupones, éstos suscitaron un aumento del consumo de entorno al 32 por ciento de su valor. Los cupones sí ayudaron a incrementar el consumo, sobre todo de bienes semiduraderos, pero su efecto de estímulo sobre el consumo fue disminuyendo con el tiempo⁵.

4. Personas aptas para el goce de los cupones: 1) jefes de hogar con hijos menores de 15 años (nacidos a partir de enero de 1983); 2) beneficiarios de la pensión asistencial para la tercera edad, pensión general por discapacidad, pensión general de viudedad, prestación por maternidad, para madres sustitutas o por orfandad, así como beneficiarios de prestaciones para el cuidado de los niños, para niños con discapacidad o prestaciones especiales por discapacidad.; 3) beneficiarios de la asistencia social o individuos bajo custodia en un centro de asistencia social; y 4) individuos de 65 años o más (nacidos antes del 1.º de enero de 1934) y personas exentas del impuesto municipal (excepto personas dependientes que no trabajen, de acuerdo con el código fiscal del sujeto imponible).

5. Masahiro Hori, Chang-Tai Hsieh, Keiko Murata y Satoshi Shimizutani: *Did the Shopping Coupon Program Stimulate Consumption? Evidence from Japanese Micro Data*, documento de debate ESRI, vol. 12, abril de 2002.

El mercado laboral y la deflación en el Japón

Hansjörg Herr
Milka Kazandziska

Berlin School of Economics and Law

¿Por qué el Japón se vio afectado por la deflación? La evolución de los salarios fue un factor clave. Si no se producen intervenciones políticas de gran alcance, los países industrializados podrían correr la misma suerte.

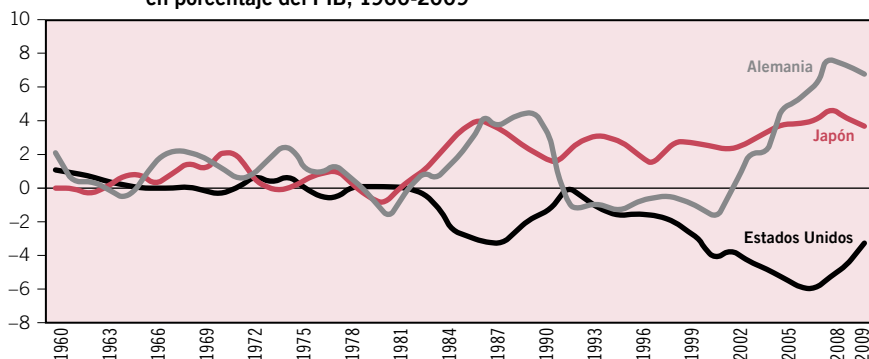
Todos sabemos que la Gran Depresión de los años treinta llevó a la deflación del mercado de bienes y a un colapso acumulativo de la economía. Se tiene menos conciencia de que los Estados Unidos sufrieron una verdadera burbuja inmobiliaria a principios los años veinte, que afectó en particular a Manhattan, Chicago y Florida. Dicha burbuja tocó a su fin en 1926. Entre 1921 y 1929, el índice Dow Jones subió de 60 a 400. En 1929 se produjo el final de la burbuja del mercado bursátil. Al igual que la crisis de las hipotecas basura que empezó en los Estados Unidos en 2007, la crisis financiera de los años veinte originó una profunda crisis en la economía real. La economía estadounidense, como la de la mayoría de los países durante la década siguiente, entró en una fase sin prosperidad que concluyó sólo cuando los países empezaron a prepararse para la Segunda Guerra Mundial. La pregunta clave es si la crisis de las hipotecas basura traerá consigo también un prolongado período de ausencia de prosperidad combinado con un desempleo elevado y persistente.

El Japón vivió una auténtica burbuja inmobiliaria y del mercado bursátil en la segunda mitad de los años ochenta. La implosión de estas burbujas en el Japón, al igual que en los Estados Unidos tras el final de las burbujas en los años veinte, desencadenó un largo período de bajo crecimiento o ausencia de éste y de aumento del desempleo. Al acabarse la burbuja, todos los componentes de la demanda privada nacional se colapsaron. No solamente se estancó la demanda de inversiones, sino que la demanda de consumo privado también perdió dinamismo y aún no se ha recuperado. Durante todo el período, el Japón logró unos elevados excedentes de cuenta corriente (gráfico 1). Pero el relativamente próspero sector centrado en las exportaciones no pudo compensar la falta de demanda privada nacional. Además, la demanda del Gobierno no bastaba para compensar el estancamiento de los elementos de la demanda privada nacional. Aún más perturbador es el hecho de que la deflación, que se creía que era un fenómeno de los años treinta, volviera. En el Japón, el índice de precios al consumo (IPC) descendió ligeramente pero el deflactor del PIB decreció considerablemente (gráfico 2). Entre 1994 y 2008, el deflactor del PIB decreció más de un 12 por ciento¹.

En este artículo analizamos la aparición de la burbuja en el Japón y lo ocurrido cuando concluyó. La cuestión que más nos interesa analizar es cómo fue posible que el Japón cayera en la deflación. Consideramos que el factor

1. El IPC es más importante para el bienestar de los hogares; el deflactor del PIB lo es para la situación en el sector empresarial.

Gráfico 1. Balanzas por cuenta corriente de los Estados Unidos, Alemania y Japón en porcentaje del PIB, 1960-2009



Fuente: Fondo Monetario Internacional: *Perspectivas de la Economía Mundial*, 2009.

El mercado
laboral
y la deflación
en el Japón

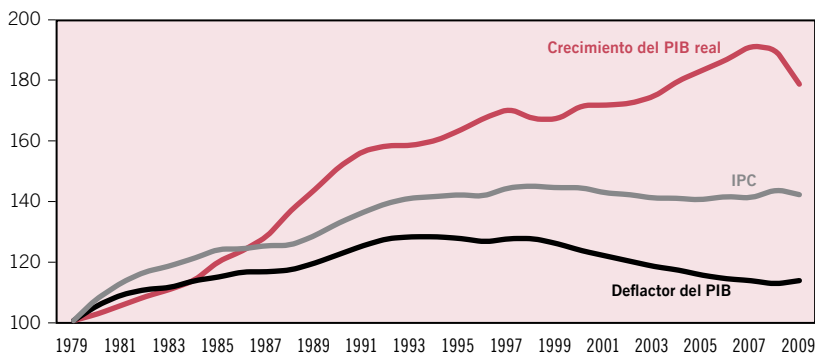
clave es el aumento de los salarios. Estamos convencidos de que los economistas y los sindicatos pueden aprender de los acontecimientos negativos ocurridos en el Japón. Proseguimos analizando brevemente cómo surgió la burbuja japonesa. A continuación trataremos los préstamos en situación de incumplimiento y las reacciones en materia de política fiscal y monetaria. Después nos centraremos en la evolución del mercado laboral, los salarios y los niveles de los precios. Por último, sacamos conclusiones.

El desarrollo de la burbuja en el Japón

El período entre la Segunda Guerra Mundial y el final de los años ochenta fue una etapa de espectacular crecimiento económico en el Japón, junto con bajas tasas de desempleo y una distribución de la renta relativamente equitativa. De hecho, hasta finales de los años ochenta, el Japón era considerado como un modelo de desarrollo económico próspero. En los decenios de 1950 y 1960, su cuenta corriente estaba bastante equilibrada. Lucharon de forma activa en contra de los déficits por cuenta corriente pero no tuvieron elevados excedentes. Esto cambió a finales de los años setenta cuando el Japón empezó a convertirse en uno de los países del mundo con más excedentes, junto con Alemania y posteriormente China (gráfico 2). Teniendo en cuenta que la mayor parte de los excedentes eran en relación con los Estados Unidos, surgió un conflicto entre los dos países. El Japón sufrió en la primera mitad de los años ochenta la elevada apreciación del dólar estadounidense, incluso contra el yen. Alemania no se encontraba en el corazón del conflicto, ya que logró sus excedentes en relación con más países, la mayoría europeos.

En septiembre de 1985, el G-5 (Francia, Alemania, Japón, Reino Unido y Estados Unidos) firmó el Acuerdo Plaza para reducir las medidas proteccionistas, abrir sus mercados, desregularizar sus mercados financieros y, lo más

Gráfico 2. PIB real, deflactor del PIB e IPC, 1979-2009 (índice 1979 = 100)



Fuente: Cálculos del autor basándose en Ameco.

importante, intervenir en los mercados de divisas para reducir el valor del dólar estadounidense. El objetivo era ayudar a reducir el creciente déficit por cuenta corriente de los Estados Unidos y la divisa estadounidense muy apreciada y, al mismo tiempo, disminuir los elevadísimos excedentes por cuenta corriente del Japón. El valor del dólar estadounidense descendió y el yen se apreció. El excedente por cuenta corriente japonés disminuyó ligeramente. Como consecuencia del Acuerdo Plaza y de la apreciación del yen, los políticos japoneses creyeron que era necesario estimular la economía nacional. El dólar estadounidense se depreció, pero no fue un buen aterrizaje sino más bien un desplome. En febrero de 1987 se firmó el Acuerdo de Louvre para evitar un mayor declive del dólar estadounidense. El Japón se vio obligado a estimular la economía nacional, incluso más, para promocionar el crecimiento y así reducir en mayor medida los persistentes excedentes por cuenta corriente. En mayo de 1987 el primer ministro Nakasone anunció unas medidas bastante excepcionales por parte del Banco del Japón para aumentar la demanda nacional con el objetivo de reducir el excedente por cuenta corriente sin una apreciación del yen o una mayor depreciación del dólar estadounidense (Okina y Shiratsuka, 2001, pág. 422). En diversas ocasiones durante este período, el Banco del Japón intervino de manera contundente en el mercado de divisas para evitar la apreciación del yen.

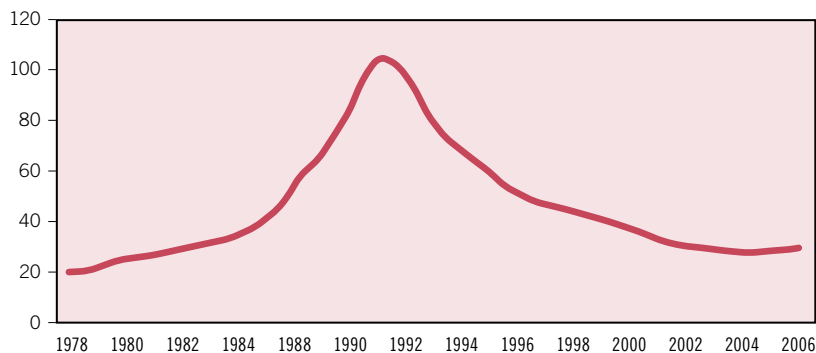
Se produjo una expansión de la política monetaria y ésta financió un aumento del crédito, lo que permitió, a su vez, que se produjera una expansión, no sólo de la economía real, sino también de los precios de los activos. Desde la Segunda Guerra Mundial hasta los años ochenta, el principal instrumento de la política monetaria que utilizó el Banco del Japón fue el control directo del volumen crediticio acordado por los bancos comerciales y conocido como *window guidance*. El sector empresarial japonés no tuvo ninguna posibilidad de recibir créditos en el extranjero o de emitir títulos de deuda, hasta la desregulación de la década de ochenta, de tal forma que el sistema de *window guidance* fue muy eficaz a la hora de controlar de forma

directa el devenir de la economía real. Si nos fijamos en el espectacular aumento del volumen crediticio concedido por los bancos comerciales en la segunda mitad de los años ochenta, queda patente que el Banco del Japón llevó a cabo una política muy expansionista y prácticamente empujó a los bancos comerciales a que concedieran más créditos (Werner 2003, pág. 133). Evidentemente, el Banco del Japón estaba centradísimo en la inflación de los precios al consumo y cedió a la presión internacional. Está claro que no se consideraban peligrosas las burbujas del precio de los activos, o más concretamente, el riesgo de que se desplomaran. La tasa de inflación del mercado de bienes era baja y el Banco del Japón no consideró necesario restringir el buen crecimiento del PIB luchando contra la burbuja. Sorprende lo inocente que fue la reacción en cuanto a la política monetaria del Banco del Japón. Los peligros de la inflación del precio de los activos fueron descritos detalladamente en diversas teorías publicadas por Irving Fisher (1933) y posteriormente por economistas como Hyman Minsky (1975) y Charles Kindleberger (1978). Parece que no sólo los agentes privados padecen las consecuencias de la exuberancia irracional durante el crecimiento de la burbuja; también las padecen las instituciones como los bancos centrales o los gobiernos que controlan los bancos centrales.

Parece ser que la desregulación financiera desempeñó un papel esencial durante el desarrollo de la burbuja en el Japón. Desde que comenzó la desregulación, las empresas pudieron autofinanciarse por primera vez a través del mercado de capitales durante la década de los años ochenta. La presión competitiva en el sector financiero creció e hizo que los bancos aumentaran sus préstamos a pequeñas y medianas empresas durante los años ochenta, la mayoría sin control (Hoshi y Kashyap, 1999, pág. 21). Además, lo que estimuló la burbuja fue el cambio de comportamiento por parte de los bancos. El monto de crédito inmobiliario se redujo al 70 por ciento del valor del objeto financiado. Para sortear esta restricción, los bancos usaron los valores por anticipado más elevados de bienes inmuebles para proporcionar más crédito (Werner, 2003, pág. 96).

En la segunda mitad de los años ochenta, los precios de las acciones y del suelo empezaron a crecer a velocidades espectaculares. Los precios de las acciones aumentaron un 240 por ciento y los precios de la propiedad un 245 por ciento entre enero de 1985 y diciembre de 1989 (*ibid.*, pág. 89). Tras el final de la burbuja se practicó una política monetaria restrictiva. Con miras a evitar la inflación del mercado de bienes durante el fuerte auge de la segunda mitad de los años ochenta, el Banco del Japón aumentó la tasa de interés del mercado monetario cinco veces entre mayo de 1989 y agosto de 1990. Y lo más importante es que el sistema *window guidance* se usó para reducir drásticamente la expansión del crédito. A finales de 1989 había signos de que el precio de los activos no aumentaría más. La burbuja del mercado de valores llegó a su fin, al igual que la inmobiliaria alrededor de un año después. Hasta aproximadamente 1992 los precios de las acciones descendieron a la mitad y

Gráfico 3. Índice de bienes inmuebles en el Japón, 1978-2006



Nota: El índice abarca las siguientes ciudades: Tokio, Yokohama, Nagoya, Kioto, Osaka y Kobe.

