

Esta edición de Estudios del Trabajo
cuenta con el apoyo de la Fundación
Friedrich Ebert.

Guy Standing

Ajuste estructural y políticas laborales: ¿Hacia el ajuste social?

Introducción

*"Cuando uso una palabra, significa justamente aquello que he
elegido que signifique". Lewis Carroll, Alicia en el País de las Maravillas.*

Por más de una década "ajuste estructural" ha sido un eufemismo que abarca un impresionante conjunto de eufemismos, tales como "descentralización", "desregulación", "flexibilidad laboral", "descompresión de los ingresos", "distorsión de precios", "neutralidad fiscal", "represión financiera" y otros por el estilo, cuyo significado es algo diferente del que comunica a los no iniciados. El problema surge porque muchos de nosotros usamos los términos para significar lo que queremos que signifiquen, o recibimos mensajes de su uso que podrían ser contrarios a los que se intenta comunicar, cuyas implicaciones rechazaríamos si conociéramos lo que el usuario quiso significar con ellos. Después de todo, en un nivel abstracto, ¿quién puede estar en contra del ajuste estructural o la flexibilidad laboral? Pero estos términos no significan lo que surge de una interpretación literal.

En este trabajo usaremos el término "enfoque del ajuste estructural" como sinónimo de "economía de la oferta", dado que la ortodoxia de los años ochenta se centró en la alteración de las restricciones, incentivos y barreras al comportamiento a nivel micro. La *esencia* de este enfoque es que la asignación de recursos y los resultados económicos deben ser dejados "al mercado", que la política macro-económica debe orientarse fundamentalmente hacia la estabilidad monetaria y que el gobierno debe concentrarse en preservar el marco legal en el que pueden realizarse los "negocios". Las características definitorias de este enfoque se considerarán en la próxima sección. Pero es necesario remarcar que, de acuerdo con

Capítulo I del libro *Towards social adjustment. Labour Market issues in structural adjustment*, editado por Guy Standing y Victor Tokman, OIT, Ginebra, 1991.

2

Diseño y producción gráfica:
Beatriz Burecovic

Corrección: Luciana Daelli

Impresión: Gráficas y Servicios S.R.L.

Dirección Nacional del Derecho de Autor,
Exp. Nº 236727 - Copyright by
Asociación Argentina de Especialistas
en Estudios del Trabajo

Queda hecho el depósito que marca
la ley Nº 11.723
ISSN 0327-5744
Registro de Propiedad Intelectual 236727

Impreso en Argentina - Printed in Argentina
©1992 por **aset**
Julio 1992

3

muchos que usan este término, "flexibilidad laboral" implica su aplicación al mercado de trabajo; esto es, a través de la remoción de cierto tipo de regulación gubernamental protectora se disminuirán los costos empresariales del cambio, se acelerará la movilidad laboral entre sectores, regiones, empresas y empleos, y los precios relativos se ajustarán en concordancia. Tanto el ajuste estructural como la flexibilidad laboral representan, en la perspectiva ortodoxa, la entronización del mercado o, si se prefiriese el juego de invención de eufemismos, "populismo de mercado". Más aún, este término podría ser más apropiado que el de "economía de la oferta", dado que algunos keynesianos -particularmente en Suecia- arguyen haber practicado un enfoque de este tipo en el mercado de trabajo.

El principal objetivo de este documento* es identificar y contrastar las políticas sobre el mercado de trabajo y los desarrollos laborales que es dable suponer correspondan al enfoque de la "economía de la oferta" y aquéllas que podrían esperarse de la perspectiva alternativa del "ajuste social". En tanto estamos trabajando con tipos ideales efectuaremos algunas simplificaciones, tratando de que no sean injustas con lo esencial de sus respectivos argumentos.

Sin embargo, antes de abordar las políticas de mercado de trabajo, pareció potencialmente útil presentar esquemas alternativos de políticas macroeconómicas que podrían ser vistas como vías alternativas al ajuste estructural, en el sentido de posibilitar a la economía, y a sus estructuras industrial y del mercado de trabajo, responder a los impactos y presiones externos.

