

Relocalización: Una agenda de políticas públicas

Por Sarah Anderson y John Cavanagh | 24 de mayo de 2004

“No se preocupen, conseguirán mejores empleos en el sector servicios.” Durante las tres últimas décadas del siglo XX, éste fue el estribillo de la mayoría de los líderes del gobierno y la iniciativa privada cuando sus corporaciones transfirieron empleos del sector textil o automotriz a México o China. La frase ya no funciona, porque las compañías estadounidenses han comenzado a enviar, también, una larga serie de empleos del sector servicios –desde programación electrónica altamente calificada hasta la atención de operadoras telefónicas– a India y otros países con bajos salarios. Esta brecha en la última frontera de los empleos estadounidenses está causando una comprensible ansiedad y se ha convertido en un tema peligroso en la campaña presidencial.

Esta tendencia a la relocalización de empleos del sector servicios es una extensión de la vieja práctica de subcontratar a tiendas sin sindicatos dentro de Estados Unidos para realizar algunas operaciones y así recortar costos. Esta práctica se ha vuelto global, en parte por los cambios tecnológicos. Cantidades industriales de información pueden ser ahora transmitidas a través del mundo a bajo costo, haciendo que las distancias geográficas sean menos importantes. Las instituciones financieras internacionales y los acuerdos comerciales también han facilitado esta tendencia al promover la liberalización de la inversión y la privatización de los servicios públicos, creando nuevas oportunidades para las corporaciones estadounidenses en los mercados extranjeros.

Forrester Research estima que alrededor del cuarenta por ciento de las firmas de Fortune 1000 ya han reslocalizado alguna de sus secciones y que por lo menos otros tres millones de empleos en el sector servicios habrán salido de Estados Unidos para el 2015, encabezados por el trabajo en tecnología informática.

Un estudio de la Universidad de California en Berkeley calcula que catorce millones de empleos estadounidenses (once por ciento de la fuerza laboral total) son vulnerables a este fenómeno.

Aunque el número de empleos perdidos hasta ahora es relativamente pequeño comparado con la fuerza laboral total, estos despidos tienen un impacto enorme en las comunidades afectadas, y la posibilidad

de que los empleos de cuello blanco sean enviados al extranjero es muy inquietante para muchos trabajadores estadounidenses.

De acuerdo con McKinsey y Compañía, una consultora que ayuda a las empresas a desarrollar operaciones en el extranjero, las compañías estadounidenses constituyen alrededor del setenta por ciento del mercado global de relocalización. Su principal destino en el mundo en desarrollo es actualmente India, donde subcontratistas locales realizan una gran gama de servicios para el mercado estadounidense. En el extremo de la mano de obra no calificada, los trabajadores indios ganan un dólar o menos por hora por dar el servicio de

Puntos Clave

- Aunque el número de empleos en el sector servicios de Estados Unidos que se ha perdido ante la relocalización de la producción es pequeño en comparación con la fuerza laboral total, el miedo a una pérdida masiva de empleos ante países con menores salarios está causando una ansiedad generalizada.
- Las compañías estadounidenses dominan la relocalización global de los servicios, siendo India su principal destino.
- Los legisladores nacionales y estatales han introducido una serie de iniciativas contra la relocalización, pero las corporaciones están montando un fuerte contraataque.



Foreign Policy In Focus (FPiF)

www.fpi.org
A Think Tank Without Walls

atención a clientes a firmas como Earthlink y Travelocity. Entre los trabajadores calificados están programadores en computadoras, que ganan aproximadamente la décima parte del sueldo de sus contrapartes estadounidenses por escribir códigos para corporaciones como Citigroup. Dada la escasez de otras oportunidades económicas, los trabajadores indios están muchas veces ansiosos por asegurar nuevos empleos alimentando al mercado estadounidense. Sin embargo, hay también un permanente temor a que estos puestos de trabajo se evaporen en cuanto las compañías encuentren menores costos en otros lugares.

China, por supuesto, asoma en el horizonte. Ya es el segundo destino en el mundo en desarrollo de los empleos del sector servicios, ofreciendo sueldos ínfimos y la privación oficial de derechos sindicales básicos. A pesar de que no tiene la ventaja india de la lengua inglesa, esta situación puede no mantenerse igual, pues Pekín está promoviendo intensamente la educación en inglés. La experiencia de México en la competencia con China por los empleos en el sector manufacturero puede anunciar los eventos por venir. Aunque el empleo en la zona de exportación fronteriza se duplicó después de la implementación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, en los últimos años el país ha perdido miles de estos puestos de trabajo, en parte por el vuelo económico hacia los menores salarios en China. India ha perdido todavía más empleos extranjeros ante China.