Fuente: Instituto de Bienes Inmuebles del Japón, 2009.

se han mantenido en niveles bajos hasta más o menos hoy en día. Los precios de los bienes inmuebles empezaron a caer durante un largo período de unos quince años y se mantuvieron bajos (gráfico 3).

Se debe tener en cuenta que las burbujas de bienes inmuebles son más peligrosas que las burbujas del mercado de valores. En primer lugar, los mercados de bienes inmuebles requieren mucho crédito, y la especulación del mercado de valores también puede financiarse mediante crédito, pero el volumen es menor comparado con los mercados de bienes inmuebles.

En segundo lugar, la propiedad de los bienes inmuebles es importante para muchos hogares; excepto en el caso de las personas muy ricas, pues se trata del activo de mayor valor que poseen. Esto significa que el aumento de los precios de los bienes inmuebles estimula en buena medida el consumo, y la caída de dichos precios hunde la demanda del consumo.

Préstamos en situación de incumplimiento y política monetaria y económica tras la burbuja

Préstamos en situación de incumplimiento

La quiebra del mercado de activos trajo como consecuencia serios problemas en el sistema bancario japonés y, al mismo tiempo, destruyó el valor de la garantía y la solvencia de los acreedores y de los deudores. Los especuladores tuvieron que vender sus activos con grandes pérdidas para pagar sus préstamos. Las empresas, por ejemplo, habían pedido muchos préstamos durante la fase de bonanza y habían usado sus propiedades inmobiliarias como garantías. No obstante, dichos préstamos se usaron en parte para inversiones especulativas en acciones o bienes inmuebles, ya que estos últimos auguraban mayores beneficios. Con la inclusión de otros sectores especulativos, Werner

(2003, pág. 95) alcanza una proporción del 37 por ciento del PIB para los conocidos «préstamos burbuja» o préstamos utilizados para especular. Fue inevitable que los préstamos en situación de incumplimiento se desarrollaran después de una burbuja así, financiada en su mayoría por el crédito.

Los préstamos en situación irregular no suscitaron mucha preocupación en el ámbito político porque se consideraban simplemente como una molestia temporal debida a la caída de los precios de los activos. Las operaciones de rescate fueron de dos tipos; en primer lugar, las instituciones insolventes fueron absorbidas por instituciones financieras solventes. La aseguradora de depósitos – Deposit Insurance Corporation (DIC) – y el Banco del Japón apoyaron estas fusiones de rescate. La segunda opción consistió en que se formara un nuevo banco, con la ayuda de la DIC, el Banco del Japón y otras instituciones financieras privadas, para hacerse cargo de los préstamos incobrables. Pero los problemas del sector financiero persistieron. Durante el período 1994-1995 quebraron tres cooperativas de crédito y un banco. En este mismo período, el problema con los *jusen* (entidades de préstamos hipotecarios), que contaban con importantes cantidades de activos inmobiliarios, explotó². Resulta que los Siete Grandes tenían pérdidas por un valor de 6.410 millones de yenes, un monto que la DIC no era capaz de cubrir. Por primera vez, el Gobierno se sintió obligado a inyectar capital para cubrir las pérdidas de los préstamos en situación de incumplimiento y se formó la Housing Loan Administration Corporation (HLAC) para la liquidación de los préstamos en situación irregular de los *jusen* (Nakaso 2001, pág. 6).

En 1996 quedó claro que el problema de los préstamos en situación de incumplimiento se estaba volviendo más importante. Se formó el banco Resolution and Collection Bank (RCB), que en 1999 pasó a llamarse Resolution and Collection Corporation Bank para hacerse con los préstamos en situación de incumplimiento de las instituciones financieras. Al mismo tiempo, el Gobierno alentó las reformas en el sistema financiero. En noviembre de 1996, el primer ministro japonés Hashimoto anunció un programa, el denominado «Big Bang» para liberalizar totalmente el sistema financiero antes de finales del 2001. El objetivo era convertir Tokio en un mercado financiero internacional tan grande como Londres o Nueva York.

La crisis asiática de 1997 seguida de la crisis rusa en 1998 supuso una segunda sacudida profunda para el sistema financiero japonés y empeoró profundamente la situación. Las instituciones financieras japonesas, que habían invertido en otros países asiáticos y en Rusia, tuvieron que hacer frente a más préstamos en situación de incumplimiento y reaccionaron con una dura restricción de la expansión del crédito (gráfico 4). En 1997 quebraron dos grandes bancos (Nippon Credit Bank y Hokkaido Takushoku Bank).

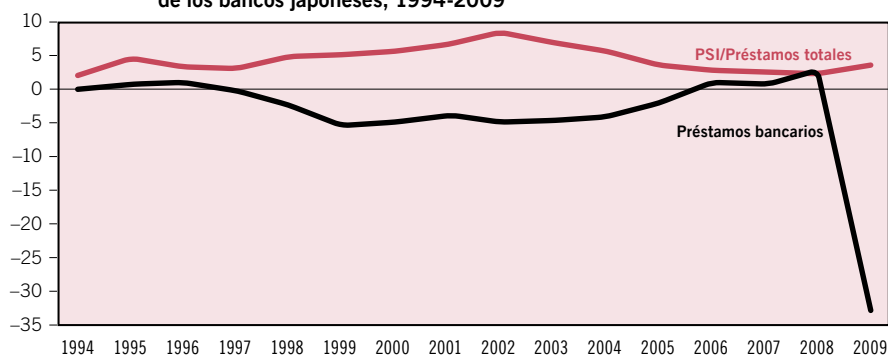
2. En los años setenta se formaron los *jusen*, sucursales de bancos que en los años ochenta empezaron a proponer préstamos inmobiliarios debido al aumento de la competitividad y a la liberalización del sistema financiero japonés.

Después de 1998 hubo más quiebras de bancos importantes y de compañías de seguros. El número de préstamos en situación de incumplimiento aumentó en 2002 pasando del 4,8 por ciento en 1998 al 8,4 por ciento del total de los préstamos. En los años que siguieron fue posible reducir los préstamos en situación de incumplimiento con la ayuda del Gobierno, pero el problema no desapareció por completo. En 2009, el Japón cayó una vez más en una profunda crisis, que agravó de nuevo la dificultad de hacer frente a los préstamos en situación de incumplimiento.

Desde principios de los años noventa, ha habido en el Japón un largo período con un elevado número de préstamos en situación de incumplimiento que ha impedido implacablemente que su sistema financiero funcione correctamente. El gráfico 4 nos muestra que la expansión crediticia nacional que tuvo lugar tras la burbuja se estancó o, incluso, descendió. Se suprimió en el Japón el mecanismo de crédito-inversión-ingresos de Keynes y Schumpeter. Sin una expansión crediticia nacional que, por supuesto, financie actividades reales, es imposible lograr un próspero desarrollo económico.

Muchos factores explican la existencia de los préstamos en situación de incumplimiento durante un período tan largo y la dificultad para generar crédito por parte del sistema bancario japonés. En primer lugar, el Gobierno no se ocupó del problema de los préstamos en situación de incumplimiento con la suficiente prontitud y eficacia. Durante mucho tiempo creyeron que el problema podría solucionarse con fusiones de rescate, pero no fue así. Además, la opinión pública se opuso abiertamente a que se utilizara el dinero del contribuyente para capitalizar de nuevo las instituciones financieras. En segundo lugar, la deflación del mercado de bienes se unía constantemente al problema de los préstamos en situación de incumplimiento. La deflación, incluso en una situación con tasa de interés nominal cero, aumenta la carga de la deuda real de todos los deudores. No solamente aumenta durante la deflación la deuda real de los especuladores en situación de riesgo, sino también la de los

Gráfico 4. Préstamos bancarios (cambio del porcentaje anual) y préstamos en situación de incumplimiento (PSI) como proporción del total de los préstamos de los bancos japoneses, 1994-2009



Fuente: Cálculos del autor según la base de datos estadísticos del Banco del Japón de 2010.

deudores precavidos. Por otra parte, la deflación es venenosa para la demanda del mercado de bienes. Si un inversor desea adquirir una máquina y espera que su competidor pueda comprar la misma máquina por menos dinero un año después, el primero pospondrá su inversión. Además los consumidores no comprarán bienes duraderos hoy si esperan que se produzca una caída de los precios. En tercer lugar, el sistema financiero japonés se vio afectado, no sólo por el final de la burbuja a principios de los años noventa, sino también por la crisis asiática y la de las hipotecas basura. Por último, las normas de control del capital más estrictas del Acuerdo de Basilea empezaron a manifestar muestras de impacto en los bancos japoneses a principios de los años noventa (Montgomery, 2004, pág. 25). En términos generales, la falta de activos, la falta de garantía por parte de los deudores, el temor ante su propia insolvencia y el tener que hacer frente de forma constante a los préstamos en situación de incumplimiento hizo que los bancos aplicaran una política crediticia sumamente restrictiva (Baba y colaboradores, 2005, y Ogawa, 2003, pág. 18).

Política monetaria

El Banco del Japón no respondió a tiempo para enfrentarse a la deflación del precio de los activos y a la crisis de la economía real que vino después. En 1992, a más tardar, el peligro de una profunda recesión era clarísimo. Teniendo en cuenta que entonces la inflación era relativamente baja y que se esperaba una drástica caída del crecimiento del PIB, hubiera sido apropiado reducir las tasas de interés, en particular teniendo en cuenta que el sistema *window guidance* se había eliminado en 1991 y que no se podía utilizar para estimular la expansión crediticia. Bernanke y Gertler (2001), Mussa (2003) y Ferguson (2003) opinan, y están en lo cierto, que la política monetaria fue muy débil durante el desarrollo de la burbuja y muy restrictiva una vez que ésta explotó.

A pesar del leve crecimiento del PIB y de las bajísimas tasas de inflación, el Banco del Japón mantuvo unas tasas de interés relativamente altas hasta mediados de los años noventa. Solamente un poco antes de la crisis asiática (en abril de 1995) se redujo la tasa de interés al 1 por ciento. Teniendo en cuenta los problemas de la deflación creciente en 1999, el banco central declaró de forma explícita que seguiría con su política de tasa de interés cero mientras se mantuviera la preocupación por la deflación (Banco del Japón, 1999). La economía se recuperó ligeramente y el Banco del Japón abandonó en agosto de 2000 su política de tasa de interés cero. La recesión volvió al Japón tras la crisis económica mundial posterior a la burbuja de internet de 2000-2001. En marzo de 2001 se redujo de nuevo a cero la tasa de refinanciamiento y se mantuvo así hasta 2006. Para proporcionarle a la economía un empuje expansionista adicional se puso en marcha en 2001 la denominada política de distensión cuantitativa. La idea era aumentar la disponibilidad de dinero e

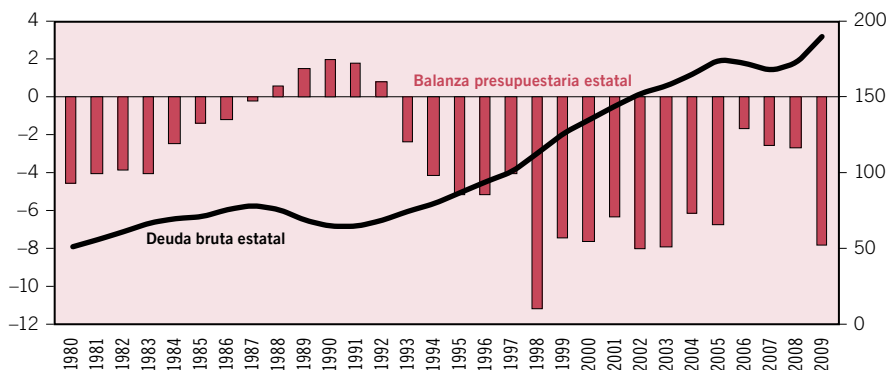
inyectar liquidez en el sistema bancario. Se utilizaron diversos instrumentos, como adquisiciones directas de bonos del Gobierno y adquisiciones de bonos corporativos y de papel comercial, al igual que adquisiciones de acciones por parte del Banco del Japón y del Gobierno (OCDE, 2005). Después de 2005, la situación mejoró levemente. En 2006 el Banco del Japón elevó su tasa principal de refinanciación al 0,4 por ciento y en 2007 al 0,75 por ciento. Dicha entidad, como respuesta a la crisis de las hipotecas basura que comenzó en los Estados Unidos en 2007, redujo la tasa de descuento, en dos pasos, hasta el 0,3 por ciento en diciembre de 2008. También aplicó de nuevo la distensión cuantitativa adquiriendo bonos corporativos y del Gobierno al igual que acciones en manos de los bancos, con miras a capitalizar de nuevo los bancos y a aumentar la estabilidad del sistema financiero (OCDE, 2009a).

La política monetaria del Japón demostró ser bastante ineficaz; la política de tasa de interés cero y, posteriormente, la agresiva inyección de liquidez en la economía no bastaron para estimular la demanda privada. Debido a la deflación, las tasas de interés real se mantuvieron positivas y, algo aparentemente más importante, no se pudieron evitar las distorsiones en el sistema financiero como los préstamos en situación de incumplimiento, la falta de activos y los cambios de comportamiento por parte de los bancos (Baba y colaboradores, 2005).

Política fiscal

Durante el período de prosperidad de la segunda mitad de los años ochenta, la balanza del presupuesto público era positiva. A finales de 1991, en vista de la recesión que estaba por llegar, la política fiscal dio un giro de 180 grados. El Japón pasó rápidamente de un excedente presupuestario a un déficit presupuestario; los déficits presupuestarios aumentaron de forma exponencial y muchos años superaron el 5 por ciento del PIB (gráfico 5). Buena parte de dichos déficits se debían a las reducciones de impuestos cuyo objetivo era estimular el consumo privado, junto con el aumento de las adquisiciones por parte del Gobierno. En 1997, cuando la crisis asiática afectó al Japón, se elevó la tasa de consumo del 3 por ciento al 5 por ciento. Sin lugar a dudas, no era el buen momento (Kuttner y Posen, 2002, pág. 9). El Gobierno japonés pensó entonces que ya se había superado la recesión, y se puso en marcha la Ley de reforma fiscal estructural, cuyo objetivo era reducir la ratio deuda-PIB al 60 por ciento y el déficit presupuestario al 3 por ciento del PIB. En 1998 el Gobierno dio un paso decisivo para volver a aumentar el gasto. En los años siguientes, el Gobierno se enfrentó a las tareas contradictorias de, por una parte, estabilizar la economía mediante el estímulo fiscal y, por otra, consolidar el presupuesto. A partir de 2003, el crecimiento del PIB se recuperó de forma moderada y comenzó un período de consolidación fiscal. En 2009 los déficits fiscales explotaron de nuevo.