4

Esquemas alternativos de política macroeconómica¹

Durante muchos años, el esquema macroeconómico dominante fue el que puede denominarse "keynesianismo social". Desde los trastornos económicos de los setenta, no sólo en muchos países y organismos internacionales se rechazó este esquema, sino que se hizo más claro que otros sistemas macroeconómicos competían por la preeminencia intelectual.²

Para nuestros propósitos no es necesario discutir los vericuetos de los es-

* Recuérdese que es el capítulo inicial de un libro colectivo que incluye los trabajos presentados en una conferencia organizada por la OIT. (N. del T.)

¹ Por razones de brevedad, y porque implicaría otro conjunto de cuestiones más allá de las asociadas con estrategias que se orientan hacia el mercado, no se incluye ningún análisis sobre los sistemas centralmente planificados.

² Como un ejemplo del desdén con el cual los puntos de vista previos son ahora tratados, véase el suplemento especial sobre desarrollo en *The Economist*, 23 de setiembre de 1989.

quemas económicos alternativos. El objetivo de esta sección es, solamente, identificar las principales estrategias y su lógica subyacente, para así determinar si ciertos tipos de políticas laborales y de empleo podrían esperarse en diferentes contextos de políticas macroeconómicas, y si esos contextos tienen implicancias en el éxito o el fracaso de las políticas laborales adoptadas.

Conviene recordar desde un inicio que *todas* la estrategias macroeconómicas -modelos o esquemas- tienen propiedades, tanto de crecimiento como distributivas. No se puede divorciar el análisis de la estabilización económica de la consideración de los objetivos distributivos, consistan éstos en una redistribución progresiva, en un patrón constante o en un cambio regresivo en la distribución funcional del ingreso. Por ejemplo, muchas variantes del keynesianismo social incluyen un objetivo de redistribución progresiva del ingreso de largo plazo a través de políticas fiscal y de gasto social.

Keynesianismo social

La esencia del keynesianismo social es que las políticas macroeconómicas fiscal y monetaria deben ser orientadas a asegurar el pleno empleo, mientras se espera que la política microeconómica regule la inflación. Muchos regímenes macroeconómicos han seguido el precepto de Tinbergen de establecer un tipo de política para cada objetivo y de tener tantos instrumentos de política como macroobjetivos. Pero el rasgo más destacado de la política macroeconómica keynesiana es que la política fiscal se trata como un mecanismo de estabilización anticíclico, abarcando reducciones de impuestos en las fases recesivas, para fomentar la demanda agregada, y el incremento de impuestos en las expansiones, para restringir el recalentamiento económico.³ Se espera que la estructura impositiva sea progresiva, en parte por razones redistributivas y, en parte, por corresponder con la naturaleza de la función agregada de consumo. El ajuste social de largo plazo se persigue en parte con el crecimiento del gasto público social, ligado a la expansión del estado de bienestar, con el objetivo a *largo plazo* de proveer seguridad social "de la cuna a la tumba". Durante años, los adherentes al keynesianismo social veían poca necesidad de una política *activa* (esto es, anticíclica) de mercado de trabajo, aunque había lugar para promover políticas de empleo de largo plazo destinadas a aumentar la productividad. Se presumía que con la "sintonía fina" macroeconómica se podría asegurar el pleno empleo en tanto las empresas industriales estuvieran suficientemente motivadas para entrenar trabajadores y pagar por la movilidad laboral requerida. En efecto, se suponía que el crecimiento industrial sería "estructuralmente estable", en el sentido de que la estructura industrial cambiaría sólo gradualmente y no requeriría una masiva movilidad laboral. Así, podría decirse que el keynesianismo social resultaría más apropiado para una economía basada en grandes empresas industriales, en un marco de estabilidad industrial y con un mercado de trabajo en el que la mayoría de los trabajadores tienen empleos regulares, de tiempo completo. Algunos observadores sostuvieron que la adopción del keynesianismo dependió de la existencia de una fuerte clase obrera, mientras que

³ Recuérdese que la preferencia de Keynes por la política fiscal respecto de la monetaria se debía a la preferencia por la liquidez y al hecho de que las medidas fiscales influyen directamente en el gasto y pueden ser focalizadas en ciertos grupos, regiones o sectores.