La presión pública ha galvanizado a los legisladores locales y federales en Estados Unidos para introducir una serie de iniciativas legales para detener la relocalización, principalmente al requerir que el trabajo subcontratado por el gobierno no se realice en el extranjero. Sin embargo, hay una tenaz resistencia del lobby

corporativo, por ejemplo, de la nueva Coalición para el Crecimiento Económico y los Empleos Estadounidenses, que representa a unos doscientos grupos de comercio incluyendo a la Cámara de Comercio Estadounidenses y a la Asociación Estadounidense de Tecnología Informática. Estos y otros grupos a favor de la relocalización argumentan que esta práctica es buena para los trabajadores estadounidenses, porque reduce el costo de los servicios para los consumidores estadounidenses y aumenta la competitividad de las compañías estadounidenses. Otra afirmación común es que la reciente pérdida de empleos se debe a un aumento en la productividad,

no a la relocalización. Sin embargo, dado que los trabajadores se están enfrentando a una recuperación “sin empleos” y apenas reciben beneficios personales de esta productividad aumentada, estos argumentos convencen a pocos.

Un reflejo de la opinión pública es que la preocupación respecto de la política comercial de Estados Unidos se ha expandido hacia arriba en la escalera del ingreso. Los trabajadores de clase media y baja han sido consistentemente escépticos respecto de las

políticas comerciales de Estados Unidos, pero una encuesta realizada en febrero de 2004 por la Universidad de Maryland mostró que inclusive entre los estadounidenses que ganan más de cien mil dólares anuales el apoyo a la promoción activa de un comercio más “libre” ha caído de 57% en 1999 a 28% en 2004.

Problemas con la actual política estadounidense

Mientras pelean por los votos de los estados “péndulo”, en los que los despedidos tienen mucho peso, los dos candidatos presidenciales están ofreciendo soluciones a la angustia que prevalece entre los esta-

Problemas Clave

- La administración Bush argumenta que los recortes fiscales y la desregulación evitarán que las empresas estadounidenses exporten empleos, a pesar de que las regulaciones en Estados Unidos son más débiles y los impuestos aplicados a las corporaciones son menores que en la mayoría de las demás naciones industrializadas.
- Las propuestas del senador Kerry para poner fin a los subsidios fiscales a la relocalización son positivas pero difícilmente reducirán la tentación del trabajo barato.
- Sus promesas de cambiar la política comercial e incorporar los derechos laborales son importantes, pero serían más efectivas si fueran parte de una estrategia de desarrollo más amplia.

dounidenses respecto de la relocalización y el comercio. Hablando contra las compañías “traidoras”, el senador John Kerry ha prometido eliminar los incentivos gubernamentales a la relocalización. Entre otras cosas, prometió incluir cláusulas en el grueso de los contratos gubernamentales para que requieran que el trabajo sea realizado en Estados Unidos. También prometió eliminar la exención fiscal que hoy permite a las empresas estadounidenses diferir pagos de impuestos sobre ingresos obtenidos en el exterior, y propone usar las utilidades obtenidas para reducir la tasa fiscal general que pagan las corporaciones de 35% a 33.5%. En la misma línea, Kerry declaró que ofrecerá incentivos para animar a las corporaciones transnacionales a que repatrien sus ganancias y que entonces las canalicen hacia un crédito fiscal para empleadores que ayudará a que se generen nuevas contrataciones. Respecto del comercio, Kerry ha prometido incluir medidas más fuertes para proteger el trabajo y el medio ambiente en los futuros acuerdos comerciales y revisar los actuales.

La administración Bush ha dado mensajes mezclados sobre la relocalización. Dos funcionarios prominentes –el secretario del Tesoro John Snow y el presidente del Consejo de Asesores en Economía, Gregory Mankiw– han apoyado públicamente esta práctica. Ambos han argumentado que la relocalización de los empleos del sector servicios es buena para la economía estadounidense porque ayuda a las compañías a ser más eficientes. Entre tanto, el presidente Bush ha buscado distanciarse de estas afirmaciones y ha centrado la atención del público en los nuevos “empleos del siglo XXI” de su administración. Bush argumenta que las fuerzas reales detrás de la relocalización son “frívolas” demandas legales, una excesiva regulación e impuestos altos. También afirma que el TLCAN y otros acuerdos de libre comercio han sido buenos para los trabajadores estadounidenses, y promete que al derribar aún más barreras al comercio sus políticas dispararán los empleos relacionados con la exportación. “El mejor producto sobre cualquier estantería en cualquier parte del mundo dice “Made in USA”, dijo Bush ante una audiencia de mujeres de negocios en Cleveland.