Gráfico 5. Déficit presupuestario y deuda pública en porcentaje del PIB, 1980-2009



Fuente: OCDE (2009c).

En resumidas cuentas, el principal problema de la política económica fue que intentó fortalecer el presupuesto cada vez que hubo signos, incluso débiles, de una recuperación. En el Japón no se toleró una política económica excesivamente expansionista, una que aceptaría déficits presupuestarios de dos dígitos durante varios años. Además, no se probaron los créditos directos del banco central para el gasto público, como parte de la denominada política monetaria no ortodoxa; en teoría, esto habría sido posible. No obstante, en 1998 el Banco del Japón se volvió más independiente y una política así habría ido, de forma implícita, en contra de la estrategia del Gobierno que consistía en establecer un sistema financiero más similar a los de Occidente.

La situación de endeudamiento del Gobierno es inquietante. En 2008, la ratio deuda-PIB era del 172,1 por ciento, la segunda mayor del mundo tras la de Zimbabwe (CIA, 2009). Las ratio deuda-PIB también incluye las contribuciones en materia de pensiones abonadas por el sector público. Si se apartaran del cálculo del déficit los ingresos de la seguridad social, la deuda pública sería incluso mayor.

Salarios y deflación en el Japón

Salarios y depresiones

Antes o después todas las burbujas estallan, lo que conlleva la caída de los precios de activos mientras los inversores se refugian en la seguridad de la liquidez. A continuación se producen las ventas forzadas y la liquidación de la deuda por parte de los actores del mercado. Según Irving Fisher (1933), es de vital importancia que la deflación del precio de un activo lleve, a través de la caída de los precios de los activos y de un sistema financiero distorsionado, a una falta de demanda en el mercado de bienes y, por último, a la deflación.

Entonces la caída de los precios del mercado de bienes conlleva un aumento de la carga de la deuda real, mientras la falta de demanda y la deflación y la carga real de la deuda se refuerzan mutuamente hasta que la economía hace aguas. De tal forma que la fuerza motriz de la deflación del mercado de valores es una falta de demanda en dicho mercado.

John Maynard Keynes (1930) añadió otro elemento importante al análisis de las recesiones. Defendía que los cambios de los salarios mínimos, en particular de los costos unitarios nominales de mano de obra, son la espina dorsal de los procesos de inflación y deflación. Dichos costos dependen del aumento de los salarios mínimos y del aumento de la productividad. Si el aumento de los salarios mínimos equivale al aumento de la productividad, no se producen cambios en los costos de los salarios y tampoco se produce ni inflación, ni deflación. Durante todo período de bonanza económica caracterizado por la caída de las tasas de desempleo, siempre existe el peligro de que la inflación del mercado de valores controlada por la demanda desencadene la inflación salarial. Un aspecto más importante en nuestro contexto es que una deflación controlada por la demanda, la caída de la producción y el aumento del desempleo pueden llevar a la deflación salarial *si* los salarios nominales no aumentan como mínimo al igual que la productividad. El razonamiento keynesiano sobre la deflación salarial puede combinarse sin problemas con el modelo de Fisher sobre la deuda-deflación. Así se entiende mejor que no todas las deflaciones de los precios de los activos llevan a una catastrófica deflación del mercado de valores. Siempre que se mantenga la estabilidad del salario nominal incluso en situaciones de elevado desempleo, ni la deflación del precio de los activos ni la deflación de la demanda generan una deflación acumulativa. Solamente la caída de los salarios mínimos abre la espita del proceso de deflación destructivo (Herr, 2009).

El razonamiento de la deflación salarial también arroja luz sobre la Gran Depresión. Bernanke (2000) y otros autores defienden que la importante pérdida de empleo durante la Gran Depresión se debió a que no se produjeron suficientes recortes de los salarios nominales, lo que hizo que los salarios reales explotaran. Según ellos, los elevados salarios reales provocan la caída de la demanda del trabajo y un elevado desempleo. Se utilizó el mismo razonamiento para el Japón. Según la perspectiva neoclásica y el nuevo keynesianismo, tras la década de los años ochenta los salarios reales en el Japón eran excesivamente elevados y los mercados laborales no lo suficientemente flexibles. Se consideraba que los salarios reales eran demasiado elevados como para lograr el pleno empleo. Se acusó a los sindicatos de reaccionar inadecuadamente y de estar en contra de los recortes necesarios en los salarios nominales y reales (Akerlof, Dickens y Perry, 1996; Baig, 2003; Bigsten, 2005; Takenaka y Yasui, 2005).

Discrepamos de estos argumentos neoclásicos. Los recortes de los salarios nominales hicieron que la deflación aumentara aún más y causaron la explosión de la carga de la deuda y el colapso de la economía. Un elemento

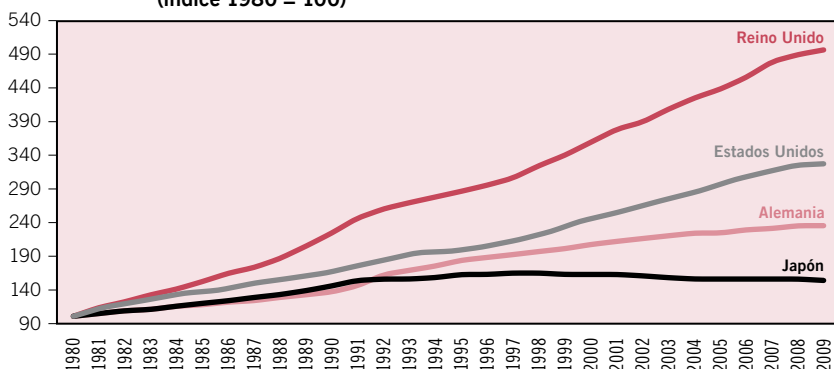
clave es que los trabajadores ni siquiera pueden reducir los salarios reales mediante el recorte de los salarios nominales. «Es probable que no exista ningún procedimiento que permita al conjunto de los trabajadores reducir su salario real a una cifra determinada con una nueva negociación en términos monetarios con los empresarios» (Keynes, 1936, pág. 13). En cuanto a los salarios y la Gran Depresión, Keynes opina: «No es muy creíble afirmar que el desempleo en los Estados Unidos en 1932 se debía a que los trabajadores rechazaron reiteradamente aceptar una reducción de los salarios nominales o a que pidieron sin cesar un salario real más allá de lo que la productividad de la maquinaria económica pudiera proporcionar» (*ibid.*, pág. 9). Tal y como podremos ver, en el Japón lo que ocurrió también es que se llevó a cabo un erróneo recorte en los salarios nominales que estimuló la deflación, y que no logró los buscados recortes en los salarios reales.

La evolución de los salarios en el Japón

Tras el final de la burbuja, el aumento de los salarios nominales fue casi insignificante, e incluso descendieron tras el golpe que supuso la crisis asiática. Únicamente después de 2005 cesaron de caer los salarios nominales y desde entonces han aumentado sólo levemente. La gráfica 6 ilustra los aumentos de los salarios nominales en el Japón, Alemania, Reino Unido y Estados Unidos y muestra que los salarios nominales en el Japón no aumentaron de tal forma como para garantizar una tasa de inflación baja y positiva, que supone también el objetivo del Banco del Japón. El gráfico 6 nos muestra que Alemania se encuentra en una situación similar con respecto a los leves aumentos del salario nominal.

Los costos unitarios nominales de mano de obra suponen el factor más importante a la hora de determinar los niveles de los precios. Estos costos

Gráfico 6. Compensación nominal por empleado, economía total, 1980-2009
(índice 1980 = 100)



Fuente: Ameco (2010).

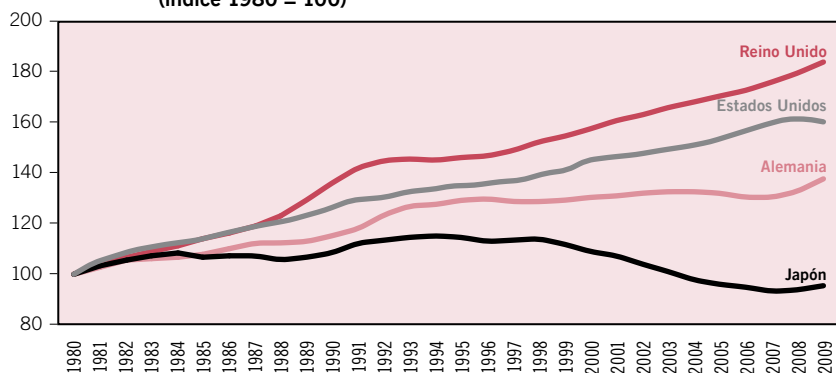
dependen, tal y como se ha mencionado ya, de los cambios de productividad y de los cambios de los salarios nominales. La productividad en el Japón mantuvo una tendencia constante al alza incluso después del final de la burbuja. Teniendo en cuenta la evolución de los salarios nominales, no sorprende que los costos unitarios nominales de mano de obra en el país empezaran a disminuir de forma sustancial en la segunda mitad de los años noventa (gráfico 7). Además, el nivel de los costos unitarios nominales por mano de obra en el Reino Unido y en los Estados Unidos aumentó de un modo que acarreó moderadas tasas de inflación, que estaban mucho más en consonancia con los objetivos implícitos o explícitos en materia de inflación del Banco Central. Debido a los leves aumentos de los salarios nominales, los costos unitarios nominales de mano de obra en Alemania se estancaron y llevaron al país al borde de la deflación. La argumentación de Keynes que defiende que los salarios nominales no determinan los salarios reales se confirma plenamente en el Japón. A pesar del descenso de los costos nominales unitarios de mano de obra, la compensación real por hora de los empleados en el Japón se mantuvo. De hecho, la anterior creció siendo un reflejo del aumento de la productividad (gráfico 8)³.

¿Por qué el sostén del salario nominal en El Japón dejó de funcionar dando lugar a una situación peligrosa, que podría en última instancia haber llevado a una situación similar a la de los años treinta? La solución la encontramos en la particular situación del mercado laboral japonés y en los cambios que experimentó.

El desempleo oficial rondaba el 1 por ciento en la década de los sesenta y aumentó lentamente hasta alcanzar prácticamente el 3 por ciento a mediados de los años ochenta, entonces descendió de nuevo hasta el 2,1 por ciento en 1990, debido a la estabilización económica. Hasta 2003 creció hasta casi el 6 por ciento, una tasa alcanzada de nuevo en 2009 después de algunos años de mejoría (Ameco, 2010). No obstante, las cifras del desempleo real son mayores, teniendo en cuenta que muchas personas que no están trabajando no se inscriben como desempleados. Además, la evolución del desempleo debe analizarse teniendo en cuenta que el mercado laboral japonés cuenta con una gran flexibilidad en cuanto a las horas de trabajo. Freeman y Weitzman (1987, pág. 96) ven el aumento y la reducción de las horas extraordinarias como un buen modo para los negocios japoneses de reaccionar ante las oscilaciones ascendentes y descendentes del crecimiento económico. Ante un leve o negativo crecimiento económico tras el fin de la burbuja, era bastante obvio que reducir las horas extraordinarias ya no era suficiente para mantener altos niveles de empleo. Hay que considerar el aumento del desempleo como un profundo golpe para la sociedad japonesa.

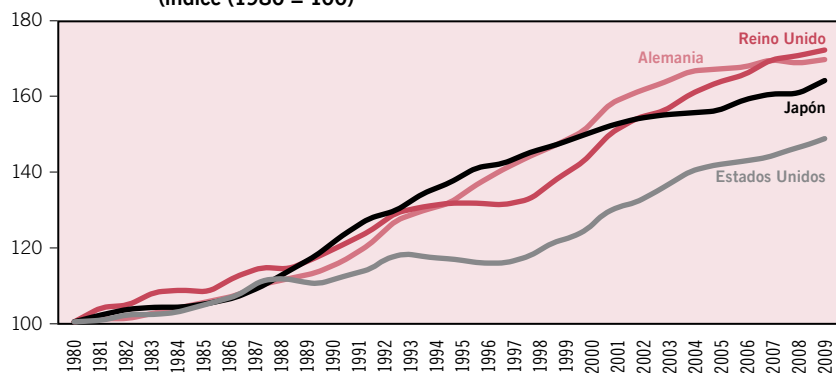
3. La compensación real por empleado no aumentó tanto como la compensación real por hora por empleado (Ameco, 2010). Evidentemente, los empleados trabajaron menos horas.

Gráfico 7. Costos unitarios nominales de mano de obra, economía total, 1980-2009
(índice 1980 = 100)



Fuente: Ameco (2010).

Gráfico 8. Compensación real media por hora por empleado, economía total
(índice 1980 = 100)



Fuente: Cálculos del autor basándose en Ameco (2010).

El mercado laboral japonés ha estado durante mucho tiempo compuesto por trabajadores asalariados y trabajadores atípicos. Los asalariados solían contar con las garantías de un empleo para toda la vida en la primera empresa en la que trabajaron, con las perspectivas de tener una carrera larga, con salarios relativamente elevados y con buenas prestaciones. Los trabajadores atípicos son empleados con contratos de corta duración, empleados temporales y empleados a tiempo parcial; ganan menos que los trabajadores asalariados y es relativamente fácil despedirlos. El cuadro 1 nos muestra que el número de trabajadores asalariados cayó del 83 por ciento en 1982 al 68 por ciento en 2002. El Ministerio de Interior y de Comunicación del Japón señala que en 2008 el porcentaje de trabajadores asalariados cayó por debajo del 66 por ciento. Esto afecta más a las mujeres que a los hombres. Las mujeres soportaron desproporcionadamente la carga de la crisis japonesa (Nakata y Miyazaki, 2010). A pesar del aumento del empleo atípico, la estructura salarial japonesa

Cuadro 1. Distribución de los empleados del sector no agrícola, 1982-2002

	1982	1992	2002
<i>Empleados asalariados</i>	83	78	68
Varones	58	54	48
Mujeres	25	25	20
<i>Empleados atípicos</i>	17	22	32
Varones	5	6	9
Mujeres	12	16	22

Nota: Todas las cifras equivalen al porcentaje de empleados, sin tener en cuenta a los ejecutivos de empresa.

Fuente: Nakata y Miyazaki (2010), pág. 193, basándose en datos del Ministerio de Interior y de Comunicación del Japón.

(en términos de salarios nominales por hora) no cambió significativamente⁴. Evidentemente, este grupo de empleados ha servido durante años de amortiguador contra los cambios en materia de crecimiento económico. Los ingresos salariales de los trabajadores atípicos fluctúan ampliamente en función del volumen de empleo.