5

en otros lugares los principios keynesianos no fueron institucionalizados o percibidos como particularmente relevantes.

Otra característica del keynesianismo social fue la aceptación y promoción de una "economía mixta", en la cual se consideró que la inversión pública y la propiedad estatal de algunas industrias, junto con el gasto público social, son complementarios de la inversión y de la propiedad privada en otras esferas económicas. Se vio, sobre todo, que el gasto público facilita el crecimiento de largo plazo y el desarrollo industrial.

En lo que hace al papel del estado de bienestar, el keynesianismo social tiene un compromiso con lo que Richard Titmuss denominó un "modelo redistributivo institucional" de bienestar social, basado en el principio del derecho universal a los beneficios sociales. Relacionado con ello, uno de los temas fundamentales para el keynesianismo ha sido el tipo de mecanismos de mercado a ser promovidos; la preferencia por los mecanismos colectivos antes que por los individualistas siempre fue uno de los rasgos suyacentes del modelo.

La mayor dificultad para el keynesianismo social ha sido su aparente tendencia a generar una inflación creciente. Keynes mismo decía que los economistas podrían ser clasificados entre "pequeños deflacionistas" y "pequeños inflacionistas". Indudablemente, el keynesianismo tiene un sesgo hacia la inflación. Se tomó la curva de Phillips -que sugiere un "trade off" entre el nivel de desempleo y la inflación de precios -para demostrar que la política anticíclica fiscal y monetaria debería estabilizar la demanda agregada en algún punto por debajo del pleno empleo. Pero resultó claro que la relación inversa entre desempleo e inflación no era ni estable ni predecible, y que había una tendencia a que la curva se hiciera más vertical o que se desplazara hacia la derecha, a medida que se disipa el efecto de un nivel dado de desempleo sobre los mercados de trabajo y de bienes de consumo. Esto llevó a las teorías de las "expectativas racionales" e "histéresis", que no deben ocuparnos aquí, aunque podremos considerar esta última al discutir el mérito de las políticas alternativas del mercado de trabajo. La cuestión es que el aparente "trade off" condujo a los políticos keynesianos a dar un papel crecientemente preponderante a las políticas normativas de ingresos como forma de contrarrestar ese "trade off" y permitir que los gobiernos mantengan un nivel de demanda agregada, que podría dar lugar a algo próximo al pleno empleo. Esto significa, asimismo, que actúan en forma destacada los mecanismos institucionales corporativos.⁴

Finalmente, hay una política regulatoria característica asociada al keynesianismo social. Algunas veces se la describe como "fordismo", y produjo la que usualmente es conocida como la escuela francesa de la "regulation". No es necesario coincidir con toda esa literatura, pero es indudable que intentó aclarar

⁴ Existe una extensa literatura sobre el corporativismo y su papel en la preservación de la estabilidad, el crecimiento y el consenso social, en particular en la segunda postguerra; véase por ejemplo, C. Crouch y R. Dore (eds.) *Corporatism and accountability*, Oxford, Clarendon Press, 1990.

los elementos cruciales de lo que estamos llamando keynesianismo social. En efecto, parte del compromiso social consiste en que, a cambio de un nivel macro de empleo y de la seguridad del mercado de trabajo -empleo casi pleno y un sistema de regulaciones de protección del empleo-, los trabajadores, y los sindicatos en particular, aceptan el derecho de la empresa a la modernización, con la presunción de que trabajadores y empleadores compartirán los beneficios del crecimiento de la productividad. El principal modo de regulación bajo el fordismo es salario-orientado (o negociado) antes que mercado-orientado a través de la competencia, lo que implica quiebras, despidos y guerra de precios. Para que esto funcione eficientemente y sin problemas debe haber un alto grado de consenso social sobre los objetivos, especialmente acerca de la distribución del ingreso. Pero el esquema es también, en algún sentido, conservador, siendo más útil en períodos de crecimiento económico estable y lento cambio de las estructuras industriales antes que en aquéllos de dislocación industrial y cambio estructural. Si la seguridad del empleo y en el puesto de trabajo son partes integrantes del sistema macroeconómico, habrá entonces resistencia a cambios estructurales rápidos y profundos.