Pero el plan de empleo de la administración Bush ignora las cifras históricas y por ello hace un mal

diagnóstico del problema. Las cifras del gobierno muestran que los empleos estadounidenses de las corporaciones multinacionales crecieron solamente veinticinco por ciento entre 1982 y 2001, mientras que sus empleos en el extranjero aumentaron un cuarenta y siete por ciento. (Estas cifras probablemente minusvaloran la expansión al extranjero, porque no incluyen información sobre el empleo subcontratado, que el gobierno estadounidense no exige que las empresas reporten.) Este periodo de rápido crecimiento en el extranjero ha coincidido con una mayor liberalización del comercio y de la inversión y con una disminución en la carga fiscal. Los empleadores estadounidenses van a la cabeza de la relocalización, a pesar de que su aportación a la recaudación fiscal total es considerablemente menor que la de los empleadores de otras naciones industrializadas.

La afirmación de Bush de que las compañías están huyendo del “Gobierno Obeso” es también dudosa. McKinsey y Compañía sostienen que las corporaciones estadounidenses se mantienen en la delantera de la tendencia a deslocalizar no para evitar regulaciones onerosas, sino porque el mercado laboral estadounidense, relativamente desregulado, facilita el envío de empleos al extranjero. McKinsey, una consultora que apoya la relocalización, hace notar que, en comparación con la mayoría de sus contrapartes europeas, Estados Unidos tiene “leyes de empleo y trabajo liberales que permiten a las compañías gozar de una mayor flexibilidad en la reasignación de tareas y la supresión de puestos de trabajo.”

El reciente plan de empleo de Kerry es esperanzador, pero lidia sólo con un aspecto del tema. Su propuesta de eliminar los subsidios de los contribuyentes a la relocalización, sea a través de contrataciones gubernamentales o de exenciones fiscales está ya atrasada. Los ciudadanos no deberían tener que pagar impuestos más altos para subsidiar la evaporación de sus empleos. Para asegurar su efectividad, cualquier reforma debe ser cuidadosamente forjada para prevenir potenciales huecos. Un mayor esfuerzo será necesario, también, para lidiar con la amenaza que para una legislación doméstica que requiera en los contratos públicos que el trabajo sea realizado en Estados Unidos, representan los acuerdos interna-

cionales existentes. Por ejemplo, bajo las reglas de la Organización Mundial de Comercio el Acuerdo de Procuración Gubernamental prohíbe a los gobiernos favorecer a empresas domésticas a la hora de las contrataciones. Aunque sólo 25 países han firmado el acuerdo hasta ahora, ya hay planes para incorporar reglas similares en otros pactos comerciales.

Un enfoque centrado en medidas domésticas como el que plantea Kerry tendrá sólo un impacto reducido en el tema del empleo, porque estas políticas no pueden cubrir la enorme brecha en costos del trabajo, que es la fuerza más importante detrás de la relocalización. McKinsey calcula que la brecha global en pagos resulta en un ahorro en costos netos de por lo menos un 45% o 55% para los deslocalizadores (después de contar mayor infraestructura y otros costos). De ser cierto esto, las cifras de un estudio de la Universidad de California en Berkeley sugieren que las compañías se ahorrarían alrededor de trescientos mil millones de dólares al año si deslocalizaran la totalidad de los catorce millones de empleos del sector servicios considerados potencialmente transferibles al extranjero.

Las promesas que Kerry ha hecho en el sentido de cambiar la política comercial de Estados Unidos son también un paso en la dirección correcta. Si hubiera mecanismos internacionales efectivos para fortalecer la defensa de los derechos laborales, los trabajadores de los países en vías de desarrollo tendrían mejores oportunidades de obtener salarios justos. Una investigación encargada por la AFL-CIO (Federación Americana del Trabajo-Congreso de Organizaciones Industriales, por sus siglas en inglés) muestra cómo las violaciones a los derechos laborales en China deprimen artificialmente los salarios entre un 47% y un 86%, mientras que, si ese país respetara derechos laborales mínimos reconocidos internacionalmente, los salarios aumentarían

entre un 90% y un 595%. Sin embargo, la meta de fortalecer la defensa de los derechos laborales debería perseguirse como parte de una estrategia más amplia para levantar las condiciones de trabajo en la generalidad de los países pobres. Sin mejoras económicas generalizadas, los gobiernos en los países en vías de desarrollo seguirán enfrentando una fuerte presión para atraer inversión extranjera ofreciendo una débil protección de los derechos laborales, minando con ello los esfuerzos por mantener estándares altos en los países ricos.