Cabe también mencionar que el sistema salarial del Japón se caracteriza por el pago de unas elevadas primas. Además de los doce salarios mensuales, los empleados japoneses reciben una prima dos veces al año. Este sistema de primas proporciona una flexibilidad a la hora de pagar que puede aplicarse con poca antelación y que conlleva una evolución salarial con un efecto cíclico muy marcado⁵. El sistema de las primas se añade al de que durante los períodos de bajo crecimiento, los ingresos de los empleados disminuirán sustancialmente.

El sistema de negociación salarial y la orientación de los sindicatos de trabajadores tienen una importancia capital en el Japón. Existen principalmente sindicatos a nivel empresarial que agrupan más o menos exclusivamente a empleados asalariados; dichos trabajadores a menudo se convierten automáticamente en miembros del correspondiente sindicato empresarial. Por otra parte, los estatutos suelen excluir a los trabajadores atípicos. Los sindicatos empresariales son miembros de las federaciones sindicales nacionales, pero las negociaciones salariales tienen lugar *de facto* a escala empresarial. Rebick (2001,

4. Si comparamos los salarios medios del período 1995-2000 con los del período 2001-2007, el índice de Gini para la renta salarial en el Japón sólo varió de 29,63 a 28,9. Esto supone una distribución de los salarios ligeramente más igualitaria, ya que la desigualdad aumenta con el valor del índice de Gini. La desigualdad salarial en el Japón se encuentra aproximadamente a la mitad de la clasificación de los países industrializados. En el período de 2001 a 2007, por ejemplo, Suecia tenía un valor de 23,4, Dinamarca de 23,8, Alemania de 26 y Reino Unido de 34 (OIT, 2009, pág. 96).

5. Por ejemplo, los ingresos en líquido especiales (de los cuales la mayor parte equivale a las primas) se redujeron drásticamente pasando de una media anual de 107.944 yen en 1998 a 60.649 yen en 2004. Después de dos años de ligeros aumentos, los ingresos en líquido se redujeron una vez más en 2007 (Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar, varios años).

pág. 136) observó que el número de miembros sindicales cayó sobre todo debido al aumento de los empleos atípicos. Normalmente, las organizaciones de los empleadores se encargan de la coordinación salarial a escala nacional y no los sindicatos. Un reducido número de empresas de una industria o de varias industrias, sobre todo del sector de las exportaciones, el Gobierno y las federaciones sindicales hablan de los salarios y recomiendan una evolución salarial en particular. Las federaciones sindicales son débiles y no desempeñan un papel importante en este proceso. Los sindicatos de base empresarial aceptan más o menos pasivamente las recomendaciones salariales. Las organizaciones de los empleadores, el Gobierno y las federaciones sindicales han desarrollado una estrategia mercantil corporativa. La evolución de los salarios tiene en cuenta la competitividad internacional. Mientras el Banco del Japón interviene en el mercado de divisas, las variaciones de objetivo de tipo de cambio desempeñan un papel importante en la evolución salarial. «Aunque las exportaciones representan una parte relativamente reducida del PIB, estos argumentos se basan en la necesidad de mantener en la medida de lo posible la competitividad en materia de costos. Por ello implican calcular con el Gobierno las posibles variaciones del tipo de cambio» (Soskice, 1990, pág. 41)⁶. No es una mera casualidad que Alemania, el segundo país industrial del mundo con elevados excedentes por cuenta corriente, también cuente con unos aumentos salariales muy bajos. Se puede observar en muchos casos, en Alemania también, una orientación mercantil durante las negociaciones salariales. Sin embargo, es de esperar que los sindicatos del sector alemán de las exportaciones que negocian con las organizaciones de los empleadores sean menos radicales a la hora de llevar a cabo las restricciones salariales mercantiles en comparación con el tipo de coordinación salarial del Japón, de la cual se encarga un grupo de grandes empresas centradas en las exportaciones. Además, en el Japón las negociaciones salariales a escala empresarial en situación de grave crisis económica siempre tienden a desembocar en recortes salariales, ya que se vuelve irrefrenable la motivación microeconómica que consiste en mejorar la competitividad de la empresa disminuyendo los costos de otras empresas.

No se tuvo en cuenta en el Japón el papel potencial de los salarios mínimos a la hora de evitar una evolución deflacionaria. Durante los períodos de deflación, el Consejo Nacional, que recomienda los cambios anuales, congeló los salarios mínimos. Entre 1999 y 2006, apenas se produjeron cambios en los salarios mínimos (Nakakubo, 2009, pág. 27; Kambayashi, Kawaguchi y Yamada, 2008). Pero, por otra parte, si nos fijamos en la estructura salarial, podemos ver que los medios de vida de los trabajadores más pobres han mejorado y la brecha salarial entre los trabajadores con los salarios más bajos y los

6. Igualmente: «El modelo de moderación salarial coordinada conducido por el sector de las exportaciones se estableció en 1975 justo después de la primera crisis petrolera y se mantuvo después incluso durante el boom económico de los años ochenta.» (Hiwatari, 2002, pág. 14).

que reciben el salario medio desde finales de la década de los años ochenta hasta 2005, incluso ha disminuido. Esto quedó particularmente de manifiesto en las prefecturas con salarios bajos (Kawaguchi y Mori, 2009, pág. 12). De ahí que podamos declarar que el salario mínimo no se utilizó como mecanismo para evitar la evolución deflacionaria, pero contribuyó sin lugar a dudas a evitar que aumentara la brecha salarial y permitió al menos proteger a los que contaban con los salarios más bajos evitando dicho aumento.

En los últimos tres decenios, la participación de los salarios en la renta nacional se ha reducido, pasando de representar más del 70 por ciento en los años setenta al 57 por ciento en 2008 (Ameco, 2010). Esta caída es la más fuerte de todos los países industrializados. La caída de la participación de los salarios queda reflejada en la tendencia hacia una distribución de la renta del hogar más desigual. El coeficiente Gini para la renta disponible aumentó en el Japón de 0,3 en 1985 a 0,35 en 2005. Dicho indicador en los Estados Unidos correspondía al 0,38 en 2005, en el Reino Unido al 0,335, en Alemania al 0,3, en Suecia al 0,23 y en Austria al 0,27 (OCDE, 2009b). Una mayor participación de beneficios en la renta nacional refleja que el poder del sistema financiero y del sector empresarial en el Japón creció, lo que permitió un mayor margen de beneficios. El hecho de que la distribución de la renta fuera más desigual también empeoró la baja demanda en los mercados de valores nacionales junto con la deflación en los mercados de bienes y de activos y el aumento del número de personas que sufren condiciones de trabajo precarias.

¿Qué nos enseña la crisis?

Cuando se acabó la burbuja de la segunda mitad de los años ochenta, el Japón estaba configurado para caer en un universo deflacionario comparable a la situación vivida por muchos otros países durante los años treinta. La evolución económica global desde los años ochenta ha sido escasa. Los mayores errores del Japón fueron:

- Los líderes económicos japoneses nunca deberían haber permitido que se diera la burbuja de los precios de los activos. En aquel entonces aún podrían haber dispuesto de los instrumentos para controlar la expansión crediticia al sector inmobiliario. Tras la explosión de la burbuja, se bajaron las tasas de interés con demasiada indecisión. Después, cuando el Banco del Japón llevó a cabo una política de tasa de interés cero, se perdió cualquier posibilidad de reducir las tasas de interés real en un contexto de deflación. La lección que ya se nos enseñó varios decenios antes, y que también se puede aplicar al Japón, es que la política monetaria pierde su fuerza en una situación de deflación.
- Fue un error capital por parte del Gobierno no liquidar los balances de los préstamos en situación de incumplimiento con celeridad y de forma

exhaustiva. Esperó demasiado e, incluso así, no resolvió el problema con rapidez. Una rápida intervención habría ayudado a reactivar el distorsionado mecanismo de crédito-inversión. La mejor estrategia habría consistido en nacionalizar los bancos cuando los gobiernos hubieran tenido que estabilizarlos. Posteriormente se podría de nuevo haber privatizado los bancos.

- La política fiscal tenía una orientación expansionista y evitó una caída acumulativa de la demanda. No obstante, la política fiscal fue ambigua, ya que el Gobierno consolidó el presupuesto demasiado pronto cuando creyó que ya había superado la crisis. Una política así es comprensible ya que la ratio deuda pública-PIB se disparó. Sin embargo, también se demostró que en una situación de deflación, el Gobierno debe proporcionar apoyo a la economía para evitar su colapso. También se podría haber estimulado la demanda casi de forma ilimitada a través de préstamos sin intereses del Banco Central al Gobierno. No obstante, no se llevó a cabo una combinación de política monetaria y fiscal tan poco convencional.

Si nos fijamos en la política monetaria y la liquidación de los préstamos en situación de incumplimiento de las balanzas de las instituciones financieras en los Estados Unidos y en Europa tras la crisis de las hipotecas basura, parece que dicha situación se gestionó mejor que en el Japón. Pero esto no acabó con los temores de que, tras las crisis de las hipotecas basura, podría seguir, a menos a medio plazo, un período de bajo crecimiento. Se trata de una pregunta abierta: de si el estímulo fiscal en los países occidentales se mantendrá tan expansionista como en el Japón durante un período tan largo de tiempo.

La evolución salarial en el Japón fue sin lugar a dudas disfuncional. Tras la explosión de la burbuja de los precios de los activos y de un lustro de bajo crecimiento, la estabilidad del sistema salarial empezó a erosionarse. El ejemplo del Japón nos muestra cuán importantes son las instituciones del mercado laboral a la hora de evitar aumentos salariales insuficientes o, incluso peor, recortes en los salarios nominales. La evolución salarial desacertada puede, al menos parcialmente, interpretarse como un elemento de una estrategia mercantil. El ejemplo del Japón también es instructivo, ya que muestra que una posición fuerte en los mercados mundiales no garantiza un próspero crecimiento y empleo, más aún cuando la demanda nacional se mantiene débil. Concentrarse únicamente en estimular las exportaciones no es sólo dañino para otros países; puede volverse contraproducente para el país mercantil en sí, como se ha demostrado en el caso de Alemania.

No obstante, deberíamos ser cautos a la hora de dar por hecho que una evolución salarial deflacionista como la del Japón no podría ocurrir en los Estados Unidos, Europa o en otros países industrializados. La deflación afectó al Japón alrededor de cinco años después del final de la burbuja. ¿Qué ocurrirá en otros países desarrollados después de un período tan largo de bajo crecimiento como en el Japón? Es muy probable que muchos países

industrializados tengan una evolución deflacionista como en el Japón si no se interviene con políticas de largo alcance. Lo que se necesita es una política macroeconómica para estimular el crecimiento, al igual que para evitar la escalada del desempleo. Los salarios mínimos deberían aumentar en función de la tendencia de la productividad y del objetivo de la tasa de inflación del Banco Central. Los salarios mínimos muy cercanos a los salarios más bajos, y los aumentos de los salarios mínimos también acordes con la tendencia de la productividad y el objetivo de la tasa de inflación, pueden ayudar a prevenir la erosión de la estabilidad del salario nominal (Herr, Kazandziska y Mahnkopf-Praprotnik, 2009). El fortalecimiento de los sindicatos y de los mecanismos de negociación salarial es necesario con miras a ayudar a establecer una política así, incluso en países de orientación mercantil como el Japón o Alemania. Esto demuestra que los sindicatos en las economías capitalistas no son exclusivamente instituciones cuyo objetivo es promover la justicia y hacer que los trabajadores tengan una voz. Son necesarios como factores destinados a prevenir la deflación cuando la política monetaria se vuelve ineficaz.

Referencias

- Ameco, base de datos de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros (DG ECFIN) de la Comisión Europea, varios años, http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/.
- Akerlof, G., Dickens, W., y Perry, G. 1996: *The Macroeconomics of Low Inflation*, Brookings Papers on Economic Activity 1, págs. 1-59.
- Baba, N., Shinishi, N., Nobuyuki, O., Shirakawa, M., Ueda, K., y Ugai, H., 2005: *Japan's deflation, problems in the financial system and monetary policy*. BIS Working Papers, núm. 188.
- Baig, T., 2003: *Understanding the Costs of Deflation in the Japanese Context*, Fondo Monetario Internacional, Working Paper 03/215.
- Banco del Japón, 1999: *On Recent Monetary Policy*, discurso de Masaru Hayami, 22 de junio.
- Bernanke, B.S., 2000: *Essays on the Great Depression* (Princeton University Press, Princeton, NJ).
- , y Gertler, M., 2001: «Should Central Banks Respond to Movements in Asset Prices?», *American Economic Review*, vol. 91, núm. 2, págs. 253-257.
- Bigsten, A., 2005: *Can Japan Make a Come-back?* World Economy Paper, vol. 28, núm. 4, págs. 595-606.
- CIA (Agencia Central de Inteligencia), 2009: *The World Factbook* (Washington).
- Ferguson, R. W., 2003: *Uncertain Times: Economic Challenges Facing the United States and Japan*, <http://www.bis.org/review/r030620f.pdf?noframes=1>.
- Fisher, I., 1933: «The Debt-Deflation Theory of Great Depressions», *Econometrica*, vol. 1, S. págs. 337-357.
- Freeman, R., y Weitzman, M., 1987: «Bonuses and Employment in Japan», *The Japanese Economy*, parte 2, vol. 6, pp. 221-246.