Un aspecto inadecuadamente enfatizado del keynesianismo social liga la posición regulatoria con las políticas de comercio internacional. Debido a que distintos niveles de derechos y regulaciones laborales socavan el principio del libre comercio, es necesaria una "tarifa social" tal como fue propuesta por el padre fundador de la economía laboral norteamericana, John Commons, y posteriormente apoyada por Keynes en 1933. Es importante en el contexto de este artículo, en tanto implica el compromiso de dejar la política social fuera de la competencia internacional. No se debería permitir a aquellos países en los que los derechos laborales son sistemáticamente violados, o están escasamente desarrollados, a ganar crecientes porciones del comercio internacional. Así, el proteccionismo social podría ser consistente con el keynesianismo social. Esta es, sin embargo, una cuestión controvertida aun para quienes adhieren al modelo keynesiano, ya que mientras algunos ven la existencia de justas normas laborales como una forma de protección de los países industrializados contra las importaciones de los países en desarrollo, otros lo ven como un medio legítimo de mejorar internacionalmente los derechos humanos.⁵

Keynesianismo de mercado

Todas las variantes del keynesianismo enfatizan la política fiscal anticíclica, pero cabe distinguir entre keynesianismo social (o de bienestar) y "keynesianismo de mercado". La diferencia es epitomizada por los desarrollos institucionales en los Estados Unidos en el período 1945-1979, comparado con la mayor parte de

⁵ Para una declaración de apoyo, véase S. Charnovitz, "Fair labour standards and international trade" en *Journal of World Trade Law*, vol. 20, n° 1, enero-febrero de 1986, pp. 61-78.

Europa Occidental y muchas otras partes del mundo, donde se dio prioridad al desarrollo del estado de bienestar.

Mientras que el keynesianismo social ubica la redistribución institucional del ingreso en un lugar destacado de la agenda político-económica, ese objetivo ha sido incidental o aun rechazado en el modelo del keynesianismo de mercado. Este dio prioridad a una pronunciada división de funciones sociales, donde los administradores se reservan el derecho a administrar y donde al trabajo sólo se le permite negociar los efectos de las decisiones empresariales. De este modo, la piedra angular de las políticas de mercado de trabajo en estos contextos es una ley que no sólo limita la intervención gubernamental en las empresas privadas, sino que establece fuertes restricciones a los derechos de los sindicatos a la negociación colectiva -el ejemplo más importante, es la Ley Nacional sobre Relaciones Laborales (la Ley Wagner) de los Estados Unidos.

En cuanto a política fiscal, bajo el keynesianismo de mercado los gobiernos restringieron las nacionalizaciones y la adquisición de capital privado, tanto con fines redistributivos como por razones anticíclicas. Podría esperarse que esta posición pasiva resultara en fluctuaciones más pronunciadas de la actividad económica, lo que significaría más quiebras y desempleo en los períodos recesivos y saltos más marcados en tiempos de crecimiento económico. Algunos sectores relativamente ineficientes o no rentables no sobrevivirían, o por lo menos no en la misma medida que bajo el keynesianismo social.

Con el keynesianismo de mercado podría esperarse que la política fiscal de corto plazo actuase principalmente estimulando el consumo, lo cual, a pesar de implicar bajas tasas de ahorro (un rasgo de los Estados Unidos) es mucho menos problemático en una economía relativamente cerrada, donde la restricción de balanza de pagos no existe o es sólo mínimamente irritante.

En suma, el keynesianismo de mercado resulta en un entorno económico menos estable y una muy reducida propensión a la redistribución progresiva del ingreso. Así, hay una carga más grande sobre la política laboral para reducir las desigualdades y las desventajas en el mercado de trabajo de los grupos marginales como las minorías étnicas, las mujeres y los migrantes.