Hacia una nueva política exterior

Recomendaciones Clave
<ul style="list-style-type: none">• El gobierno estadounidense debería asegurar que los impuestos, la procuración gubernamental y las políticas de subsidios sean instrumentos para promover buenos puestos de trabajo en Estados Unidos.• Washington debería promover derechos laborales internacionalmente reconocidos y el fin de las políticas comerciales y financieras que contribuyen a la destrucción de la agricultura en pequeña escala y a la privatización de los servicios sociales.• Estados Unidos debería trabajar con otras naciones ricas para impulsar una reducción de la deuda más efectiva y mecanismos de ayuda al desarrollo más eficientes.

La meta general de la política estadounidense respecto de la relocalización debería ser la de atacar los factores que hacen que los trabajadores –tanto en Estados Unidos como en todo el mundo– sean vulnerables a la explotación por corporaciones globales crecientemente desreguladas y móviles. Al lidiar con el tema, debe reconocerse que aumentar los estándares en el extranjero es vital para mantener empleos estables y sustanciales en casa. Esto requiere una respuesta multifacética que integre cambios en los impuestos

domésticos, en las leyes y en la aplicación de las mismas, tanto en cuestiones laborales como en materia de comercio multilateral, de finanzas y de políticas de ayuda.

Del lado doméstico, un primer paso debería ser la reforma de las políticas fiscales y de procuración en todos los niveles del gobierno para asegurar que apoyen a los buenos puestos de trabajo en Estados Unidos. Los subsidios adicionales que fortalezcan los incentivos a las corporaciones para que envíen empleos al extranjero deberían ser asimismo eliminados. Esto incluye el seguro contra riesgos y las garantías de préstamo otorgadas por la Corporación de

Inversión Privada en el Extranjero, así como la asistencia técnica y otros apoyos ofrecidos por la Agencia Estadounidense para el Comercio y el Desarrollo. Inclusive, el gobierno de Estados Unidos debería asegurar que las autoridades estadounidenses, así como sus contrapartes en todo el mundo, tengan el derecho de usar políticas fiscales y de procuración como instrumentos para apoyar metas sociales sin verlas minadas por los acuerdos internacionales de comercio.

Las políticas domésticas formuladas para enfrentar este problema deben incluir, también, reformas a la legislación laboral que reduzcan los actuales obstáculos a la organización sindical y que endurezcan las reglas relativas al despido de trabajadores. La mayor parte de los países europeos requieren que las corporaciones garanticen un mayor pago por liquidación basado en antigüedad, lo que aumenta substancialmente el costo de la exportación de puestos de trabajo. Muchos países europeos obligan también a las compañías que están planeando cerrar una operación a consultar con los sindicatos y, en algunas ocasiones, a negociar esta decisión. En contraste, bajo la legislación estadounidense, los sindicatos apenas pueden negociar los efectos del cierre. Por ello, aunque los países europeos también sufren por la pérdida de empleos provocada por la relocalización, esta práctica no está tan generalizada como en Estados Unidos.

A pesar de todo esto, las medidas domésticas, si bien significativas, no abordan el mayor incentivo para la relocalización: la brecha salarial. Solucionar este problema requerirá el compromiso a largo plazo de apoyar actividades económicas sustentables en países pobres y debería también enfocarse en los factores que hacen que los trabajadores en todo el mundo sean vulnerables a la explotación por compañías globales.

Uno de estos factores es una defensa laxa de derechos laborales internacionalmente reconocidos, que artificialmente deprime los salarios. Los generadores de políticas en Estados Unidos deben aprender del fracaso de los débiles mecanismos de derechos laborales del TLCAN y deben desarrollar un modelo mejor. La Alianza Social Hemisférica ha propuesto que se involucre a la Organización Internacional del Trabajo en el monitoreo del acatamiento de estas

medidas y en la investigación de las quejas relacionadas con la violación de derechos. Si es necesario, podría ayudarse a los países para que logren acatar este compromiso. Sólo si este enfoque fracasara se aplicarían sanciones, y si quien cae en falta fuera una compañía específica los castigos irían contra la compañía en vez de contra el gobierno.