- Herr, H., 2009: «The Labour Market in a Keynesian Economic Regime: Theoretical Debate and Empirical Findings», *Cambridge Journal of Economics*, vol. 33, págs. 949-965.
- , Kazandziska, M., y Mahnkopf-Praprotnik, 2009: *The Theoretical Debate About Minimum Wages*. Global Labour University Working Papers, núm. 6, febrero.
- Hiwatari, N., 2002: *Economic Downturn, Unemployment, and Policy Reform in Germany and Japan: Wage Moderation and Compensation Policies in Coordinated Market Economies*, documento presentado con ocasión de la reunión anual de la American Political Science Association, Boston, Massachusetts.
- Hoshi, T., y Kashyap, A., 1999: *The Japanese Banking Crisis: Where Did It Come From and How Will It End?*, National Bureau of Economic Research, documento de trabajo núm. 7250.
- Kambayashi, R., Kawaguchi, D., y Yamada, K., 2008: *Minimum Wage in Deflationary Economy: Experience of Japan, 1994-2003*, Global COE Hi-Stat Discussion Paper Series (<http://ideas.repec.org/s/hst/ghsdps.html>) gd09-074, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University.
- Kawaguchi, D., y Mori, Y., 2009: *Is Minimum Wage an Effective Anti-Poverty Policy in Japan?*, RIETI Discussion Paper Series 09-E-032 (<http://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/09e032.pdf>).
- Keynes, J. M., 1930: *Treatise on Money*, Vol. 1, The Pure Theory of Money, MacMillan, Collected Writings, vol. V, Londres.
- , 1936: *The General Theory of Employment, Interest and Money* (MacMillan, Londres and Basingstoke).
- Kindleberger, C., 1978: *Manias, Panics and Crashes – A History of Financial Crisis* (Basic Books, Nueva York).
- Kuttner, K., y Posen, A., 2002: *Passive Savers and Fiscal Policy Effectiveness in Japan*, Peterson Institute, Working Paper 02-2.
- Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar del Japón, varios años: *Report of Monthly Labour Survey, Statistics and Information Department*.
- Minsky, H. P., 1975: *John Maynard Keynes*, Columbia University Press, Nueva York.
- Montgomery, H., 2004: *The Effect of the Basel Accord on Bank Portfolios in Japan*, <http://www.personeel.unimaas.nl/A.Hecq/montgomery.pdf>.
- Mussa, M., 2003: «Asset Prices and Monetary Policy», en *Asset Price Bubbles: The Implications for Monetary, Regulatory, and International Policies*, Cambridge, MIT Press, págs. 41-50.
- Nakakubo, H., 2009: «A New Departure in the Japanese Minimum Wage Legislation», *Japan Labor Review*, 6 (2), primavera, págs. 22-38.
- Nakaso, H., 2001: *The Financial Crisis in Japan During the 1990s: How the Bank of Japan Responded and the Lessons Learnt*, BIS Papers, núm. 6.
- Nakata, Y.F., y Miyazaki, S., 2010: «Increasing Labour Flexibility during the Recession in Japan: The Role of Female Workers in Manufacturing», en C. Brown, B. Eichengreen y M. Reich (directores de la publicación): *Labour in the Era of Globalisation*, Cambridge, Cambridge University Press, págs. 191-210.
- OCDE, 2005: *Economic Surveys Japan*, volumen 2005/3, París.
- , 2009a: *Economic Surveys Japan*, volumen 2009/18, París.

- , 2009b: *OECD – Society at a Glance 2009*, París.
- , 2009c: *OECD Economic Outlook No. 85*, OECD Economic Outlook, Statistics and Projections (base de datos).
- OIT, 2009: *Global Wage Report* (Ginebra).
- Ogawa, K., 2003: *Financial Distress and Corporate Investment: The Japanese Case in the 90s*, The Institute of Social and Economic Research, Osaka University, documento de trabajo núm. 584.
- Okina, K., y Shiratsuka, S., 2001: *Asset Bubbles, Price Stability, and Monetary Policy: Japan's Experience*, Institute for Monetary and Economic Studies, Banco del Japón, documento de trabajo núm. 2001-E-16.
- Rebeck, M., 2001: «Japanese Labour Markets: Can We Expect Significant Change», *Japan's New Economy – Continuity and Change in the Twenty-First Century*, Oxford University Press.
- Soskice, D., 1990: «Wage Determination: the Changing Role of Institutions in Advanced Industrial Countries», *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 6, págs. 36-61.
- Takenaka, S., y Yasui, K., 2005: *Deflation and Nominal Wage Rigidity: Evidence from Japan*, documento de trabajo núm. 05-21.
- Werner, R.A., 2003: *Princes of the Yen. Japan's Central Bankers and the Transformation of the Economy*, M.E. Sharpe, Nueva York.

La Gran Recesión. ¿Un momento decisivo para el trabajo?

Frank Hoffer

Responsable de investigación,
Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT
Coordinador internacional,
Global Labour University

Los mercados entregados a sus propios mecanismos no conducen a una asignación eficiente de recursos ni a un equilibrio estable. Si existe una lección que podemos sacar de esta crisis es que las teonomías del libre mercado han dejado de ser viables. Las altas volatilidades, la persistencia de altos niveles de desempleo, los desequilibrios globales masivos, la creciente desigualdad y la monopolización de las ganancias de la productividad en la parte superior de la pirámide de ingresos han sido las formas más visibles de las disfunciones de la globalización liderada por las finanzas.

Después de tres años en la Gran Recesión, ya nos hemos habituado, a estas alturas, a cifras que desafían la imaginación. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), las instituciones financieras amortizarán 3,4 billones de dólares de los Estados Unidos entre 2007 y 2010 (Davis, 2009). En julio de 2009 los gobiernos habían proporcionado como respaldo la suma asombrosa de 10 billones de dólares (Schifferes, 2009) bajo la forma de inyección de capitales (1,1 billones), de adquisición de activos (1,9 billones), de garantías (4,6 billones) y provisiones para la liquidez (2,5 billones) con el objeto de impedir el derrumbe del sistema bancario.

Además, se agregaron unos planes de incentivación global de otros 2 billones, o aproximadamente el 2 por ciento del producto interno bruto (PIB) en 2009 y 1,6 por ciento en 2010. El promedio del déficit fiscal de los países del G-20 pasó del -1,1 por ciento (2007) al -6,6 por ciento (2010) (FMI, 2009). Sin embargo, a pesar de estas medidas extraordinarias, el desempleo se disparó, con una pérdida de 10 millones de empleos en los países de altos ingresos considerados en forma aislada. A nivel mundial, la OIT calcula la pérdida de 34 millones de puestos de trabajo y una reducción masiva del horario de trabajo. Volver a los niveles de empleo de 2008 tomará al menos un período de tiempo de dos años y medio a cinco años y medio (OIT, 2009a). Los activos tóxicos equivalentes a varios cientos de miles de millones de dólares (Palma, 2009) se encuentran circulando todavía en el mundo virtual de las finanzas o están escondidos en las hojas de saldo de los bancos. Probablemente, nadie puede saber el alcance de los riesgos que todavía subsisten allí.

Mantener los niveles extraordinarios de apoyo del gobierno suscita preguntas acerca de la situación sostenible de las finanzas públicas, pero disminuir en forma paulatina el apoyo del Estado plantea la perspectiva, aún más amenazante, de caer en una doble recesión. Dada la magnitud de la crisis, el hecho de que se haya evitado el pánico financiero debe considerarse como un éxito en sí mismo. Sin embargo, aunque las intervenciones masivas del Estado y de los bancos centrales evitaron la crisis o sólo la transformaron en un largo período de estancamiento económico, el alto nivel de desempleo y la pobreza creciente siguen siendo una cuestión no resuelta.

Hasta el momento, la bancarrota del antiguo régimen económico no se ha traducido en ningún cambio fundamental de política. La actual discusión de autosugestión sobre la recuperación entre los funcionarios de gobierno y los expertos crea una atmósfera engañosa de confianza y de autocomplacencia. Incluso en el tercer año de la recesión, no se ha realizado ninguna acción para tratar las deficiencias estructurales del sistema. Como las raíces de la crisis no han sido abordadas, existen motivos para conjeturar una inestabilidad continua, más burbujas económicas, una distribución ineficiente de los recursos, implosiones financieras desastrosas y, por supuesto, dificultades económicas.

Amenaza y oportunidad para el trabajo

Una crisis siempre es una amenaza y una oportunidad. Una amenaza porque los logros alcanzados con mucho esfuerzo en lo que se refiere a los salarios y a las condiciones de trabajo se ven socavados fácilmente, y una oportunidad porque los poderosos intereses creados y los defectos fundamentales del sistema económico pueden, con frecuencia, ser superados en la respuesta a la crisis sistémica.

Ninguna otra crisis desde 1929 había presentado tal desafío al mundo del trabajo en los países industrializados, su baluarte tradicional. Su carácter generalizado y profundo está reestructurando el orden económico mundial, con consecuencias imprevisibles. Es mucho lo que está en juego. ¿La crisis profundizará aún más la desigualdad en el interior y entre de las naciones? ¿Aumentará la hostilidad de los empleadores hacia los derechos de los trabajadores? ¿El capital privado logrará socializar los costos de la crisis? ¿El desendeudamiento conducirá a la deflación y al estancamiento o el déficit continuado del gasto llevará a la inflación? ¿Las décadas perdidas están delante de los países industrializados, como los últimos veinte años para Japón? El Estado de bienestar, tal como lo conocemos, ¿sobrevivirá a la crisis? ¿Los Estados Unidos mantendrán su hegemonía mundial? ¿Sobrevivirá el euro? El capitalismo autoritario de Estado *à la chinoise* ¿demostrará una capacidad superior para responder a la crisis? ¿Es el sistema multilateral bastante fuerte para proporcionar el espacio para soluciones conjuntas o veremos una renacionalización de las políticas internacionales? ¿El G-20 reemplazará a las Naciones Unidas como el foro auténtico de la gobernanza mundial? ¿O se trata de una recuperación sostenible a su manera, con un fuerte crecimiento económico y productividad que permita a los países desarrollarse a pesar de sus altos niveles de deuda y permitir que el mercado de trabajo puedan recuperarse pronto?

Un programa de trabajo no puede ignorar este enorme panorama. Las necesidades inmediatas de los trabajadores empujan a los sindicatos hacia medidas limitadas a la cuestión de la subsistencia para proteger los puestos

de trabajo mediante concesiones relativas al salario. Sin embargo, si esto se aplicara a nivel global, provocará una espiral deflacionaria descendente y, en retrospectiva, podría considerarse como el llevar al mundo del trabajo hacia una trayectoria razonable pero irrelevante.

De una forma u otra, la profundidad de la crisis hará que, con seguridad, llegue un momento decisivo para el mundo del trabajo. El sistema actual favorece el sistema financiero mundial y las grandes empresas. Recompensa la irresponsabilidad y los altos riesgos, distribuye las ganancias del progreso tecnológico y del crecimiento económico en forma sumamente desigual, reduce el poder de negociación del trabajo y tiene como resultado las crisis financieras frecuentes con costos enormes para la sociedad. El mantenimiento de este desorden económico producirá un mayor debilitamiento del trabajo organizado y reducirá la capacidad de los gobiernos para continuar con políticas económicas y sociales progresistas. Los años de crecimiento lento y de altos niveles de desempleo (FMI, 2010) proporcionarán probablemente un terreno fértil a los empleadores para erosionar las normas sociales y aumentar las formas de empleo no convencionales. En ese entorno, lo más probable es que se produzca una disminución de los miembros de los sindicatos y, por ende, de su influencia.

La crisis está empeorando la capacidad de negociación económica del mundo del trabajo pero también podría constituir una oportunidad política para invertir la tendencia al deterioro y movilizar para un programa alternativo de globalización equitativa y sociedades inclusivas. Dicho programa implica limitar el poder económico de unos pocos para ampliar la libertad, la democracia y las oportunidades para muchos. La capacidad de las sociedades para protegerse a sí mismas del Estado o de la dictadura del mercado depende de las instituciones políticas y de las orientaciones gubernamentales en la sociedad. Los sindicatos son – junto con las organizaciones religiosas – las mayores organizaciones no gubernamentales en la mayoría de las sociedades. Su papel es fundamental en la construcción de sociedades más inclusivas, y para llevar a cabo esta tarea necesitarán una combinación de posición defensiva, medidas inmediatas para paliar la crisis y un programa más concreto para el cambio. Es un proyecto muy ambicioso, pero parece ser la opción más prometedora para revertir radicalmente las décadas de decadencia.

La experiencia de la reciente crisis del mercado financiero en Corea, Suecia y Japón demuestra que el mundo del trabajo no tuvo la capacidad de explotar las fallas del sistema económico en su provecho. En efecto, en todos los casos la crisis condujo al menoscabo de los derechos de los trabajadores, al deterioro del empleo y los salarios y al aumento masivo del empleo precario (*ibid.*).

Además, todos los países intentaron superar la crisis – algunos con mayor éxito que otros – mediante estrategias centradas en la exportación, basadas en la devaluación de la moneda y en la reducción de costos. Dichas estrategias recibieron el apoyo de las instituciones financieras internacionales, fueron respaldadas por los empleadores pero resultaron costosas para los trabajadores.

Estos planes de recuperación sólo se hicieron posibles en la medida en que fueron adoptados por pocos países y que sus socios comerciales aceptaron los déficits comerciales.

Sin embargo, la crisis financiera de 2007 es diferente. Como en la Gran Depresión, esta crisis afecta simultáneamente a un gran número de países industrializados. En consecuencia, su carácter global hace que la solución centrada en la exportación estándar de la devaluación y la reducción de gastos sea considerada a la vez irrealista y conflictiva.

La crisis de 1929 se transformó rápidamente para el capitalismo en una crisis política de legitimidad. En este sentido, ninguna otra crisis ha cambiado el mundo en forma tan radical como la Gran Depresión. En particular, fue el preludio de los movimientos laborales orgullosos de su papel en Europa continental (Sturmthal, 1944). Sin embargo, el partido socialdemócrata de la época no pudo dar una respuesta a la crisis. En su lugar, el desplome de la economía liberal de mercado facilitó el camino a los regímenes autoritarios en toda Europa central y occidental. Al otro lado del Atlántico, el New Deal transformó a los Estados Unidos de América.

Hoy en día, muchos asocian la Gran Depresión con el New Deal de Roosevelt, pero no se debería olvidar que, en primer lugar, la crisis fue una terrible depresión económica con verdaderas penurias sociales.

La lección importante de la Gran Depresión fue comprender que los mercados no reglamentados pueden conducir a resultados sociales y económicos desastrosos y que, a su vez, la intervención del Estado en la economía no sólo era posible sino que también era necesaria para reducir las consecuencias de los ciclos económicos. Se produjo un consenso amplio en el sentido de que dejar al mercado la resolución de la crisis implicaba costos prohibitivos por su alto valor y que representaban, en última instancia, una amenaza para el tejido social de la sociedad.

Solamente a finales del último siglo, cuando la amarga experiencia de la Gran Depresión y sus lecciones históricas habían desaparecido de la memoria colectiva, los partidarios del mercado libre estuvieron en condiciones de dismantelar el legado regulatorio de los años treinta y establecer las bases para la Gran Recesión de 2007.

Crisis, ¿qué crisis?

La Gran Recesión ha sido una crisis financiera, social y económica pero, hasta el momento, no ha sido una crisis política. Las protestas, la ira y la acción se han limitado a programas de entrevistas de la televisión, a un número bien organizado de manifestaciones masivas, a unos pocos casos simbólicos de secuestros de directivos y a un debate sobre las bonificaciones de los banqueros que, en primer lugar, demuestran la solidez inquebrantable del sector financiero. En términos generales, se han circunscrito las consecuencias

políticas de la crisis. En líneas generales, la validez general del orden económico no ha sido cuestionada.