Cualquier iniciativa de derechos laborales, sin embargo, debe integrarse en una estrategia más amplia hacia los países pobres. Otros factores que hacen vulnerables a los trabajadores son las altas tasas de desempleo y la pobreza. Aunque los gobiernos nacionales no están exentos de responsabilidad por estos problemas, las instituciones financieras y los acuerdos comerciales internacionales han jugado un papel importantísimo. Por poner un ejemplo, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial de Comercio han amenazado, los tres, la subsistencia de decenas de millones de campesinos al presionar a gobiernos de países pobres a eliminar tarifas y subsidios agropecuarios. De la misma forma, la privatización que apoyaron estas instituciones financieras internacionales ha resultado, en muchas ocasiones, en despidos masivos y en el debilitamiento de los servicios sociales. Estas agencias multilaterales deberían, en vez de ello, aliarse con los gobiernos en la promoción de políticas del “acuerdo verde global” que estimulen el empleo estable y sustantivo al tiempo que protegen el medio ambiente.

Respecto del comercio, Washington debería retirar su apoyo a aquellas reglas –como el Capítulo 11 del TLCAN– que garantizan una excesiva protección a los inversionistas estadounidenses contra las leyes sobre el interés público y otras acciones de los gobiernos anfitriones que disminuyen sus utilidades. Estas reglas de comercio minan la democracia y animan a las empresas estadounidenses a enviar empleos al extranjero.

Para impulsar esta nueva y más amplia estrategia hacia los países pobres, el gobierno de Estados Unidos debería abogar por mecanismos internacionales más fuertes para transferir recursos de los países ricos a los países pobres. Donde sea apropiado, debería incluirse la reducción de la deuda o su cancelación. Washington podría también promover la adopción de impuestos internacionales que se

apliquen tanto a la venta de armas como a las transacciones cambiarias internacionales y que generarían ingresos destinados al desarrollo. Estados Unidos también debería replantear sus políticas de ayuda al desarrollo para enfatizar las medidas contra la pobreza, comunidades saludables y un medio ambiente limpio, en vez de entregarse a corporaciones como Bechtel y Halliburton.

Resumiendo, una respuesta integral a la relocalización corporativa requiere un cambio de fondo en la actitud ante el papel de Estados Unidos en el mundo tanto del público estadounidense como de sus políticos. Así como los estadounidenses están menos seguros si el mundo está plagado de pobreza extrema, desigualdad e inestabilidad, la explotación de los trabajadores en el extranjero se traduce en trabajadores menos seguros y explotados en casa. El debate electoral sobre la relocalización ofrece una oportunidad para crear una nueva política que combine la solidaridad con el interés propio y un esfuerzo a gran escala que beneficiaría a todo el mundo.

Artículo originalmente publicado por Foreign Policy in Focus <www.fpif.org> proyecto del Interhemispheric Resource Center (Centro de Recursos Interhemisféricos IRC www.irc-online.org) y Institute for Policy Studies (Instituto para Estudios Políticos IPS www.ips-dc.org). Sarah Anderson es Investigadora y John Cavanagh es Director del IPS. Los dos son analistas con FPIF.

Published by Foreign Policy In Focus (FPIF), a joint project of the Interhemispheric Resource Center (IRC, online at www.irc-online.org) and the Institute for Policy Studies (IPS, online at www.ips-dc.org). ©2004. All rights reserved.

Foreign Policy In Focus

“A Think Tank Without Walls”

Established in 1996, Foreign Policy In Focus is a network of policy analysts, advocates, and activists committed to “making the United States a more responsible global leader and global partner.” For more information, visit www.fpif.org.

Cita recomendada:

Sarah Anderson y John Cavanagh, “Relocalización: Una agenda de políticas públicas,” (Silver City, NM & Washington, DC: Foreign Policy In Focus, May 24, 2004).

Dirección en el Internet:

http://www.fpif.org/briefs/vol9/0405outsource_esp.html
<http://www.fpif.org/briefs/vol9/v9n02outsource.html> (English)

Información de producción:

Escritor: Sarah Anderson y John Cavanagh
Editor: John Gershman, IRC
Traductor: Eugenio Fernández Vázquez
Producción y diseño: Chellee Chase-Saiz, IRC