En la primera fase de apagar el incendio – como en una guerra económica – los costos no tuvieron mayor importancia: el orden del día era la supervivencia. Los lectores podrían recordar a Henry Paulson, el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, que envió un documento de tres páginas al Congreso en el cual le solicitaba 700.000 millones de dólares (Stanglin, 2008). Muchos beneficiarios de los servicios de bienestar tienen que rellenar más documentación que la mencionada para solicitar la asistencia social. Se movilizaron sumas astronómicas, mientras se postergaba la decisión acerca de quién pagaría la factura.

Después de lograr en gran parte un rescate financiero en sus propias condiciones, las instituciones financieras se concentraron en desplazar la carga de sus costos, así como para resistir todo cambio importante en el orden neoliberal de la globalización. El gasto inmediato en el déficit astronómico evitó una gran depresión, pero también permitió al sector financiero reagruparse y tramar una defensa formidable del antiguo régimen. Hasta el momento, el sector financiero ha sido capaz de bloquear todo cambio regulatorio importante, a pesar de haber llevado a la economía mundial al borde del colapso.

Es irónico que las mismas instituciones financieras que estaban rogando a los gobiernos para que asumieran deudas astronómicas para salvar al sistema bancario, ahora se encuentran encabezando ataques especulativos en contra de los gobiernos, por los niveles insostenibles de la deuda pública. Los gobiernos están pagando ahora el precio de haber salvado a los bancos, y no haberles quitado «sus armas financieras de destrucción masiva» (Buffet, 2002). La transfusión de sangre del Estado al sector bancario ha llevado a una rápida recuperación del paciente moribundo, quien, después de haberse recuperado, no da muestra alguna de agradecimiento, y vuelve su energía especulativa contra los gobiernos que se encuentran debilitados.

Los mercados financieros insuficientemente reglamentados facilitan tanto la fuga de capitales como la evasión de impuestos y posibilitan los ataques especulativos a las monedas. Mediante estos canales, crean una presión estructural para disminuir la deuda pública a través de la reducción del gasto público en salud, pensiones, educación, infraestructura y servicios públicos en lugar de aumentar el capital y los impuestos sobre el patrimonio, así como continuar con la mejora de la productividad de los gastos públicos.

La lista de los países que están atravesando por este desagradable proceso se hace cada día más larga: Islandia, Irlanda, Letonia, Lituania, Ucrania, Hungría y Grecia ya están siendo forzados a efectuar reducciones brutales en los salarios y la provisión de fondos para la prestaciones sociales en la medida en que sus economías se contraen. Probablemente, Portugal, Reino Unido, España e Italia serán los siguientes países que vivirán este proceso.

En forma orwelliana, todo intento de los gobiernos para liberar a sus sociedades de la camisa de fuerza que representan las fuerzas ciegas del

mercado es calificado como un ataque a la libertad y, por otro lado, como un ataque especulativo a todo un país, tal es el caso de Grecia, interpretado como un acto de disciplina justa en contra de un gobierno irresponsable. De este modo, la función de los especuladores se presenta, una vez más, como una justicia imparcial llevada a cabo por un mercado anónimo.

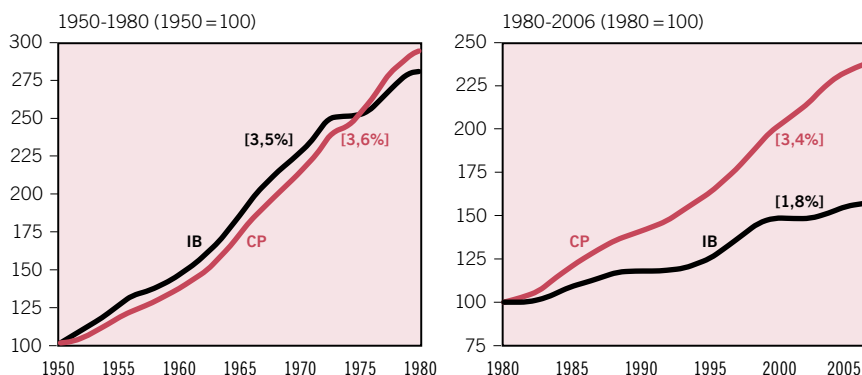
La Gran Recesión.
¿Un momento decisivo para el trabajo?

Desigualdad y caída de los salarios, o por qué los cambios reglamentarios por doquier no constituyen una respuesta sostenible a la crisis

El régimen económico mundial basado en beneficios excesivos y en una deuda privada insostenible ha fracasado. La razón fundamental de este hecho no radica en algunas deficiencias regulatorias en diversos lugares. La demanda final agregada no puede basarse en forma indefinida en el crecimiento de la deuda del consumidor; más bien, debería fundamentarse en el ingreso real de la mayoría de la población, como fue el caso en los Estados Unidos hacia finales de los años setenta.

Una industria financiera sobredimensionada ha explotado las oportunidades presentadas por la movilidad del capital transnacional en detrimento de las sociedades. En las últimas décadas, los salarios y la transferencia de los ingresos no han aumentado al mismo ritmo que la productividad en la mayoría de los países. De hecho, los cambios del mercado laboral y los cambios institucionales y legales de los capitales asociados con agresivas estrategias de corto plazo para maximizar los beneficios han permitido a los propietarios de las empresas privadas y del capital financiero apropiarse de la mayoría de los aumentos de productividad social.

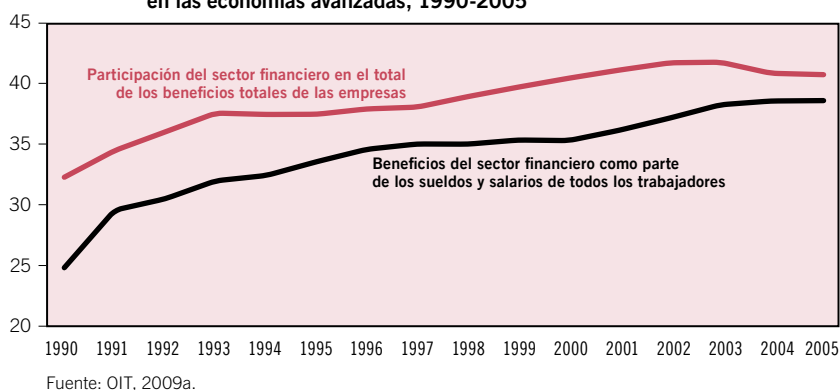
Gráfico 1. Brecha entre ingreso y consumo en los Estados Unidos



IB = ingreso bruto del 90 por ciento menos rico; CP = gasto en consumo personal.
Promedios móviles de 3 años. Los porcentajes son tasas medias anuales reales de crecimiento en los respectivos períodos.

Fuente: US Census Bureau, 2008.

Gráfico 2. Incidencia creciente de los beneficios del sector financiero en las economías avanzadas, 1990-2005



Por otra parte, las amenazas de deslocalización o desinversión han tenido como resultado la desregulación del mercado de trabajo y la precarización del empleo. Una movilidad del capital transnacional de este tipo conduce al aumento de paraísos fiscales, a la transferencia de precios y a la competencia fiscal, disminuye la capacidad de los gobiernos para fijar un impuesto al capital, y por consiguiente, provoca una tendencia a la baja del tipo de gravamen y los niveles de regulación. Mientras tanto, la alta tasa de beneficios en la industria financiera exige que la economía real produzca resultados similares para los accionistas. Por lo tanto, los beneficios financieros de la economía de burbuja se transforman en el punto de referencia para la economía real.

En resumen, mientras las diferencias de ingreso han aumentado, la carga tributaria se ha desplazado a los trabajadores y consumidores, favoreciendo la reducción del poder adquisitivo de las personas. El empleo precario, indecente e informal está aumentando en todo el mundo. En muchos países, los mercados excesivamente abiertos al capital limitan la capacidad del gobierno para proseguir una política fiscal expansionista, ya que todo aumento de la inflación podría desencadenar una fuga de capitales y, en última instancia, correr el riesgo de una crisis monetaria. Estas restricciones del mercado de capitales combinadas con la disminución de la capacidad para fijar un impuesto ha reducido el margen de los gobiernos para el gasto público mientras que los bajos salarios han limitado la demanda del consumidor privado. Sin embargo, la demanda general se ha mantenido alta, en la medida en que rápidamente los gastos cada vez mayores del déficit privado apoyado por burbujas del activo han disfrazado la insostenibilidad a largo plazo del creciente desequilibrio en la distribución y el comercio. Se ha creado la ilusión de que el consumo puede aumentar, a pesar de la participación decreciente de los salarios, y el hecho de que dichos salarios aumenten por debajo del crecimiento de la productividad es sólo un problema de justicia social y no una cuestión de política económica.

En la medida en que el precio de los activos sube, una burbuja parece una lotería en la cual todos obtienen premios. Sin embargo, la burbuja como todo esquema piramidal, sólo puede continuar si participan cada vez más personas. La burbuja en sí misma crea la necesidad de tener un criterio más flexible de crédito: como la ratio entre el ingreso actual y el precio de los activos aumenta, las condiciones del crédito deben ser blandas para atraer a nuevos participantes al mercado (inmobiliario). De este modo, se facilita el aumento de la irresponsabilidad financiera.

La industria financiera aumentó masivamente su participación en los beneficios de las empresas. Sin embargo, este aumento en las ganancias no se tradujo en una inversión real.

En efecto, se produjo el proceso inverso. Los enormes beneficios de la industria financiera estaban provocando un efecto de desplazamiento de la inversión privada. Una proporción cada vez mayor de capital está circulando en forma constante en el mundo virtual de los «productos» financieros. El capitalismo *rentier* está reemplazando, cada vez más, al capitalismo productivo.

Gráfico 3. Inversión/excedente operativo bruto, países seleccionados, 1970-2002

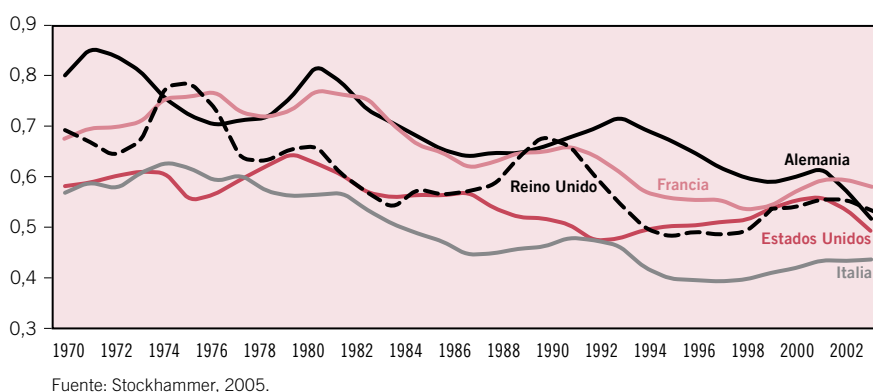
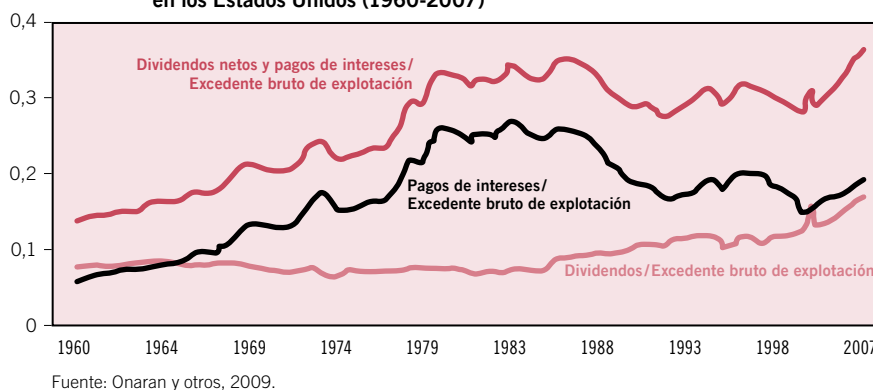


Gráfico 4. Dividendo neto y pago de intereses/Excedente bruto de explotación en los Estados Unidos (1960-2007)



La explosión de la burbuja no afectó solamente a las economías de burbuja; los países con una estrategia centrada en la exportación de excedentes, que se preciaban de sus políticas financieras sólidas, también vieron fracasar sus políticas de «empobrecer al vecino». Ya no podían compensar su falta de demanda interna mediante el crecimiento constante de la exportación de excedentes. Las máquinas de exportación se paralizaron. Los campeones de la exportación tomaron conciencia de que habían intercambiado bienes reales por lujosas hojas de papel tóxico. El aumento de la productividad se había derrochado en lugar de haberlo compartido en forma equitativa.

Los salarios, las políticas sociales e impositivas que comparten el aumento de la productividad son determinantes para un modelo de crecimiento sostenible basado en la demanda final agregada y que no esté basado en políticas destinadas a empobrecer al vecino ni en el permanente aumento de la deuda pública o privada.

El mundo del trabajo frente a una doble crisis

En la actualidad, los sindicatos están enfrentando no sólo una crisis económica, sino una crisis de organización relativa a la disminución de influencia y de afiliados.

Durante el período de la posguerra marcado por un crecimiento alto y una relativa estabilidad, el aumento de la productividad se compartía ampliamente en la sociedad, ya que un sindicato poderoso y el movimiento obrero habían logrado mejorar las condiciones de vida a través de la negociación colectiva y políticas sociales redistributivas.

Durante dicho período, los sindicatos se institucionalizaron en la sociedad. Los gobiernos los reconocieron como la legítima voz de los trabajadores, y en términos generales, los empleadores se vieron obligados a aceptarlos en los lugares de trabajo, ya que no podían continuar confiando en las políticas antisindicales del Estado para combatirlos. Los compromisos de clase reemplazaron a los compromisos de la guerra. El poder institucional disminuyó la necesidad del poder de la movilización. En consecuencia, los sindicatos dejaron de ser un movimiento social para volverse cada vez más una institución profesional respetada e influyente.

Este período de «guerra fría armoniosa», en el cual los sindicatos tenían un papel influyente como parte de un capitalismo corporativo, se volvió inestable a comienzos de los años setenta. En el plano social, el éxito del Estado benefactor disminuyó la necesidad de solidaridad directa y apoyo mutuo dentro del movimiento sindical. En el plano cultural, las protestas de los estudiantes de esos años y el creciente individualismo también cuestionaron el mundo patriarcal y autoritario del movimiento sindical tradicional. Los trabajadores estaban menos dispuestos a desempeñar un papel activo en el movimiento, y las organizaciones confiaban más en un personal profesional y en la

fuerza institucional para servir a sus miembros. De este modo, se produjo el reforzamiento mutuo de ambos procesos.

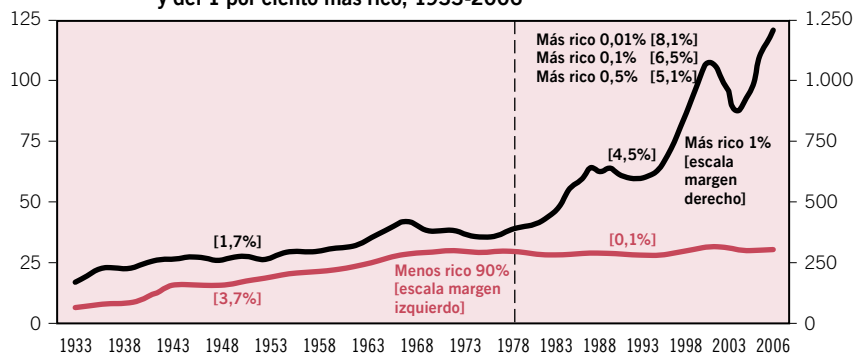
Pero el hecho más importante fue el final de Bretton Woods, que limitó el alcance de las políticas nacionales macroeconómicas. El mundo del trabajo podía, en menor grado, complementar la negociación colectiva a través de políticas económicas y sociales adecuadas y redistributivas en el plano nacional. El mundo de los negocios se liberó por sí mismo cada vez más de las regulaciones nacionales y se proyectó en un ámbito global. El capital logró una posición confortable que le ha permitido presionar a los gobiernos y los trabajadores con miras a obtener condiciones aún más ventajosas. Las rebajas de impuestos y las reducciones de salarios en lugar de aumentar la productividad técnica constituyen el principal factor de competencia. Sin embargo, si bien el último contribuye a la creación de la riqueza, el primero solamente redistribuye la riqueza desde el trabajo al capital.

Los sindicatos no fueron capaces de resistir estos cambios y su influencia empezó a disminuir. La caída del Muro de Berlín aceleró el proceso de desnacionalización de las economías, y los países, ya libres de sindicatos, se abrieron ampliamente a la inversión de capitales.

Los procesos bien descritos de la desregulación del mercado laboral, los altos niveles de desempleo mundial, la subcontratación, el trabajo precario, el Gobierno «pequeño», la reducción de los servicios públicos, etc., socavan las capacidades para la negociación colectiva y la organización tradicional en el lugar de trabajo. Los empleos del sector manufacturero se desplazaron a regiones o países libres de sindicatos. Además, en gran parte ha desaparecido el consenso existente de la posguerra relativo a compartir los aumentos de la productividad.

El cambio de equilibrio de poder no fue un producto secundario inevitable del proceso neutral de globalización, sino más bien una estrategia

Gráfico 5. Estados Unidos: ingreso medio del 90 por ciento menos rico y del 1 por ciento más rico, 1933-2006



Los porcentajes son tasas medias anuales reales de crecimiento entre 1933-1978 y 1978-2006. Incluye ganancias de capital. Promedios móviles de 3 años.

Fuente: Piketty y Sáez, 2003, citado en Palma, 2009.

política que suprimió las reglas y regulaciones que limitaban la libertad del capital y protegían a los trabajadores. Como es lógico, estos cambios dificultaron más aún la tarea de los sindicatos en lo relativo a la organización de los trabajadores y la negociación colectiva. Además, en la medida en que la negociación colectiva se desplaza hacia el nivel de la empresa, la lógica de la competencia determina con mayor fuerza los resultados de la negociación, en lugar de la lógica de la solidaridad.

El mundo del trabajo ha estado luchando para encontrar respuestas a estos cambios. Bajo las condiciones de movilidad del capital transnacional, la efectividad del keynesianismo de los países ha disminuido. El mundo del trabajo ya no se concentra en políticas alternativas integrales, sino en argumentos para políticas sociales dentro del modelo neoliberal.

Sin embargo, las alternativas dentro del sistema lógicamente cerrado del neoliberalismo siempre padecen, de algún modo, de la desventaja de aparecer ilógicas. En el modelo neoclásico, la injerencia en el mercado, excepto en casos excepcionales, significa forzosamente una solución de compromiso entre la eficiencia y los resultados políticos deseados. Y esos resultados tan deseados forzosamente terminan por parecer inasequibles en el contexto de la competencia global.

El prestigio de los nuevos laboristas – New Labour – ha significado que amplios sectores de los socios socialdemócratas hayan aceptado las reglas del juego neoliberales. Ya no existían otras visiones alternativas de la sociedad y el desarrollo. El fin de la historia significó que en la mente de la gran mayoría – de izquierda o derecha – el capitalismo competitivo era lo único existente. Irónicamente, la derecha neoliberal y la izquierda antiglobalización, de alguna manera, parecieron estar de acuerdo en que las fuerzas estructurales del capitalismo transnacional han destruido el espacio político para una política socialdemócrata.

Los sindicatos tratan de mantener las instituciones para el diálogo social nacional e internacional, pero también se necesita la voluntad de otros actores. Incluso en las situaciones en que el diálogo social subsiste, los empleadores demuestran un mínimo entusiasmo por reglamentaciones sustantivas. En la actualidad, probablemente los empleadores no son más o menos hostiles hacia los sindicatos que en el pasado. Sin embargo, tienen mejores oportunidades políticas y legales, un entorno social y político más favorable para burlar a los sindicatos mediante la subcontratación, la deslocalización, el contrato de trabajo, el empleo precario, etcétera.

En resumen, la crisis encontró un movimiento sindical que había estado a la defensiva durante treinta años, un movimiento que había perdido miembros e influencia en la mayoría de los países y cuyos tradicionales aliados políticos socialdemócratas se habían convertido incondicionalmente, ya sea con cautela o con resignación, a la globalización neoliberal.

Es posible que esta debilidad de la izquierda explique, en alguna medida, la arrogancia y la confianza de aquellos que acaban de arruinar nuestras

economías. Como no se percibe amenaza alguna, se ha dado rienda suelta al capitalismo de casino. Gracias al rescate efectuado por los gobiernos y al dinero de bajo interés de los bancos centrales, los mercados de valores han alcanzado nuevamente los niveles existentes previos a la crisis, a pesar de la recesión. Estas ganancias imprevistas se están traduciendo nuevamente en bonificaciones indecentes para los corredores de la bolsa y los banqueros.

El mundo del trabajo en crisis: ¿compartir el dolor, forjar el futuro?

Dada la magnitud de la crisis y el temor a una masiva catástrofe social y laboral, se invitó a los sindicatos a participar en los esfuerzos para atenuar la crisis. Después que durante años los sindicatos fueran acusados de ser parte del problema, ahora se han convertido en parte de la solución. En muchos países, los sindicatos de las industrias manufactureras tradicionales, que han sido golpeadas fuertemente, están involucrados en forma activa en la gestión de las secuelas de la crisis. En Alemania, por ejemplo, el sistema de negociación colectiva amplio y la codeterminación institucionalizada en la industria han demostrado toda su fuerza. En el plano de la empresa han dado resultados admirables la gestión de la crisis, en forma pragmática y altamente competente, la adaptación de las políticas y una interacción sin problemas entre los instrumentos estatales del mercado laboral y la negociación de la flexibilidad. A pesar de la disminución en la producción, no ha habido prácticamente aumento en el desempleo abierto. La interacción de las empresas que desean conservar su mano de obra calificada, los sindicatos que dan prioridad al mantenimiento de altos niveles de empleo y un sistema sumamente rápido y flexible de acuerdos para trabajar en horarios reducidos (Kurzarbeit) han facilitado compartir las responsabilidades forma más amplia.

En el plano internacional, los sindicatos han presionado con éxito para encontrarse con varios jefes de Estado antes de la reunión del G-20. En la OIT lograron negociar un Pacto Mundial para el Empleo con propuestas de largo alcance para una estrategia de recuperación centrada en el aumento de los ingresos. Sin embargo, el punto principal de las actividades de los sindicatos está relacionado con el empleo y las consecuencias de la crisis sobre los salarios.

Por cierto que es un éxito político que los costos sociales de la crisis a corto plazo hayan sido graves, pero no dramáticos. Los estabilizadores automáticos, los planes de incentivación y los acuerdos sobre el trabajo flexible han contribuido a atenuar la gravedad del impacto de la crisis.

Sin embargo, cuanto más dure la crisis del empleo, tanto más el equilibrio de poder se inclinará a favor del capital. La capacidad de producción está infrautilizada, el desempleo aumenta, la presión sobre los salarios crece, la membresía de los sindicatos disminuye y el poder de negociación colectiva

disminuye. Los empleadores usarán estos argumentos para insistir aún más en su agenda de desregulación del mercado laboral. La presión económica a nivel de la empresa y los altos índices de desempleo obligan y permiten que los empleadores soliciten y obtengan mayores concesiones de parte de los trabajadores. Incluso en los casos en que los sindicatos son capaces de movilizar y desplegar su fuerza defensiva, la reducción del tamaño de las industrias y su reestructuración conducirá a una pérdida importante de los miembros en sus bastiones y reducirá las capacidades financieras y de organización de los sindicatos. Todos estos elementos debilitarán aún más su poder institucional y de negociación.

Las fuerzas estructurales del actual régimen de globalización que, en gran parte, no han cambiado continuarán debilitando el mundo del trabajo. En la medida en que subsistan las principales características del régimen neoliberal tales como la movilidad del capital transnacional, el libre comercio, la competencia impositiva global, los mercados flexibles de trabajo, los pequeños gobiernos, el empleo precario y la fijación descentralizada del salario, el mundo del trabajo se verá forzado a aceptar las soluciones competitivas o, en un lenguaje más claro, a reducir en forma disciplinada los empleos, los salarios, la protección social y los servicios públicos.

Los sindicalistas en el nivel de la empresa se enfrentan con el dilema de que aquello que es deseable desde el punto de vista macroeconómico parece imposible desde un ángulo microeconómico. Las relaciones laborales tradicionales y la negociación colectiva pueden ser útiles para compartir el dolor entre los trabajadores pero son insuficientes para cambiar el modelo económico. Una espiral descendente en los salarios podría conducir a las economías a la deflación, sin embargo, la lógica de la supervivencia de las empresas significa que sin reglamentación en el nivel macro, será imposible mantener los niveles de salarios. Los niveles de salarios dentro de la empresa pueden mantenerse sólo si los niveles agregados de la demanda pueden mantenerse también. En la medida en que descende la demanda privada y la inversión privada, la política macroeconómica de salarios debe complementarse con una política centrada en la inversión estatal. A menos que la crisis se «politice», una decadencia mayor y quizás irreversible espera al movimiento laboral.

Un programa de cambio frente a la negociación de concesiones o la impotencia radical

Los sindicatos están enfrentados a un dilema. La participación en la gestión de la crisis ofrece la oportunidad de evitar lo peor, y sus miembros esperan que los sindicatos los protejan, en la medida de lo posible, en la actual crisis. Sin embargo, el hecho de evitar lo peor no creará confianza en la organización y frenará la capacidad entre los afiliados para movilizarse con miras a lograr un cambio de gran alcance. También significará que la mayor parte de

la energía de los trabajadores se dedicará a la acción defensiva. Pero si bien la negociación de concesiones es desmoralizante desde el punto de vista estructural, evitar comprometerse no constituye una opción.

En el plano político, los sindicatos están solicitando «un lugar en la mesa» para lograr influir en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, conseguir dichos lugares tiene un precio. Se invita a una institución si se la considera ya sea como «razonable» o si es demasiado poderosa como para ser ignorada. Dado el actual equilibrio de fuerzas en las sociedades, «razonable», por desgracia, significa en la mayoría de los casos capacidad de negociar, como es habitual. Lograr una invitación podría ser un éxito «institucional» pero no necesariamente un éxito «político». En efecto, aquellos que se sientan a la mesa comparten la responsabilidad de lo que se decide al final y, por cierto, lo que no se decide.

Si los sindicatos desean lograr un cambio más importante, no sólo deben solicitar un lugar en la mesa, sino que deben demostrar que son lo suficientemente poderosos para presentar un programa para el cambio que no pueda ignorarse fácilmente. Resulta imposible ser parte del proceso y el defensor de un cambio de gran alcance si no se cuenta con la movilización de la gente. De otra manera, las declaraciones audaces aparecerán como amenazas vacías de significado.

Si la historia sirve de consejera, no se puede esperar que el capital subordine su dinamismo para generar ganancias a las necesidades del bien común nacional o internacional. Las soluciones cooperativas deben imponerse en las empresas. La lógica competitiva del mercado hace que la cooperación voluntaria bajo las condiciones de una crisis sea muy poco probable.

Responder a esta crisis global mediante el recorte de costos competitivos conlleva un proceso deflacionario sumamente doloroso. Dicha corriente deflacionaria en picado resolverá también el problema, en última instancia, después de que una enorme cantidad de dinero haya sido destruida y que hayan desaparecido millones de empleos. Entonces, los ganadores se alzarán desde sus cenizas como el ave Fénix.

El mundo del trabajo y las fuerzas progresistas en la sociedad enfrentan el desafío fundamental ya sea de proponer un programa integral para un cambio realista o aceptar que el costo de esta crisis será pagado por los ciudadanos corrientes.

Los sindicatos tienen un conocimiento excepcional del lugar de trabajo, son reconocidos como un centro de cualificación para las políticas laborales y sociales, y están anclados profundamente en la economía real. Pero el espacio político en el sector de su competencia central está definido cada vez más por lo que sucede en otros sectores. La regulación de los mercados financieros, la modernización del sistema impositivo, la gestión de las tasas de cambio, el control de los bancos constituyen los elementos claves para controlar el poder del capital sin trabas. Aquí, los sindicatos tienen un poder institucional menor y solamente una experiencia limitada. No hablan como

una voz autorizada en este ámbito y tienen dificultades para movilizar a sus miembros acerca de estas cuestiones.

Esta autoridad sólo puede lograrse mediante una vasta alianza de las fuerzas progresistas en la sociedad. El principal socio para una auténtica reforma del programa no serán los empleadores, sino una amplia coalición de la inmensa mayoría de la población que se ha beneficiado muy poco del antiguo régimen y que ahora se supone que tendrá que pagar miles de millones de dólares por más de lo mismo. En los últimos decenios, la carga fiscal del financiamiento del Estado benefactor se ha desplazado en forma desproporcionada hacia los estratos de ingresos medios ya que los ricos han tenido cada vez más éxito en eludir los impuestos. La derecha populista está explotando la comprensible frustración a este respecto y está movilizando a la clase media contra los pobres beneficiarios de las transferencias del gobierno. Sin un sistema efectivo de impuestos progresivos en los niveles más altos de ingresos y riqueza será imposible recrear un espíritu general de solidaridad y compartir responsabilidades en forma equitativa en las sociedades.

Una agenda de trabajo para el cambio

La economía es demasiado importante para dejarla en manos de los economistas, en particular de los economistas de la corriente dominante. La teonomía liberal de los últimos decenios ha preparado el terreno para un sistema económico injusto e irresponsable que sirve los intereses de una minoría a expensas de la inmensa mayoría de la población mundial. La desigualdad ha alcanzado niveles sin precedentes y es económicamente disfuncional.

La ausencia de una demanda final no puede eludirse constantemente por medio de la financiación del consumo a través de endeudamiento o la exportación de excedentes. Los salarios deben crecer según la tendencia a largo plazo de la productividad en las sociedades. Un mercado sostenible requiere un Estado que apoye una estrategia de recuperación centrada en el aumento de los salarios, proporcione protección social y servicios públicos integrales para sus ciudadanos, controle los mercados globales de capitales y que sea capaz de asegurar una base financiera sólida para sus actividades mediante un sistema de tributación progresivo.

¿Qué se necesita para que nuestras economías sean equitativas y más inclusivas? En la cumbre de empleo mundial, la OIT propuso un Pacto Mundial para el Empleo (PME) y una estrategia de recuperación centrada en los ingresos (OIT, 2009b). Este Pacto reconoce el hecho de que sin un cambio fundamental en todos los sistemas económicos y financieros no podrá lograrse el trabajo decente y sueldos que alcancen para vivir.

Salvar el sistema financiero mediante el rescate de bancos irresponsables es insuficiente para abordar los desequilibrios subyacentes y aumentar la demanda agregada. Durante la recesión económica, la inversión privada se

mantendrá lenta. Los consumidores sobreendeudados no pueden continuar gastando más allá de sus medios. No existe alternativa para la importante y continua intervención monetaria anticíclica del Estado.

Sin embargo, la intervención estatal sólo puede tener éxito a largo plazo si va acompañada de medidas políticas destinadas a corregir los desarrollos disfuncionales de los salarios de los últimos decenios, para construir una base impositiva realmente justa y progresiva y cambiar los mercados globales de capitales disfuncionales.

La respuesta del trabajo decente

En una economía global la mejor solución son las respuestas globales coordinadas. Para ello se necesitan normas nacionales e internacionales para los mercados de capital y de trabajo. El Pacto Mundial para el Empleo ofrece el marco de una política para satisfacer estas necesidades.

Invertir para el futuro, crear empleo y aumentar las prestaciones sociales

Bajo las condiciones de una aguda crisis económica, la inversión pública tiene una intensidad de empleo mayor que la reducción de impuestos. El suministro de servicios públicos e infraestructura de calidad universal son fundamentales para reducir la desigualdad, crear sociedades inclusivas y dar mayores oportunidades a los pobres. La educación de calidad universal, los servicios de salud, la vivienda asequible y otros servicios públicos a los que se accede libremente reducen la necesidad de ahorros individuales y aumentan la proporción de los ingresos disponibles de las personas. La inversión pública en educación e investigación es el mejor medio para alcanzar progresos técnicos de alto nivel en el futuro y el incremento de la productividad como la base, en última instancia, de la creación de riqueza. La inversión en transportes públicos, energías nuevas, desarrollo urbano y viviendas de calidad es una necesidad social y medioambiental inmensa que puede crear millones de empleos de alta calidad.

Prevenir la deflación salarial y promover la recuperación centrada en el aumento de salarios

El aumento de la inversión pública debe complementarse con medidas institucionales para evitar la deflación salarial, reducir la desigualdad de los salarios y ocuparse de que las ganancias de la productividad se traduzcan en aumentos de salarios, y así garantizar un modelo sostenible de consumo.

La combinación de la negociación colectiva centralizada o coordinada con la legislación relativa a un salario mínimo es la forma más apropiada para establecer un salario base y comprimir las diferencias salariales. El incremento de la participación salarial y, en especial, el fortalecimiento de los salarios de los trabajadores de bajos ingresos conducirá al aumento del consumo global, ya que los hogares de bajos ingresos gastarán una parte mayor de sus ingresos. Al mismo tiempo, deberán limitarse las relaciones de empleo precario, en la medida en que se han utilizado para eludir los derechos del trabajo y los acuerdos de la negociación colectiva. Las cláusulas laborales en los contratos públicos deben exigir que los contratistas y subcontratistas paguen la tarifa salarial de la negociación colectiva vigente. Además, debe incrementarse el empleo del sector público y los niveles salariales del sector público deben mantenerse para servir como un salario de base adicional.

El Estado tiene que combatir las tácticas agresivas de los empleadores destinadas a impedir que los trabajadores se afilien a un sindicato. Se debe nivelar el campo de juego mediante mecanismos legales para extender la cobertura de la negociación colectiva y la representación de los trabajadores en el lugar de trabajo. Todo rescate o subsidio del Estado debe depender de la participación de los trabajadores en la reestructuración mediante los procesos y acuerdos de la negociación colectiva.

Mantener y extender la protección social

Los sistemas de seguridad social constituyen la forma más rápida y eficiente para proporcionar la reposición de los ingresos para los trabajadores que se encuentran en una situación de crisis. Los sistemas de seguridad social integrales actúan como estabilizadores automáticos y deben extenderse durante el período en que la situación económica ha empeorado para estabilizar los niveles de ingresos y la demanda global del consumidor. También constituyen el instrumento más poderoso para reducir la desigualdad y la pobreza.

En los países en desarrollo que carecen de sistemas de seguridad social integrales, se necesita con urgencia un piso social que incluya una pensión básica, subsidios familiares, acceso a la asistencia médica y la garantía de planes de empleo temporero o de transferencias en efectivo para los desempleados y los subempleados para sacar de la pobreza a millones de personas. Se contribuye también al aumento de la demanda y es un complemento necesario para toda legislación efectiva sobre el salario mínimo.

Por último, los gobiernos deben proteger los planes de ahorro para la jubilación. Desde luego, los sistemas de jubilación por reparto constituyen la mejor opción en un período de volatilidad del mercado de capitales. Todo plan de pensiones, sea privado o público, debería estar obligado legalmente a garantizar, al menos, una tasa de rentabilidad mínima equivalente a los bonos del gobierno.

Realizar los cambios estructurales globales necesarios

La Gran Recesión.
¿Un momento decisivo para el trabajo?

Las medidas sugeridas serán de difícil aplicación y de respaldo imposible si no se reestructura el sistema financiero global que ha conducido al fracaso del régimen económico.

Recobrar la capacidad de gravar el capital

Los paraísos fiscales deben cerrarse. Para resolver este problema, los bancos que trabajan en los paraísos fiscales, ya sea en forma directa o mediante subsidiarios o que están involucrados en otras operaciones de fraude fiscal, deberían ser excluidos de los principales centros financieros de los Estados Unidos y de la Unión Europea. Se debería exigir a las multinacionales que rindieran un informe sobre sus ganancias globales y que pagaran un impuesto unitario. Todos los negocios que se realicen bajo una propiedad deberían tratarse como una unidad; entonces, la proporción del ingreso ganada en un país específico debería ser calculada y su impuesto nacional debería aplicarse a ese ingreso. Este procedimiento haría menos atractivo el precio de transferencia y la deslocalización financiera.

Los impuestos a la riqueza y la herencia y el tipo de gravamen marginal sobre los ingresos altos deberían aumentarse para reequilibrar la carga tributaria en la sociedad e incrementar el poder adquisitivo de los ciudadanos corrientes. Los impuestos a la propiedad sobre los bienes raíces de gran valor debería ser la primera medida que podría introducirse de una manera relativamente fácil incluso en el plano nacional. En la actualidad, en los países industrializados, los niveles impositivos se sitúan entre el 30 y el 50 por ciento del PIB. Los altos niveles impositivos son compatibles con las economías de productividad alta. Comparados con los países escandinavos de gran éxito, la mayoría de los países tiene un considerable espacio político para aumentar los impuestos. Gravar la riqueza global es técnicamente posible. Se trata de una cuestión de poder político y también de voluntad política. Dado que el 40 por ciento de la riqueza mundial se encuentra en manos del 1 por ciento de la población, un impuesto progresivo alto podría generar ingresos considerables sin tener que aumentar la carga impositiva sobre la vasta mayoría de la población. En la mayor parte de los países, el 10 por ciento de la población que se encuentra en el nivel superior posee más del 60 por ciento de la riqueza total. Los bienes raíces y la tierra constituyen la mayor parte de esta riqueza y son relativamente fáciles de gravar. En efecto, como Winston Churchill lo señalara hace cien años, los terratenientes normalmente ganan enormes beneficios inesperados del desarrollo de la infraestructura y deberían estar sujetos a impuesto en consecuencia: «Se hacen caminos, se hacen calles, los servicios se mejoran. El propietario de la tierra,

en su calidad de tal, no realiza ninguna de esas mejoras, y sin embargo en cada una de ellas, el valor de su tierra se aumenta (...) él no contribuye en nada al proceso por el cual se deriva su propia riqueza» (Churchill, 1909).

Reducir las actividades especulativas y de alto riesgo de la industria financiera

El sector financiero ha sido muy innovador y eficaz para llevar a cabo aquello que es malo para el desarrollo. La financiación de nuestras economías ha canalizado recursos en inversiones de manera poco económica. El capitalismo de casino ha desviado el capital de las inversiones reales. Los así llamados productos innovadores de la industria financiera han enriquecido a los operadores y agentes de la bolsa, pero, a diferencia de otros tipos de productos innovadores, no han aumentado la riqueza de nuestras sociedades. En otras palabras, la banca se ha vuelto aburrida nuevamente.

Un impuesto sobre la transacción financiera en las transacciones del mercado de valores podría reducir la especulación improductiva del mercado financiero basada en márgenes mínimos y alto poder multiplicador. Un impuesto alto a las ganancias del capital sobre los beneficios a corto plazo podría reducir los incentivos para el comercio especulativo en los mercados financieros. Las exigencias de reservas altas para los bancos y reglas más prudentes para los préstamos hipotecarios reduce la probabilidad de burbujas del activo. Los bancos sólo pueden ser autorizados para operar como empresas privadas si garantizan los riesgos de su inversión y nunca se convierten en demasiado grandes para quebrar. Se necesita un sistema bancario diferente – que incorpore bancos con garantía estatal para los ahorros, bancos con un claro mandato de desarrollo público y bancos privados – para reducir el grupo de presión institucional y el poder de chantaje del sector financiero. Se debe contar con oficinas clasificadoras con independencia plena de la industria financiera para garantizar una mejor evaluación del riesgo. Se debe proporcionar protección al inversor contra los productos tóxicos mediante una certificación estatal obligatoria de todos los productos financieros. Los riesgos corridos por los fondos de pensiones deben limitarse mediante la insistencia en la garantía de una tasa mínima de rendimiento.

Implementar un programa integral para el cambio es una tarea que va mucho más allá de las relaciones laborales tradicionales y de la negociación colectiva. Sin embargo, será imposible defender, menos aún avanzar, sobre las condiciones de vida de los trabajadores, si no se cambian las reglas del juego. Los sindicatos podrían ganar una cantidad de batallas mediante la organización y haciendo campaña, pero perderán la guerra si no se transforman en el interlocutor clave de una alianza política para el cambio.

Cohortes de comités de expertos, periodistas y peritos han tenido un éxito increíble al referirse al hecho de que no hay alternativa a la total

subordinación de nuestras vidas a la ley del mercado. Una alternativa democrática tiene el punto de partida opuesto: siempre hay elecciones de políticas y no existe el determinismo económico estructural que haga imposible la imparcialidad y la justicia social.

La Gran Recesión.
¿Un momento
decisivo para
el trabajo?

Referencias

- Buffet, W., 2002: «Shareholder Letter 2002», Berkshire Hathaway Inc., Omaha. Disponible en www.berkshirehathaway.com/letters/2002pdf.pdf.
- Churchill, W., 1909: «On Land Monopoly» (discurso realizado en el Parlamento el 4 de mayo de 1909), disponible en www.grundskyld.dk/pdf/Winston-Churchill-Land-Monopoly.pdf.
- Davis, B., 2009: «Plenty More Bank Losses Expected Globally», en *Wall Street Journal* del 1 de octubre, Nueva York, disponible en [/online.wsj.com/article/SB125427067994651171.html](http://online.wsj.com/article/SB125427067994651171.html).
- FMI, 2009: *The State of Public Finances: A Cross-Country Fiscal Monitor*, Washington, disponible en www.FMI.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0921.pdf.
- , 2010: *Unemployment dynamics during recessions and recoveries: Okun's law and beyond*, Washington, disponible en www.FMI.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/pdf/c3.pdf.
- OIT, 2009a: *World of Work Report 2009: The Global Jobs Crisis and Beyond*, Ginebra, disponible en <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/>.
- , 2009b: *Recovering from the crisis: A Global Jobs Pact*, Ginebra, disponible en www.ilo.org/jobspact/lang-en/index.htm.
- Onaran, Ö., Stockhammer, E., y Grafl, L., 2009: *The finance dominated growth regime, distribution and aggregate demand in the USA*, Working paper 126, febrero 2009, Vienna University of Economics y B.A., Viena, www.wu.ac.at/inst/vw1/papers/wu-wp126.pdf.
- Palma, J.G., 2009: *The revenge of the market on the rentiers: Why neo-liberal reports of the end of history turned out to be premature*, Cambridge, disponible en www.networkideas.org/featart/jul2009/Revenge.pdf.
- Stanglin, D., 2008: «Paulson: Financial rescue plan can't wait», *USA Today*, 21 de septiembre de 2008, disponible en www.usatoday.com/news/washington/2008-09-21-financial-rescue_N.htm.
- Schifferes, S., 2009: «\$10 trillion' credit crunch cost», BBC news, 31 de julio 2009, disponible en news.bbc.co.uk/2/hi/business/8177814.stm.
- Stockhammer, E., 2005: *Arbeitsmarktrigiditäten oder Nachfragerigiditäten oder Nachfragemangel? Die Ursachen der Arbeitslosigkeit in Europa*, Viena, disponible en www.wu.ac.at/inst/vw1/gee/papers/geewp45.pdf.
- Sturmthal, A., 1944: *The Tragedy of European Labour 1918-1939*, Londres, Victor Gollancz Ltd.