Keynesianismo escandinavo

Hay dos variantes del keynesianismo social cuya denominación alude a los países en los que se aplicaron más asiduamente. La primera es la llamada "modelo sueco" -a veces equivocadamente denominado "*modelo escandinavo*" - muy admirado en los sesenta y nuevamente por muchos en los ochenta. Aunque otorga un papel central a la política fiscal anticíclica, la política macroeconómica intenta estabilizar la demanda agregada a un nivel *por debajo* del de pleno empleo,

precisamente para prevenir la emergencia o la intensificación de presiones inflacionarias. Con todo, los objetivos socioeconómicos superiores son el pleno empleo y la redistribución progresiva del ingreso y el bienestar. Para asegurar el pleno empleo se le otorga un papel crítico a la *política de mercado de trabajo activa*, donde lo activo se refiere a su carácter anticíclico. Se espera que el número de trabajadores cubiertos por medidas tales como formación profesional y esquemas de empleo subsidiado se incremente en las recesiones y en los períodos de cambio estructural, y que disminuya en los de rápido crecimiento. Asimismo, se espera que la política activa de mercado de trabajo sea un instrumento de control de la inflación de costos, especialmente porque facilita y reduce los costos de varias formas de movilidad laboral.

El modelo sueco desecha la política normativa de ingresos como mecanismo macroeconómico de control de la inflación, sobre la base de que introduce rigideces en el mercado de trabajo. En lugar de ello, se confía en lo que usualmente se llama mecanismos "neocorporativos" de negociación centralizada y consenso. En consecuencia, el éxito de la política macroeconómica depende de la participación institucionalizada y socialmente responsable de las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores. El gobierno puede ser una parte más en el proceso de negociación o, como se prefiere en los países escandinavos, un participante pasivo, que provee lineamientos macroeconómicos e indicadores en el momento oportuno, y sólo interviene cuando aparecen diferencias irreconciliables entre empleadores y trabajadores. De modo que, cualesquiera sean los méritos del modelo sueco, éste no podría funcionar sin consenso social, una razonablemente organizada solidaridad de las respectivas organizaciones de empleadores y trabajadores, y la existencia de un fuerte movimiento sindical que represente legítimamente a la mayoría de los trabajadores. Además, puede ser un modelo dudoso para sociedades que están industrializándose o en un estado de cambio económico o social.

Otro aspecto del macromodelo sueco es la preocupación por promover simultáneamente la redistribución progresiva del ingreso y la eficiencia en el mercado de trabajo. Junto con una política fiscal progresiva y un estado de bienestar basado en el principio del acceso universal a una extensa gama de transferencias sociales, se busca la redistribución del ingreso a través de una "política salarial solidaria", donde se espera que los grupos de menor remuneración cierren gradualmente la brecha con los mejor pagos. Al mismo tiempo, se supone que la negociación salarial centralizada adhiere a lo que se conoce como el "modelo de inflación escandinavo", el "modelo EFO", o, más correctamente, "modelo Aukrust", por el cual los incrementos salariales se determinan por el crecimiento de la productividad en el sector exportador. El énfasis otorgado a la distinción entre el sector exportador, el de sustitución de importaciones y otros ligados al consumo interno, es otra diferencia con el modelo keynesiano tradicional y resalta la convicción generalizada de que el modelo sueco es más relevante para las economías pequeñas y abiertas, cuyo crecimiento depende de su desempeño comercial.

Asimismo, el modelo sueco difiere del keynesianismo social convencional en su política de regulación. Este último enfatiza la regulación para la preservación de la estabilidad macroeconómica. El primero, en cambio, marca el énfasis en facilitar el cambio económico, sin abandonar el principio básico fordista que subyace en todas las variantes del keynesianismo -una preferencia institucional por métodos de regulación salario-orientados o negociados, antes que mercado-orientados. En el modelo sueco las organizaciones laborales están obligadas a negociar el cambio estructural, ya sea en los campos de la tecnología, de la estructura organizativa, de la relocalización industrial, de la estructura de los puestos de trabajo o en el del empleo. Y lo que es más importante: estas cuestiones son materia de negociación, tanto a nivel centralizado como descentralizado -o de empresa- y están institucionalizadas por vía legislativa y de hecho, por medio de la planificación del mercado de trabajo.

Keynesianismo austríaco

Otra variante del keynesianismo social es la conocida como "keynesianismo austríaco". En tanto el modelo sueco dependió en la práctica de un tipo de cambio subvaluado como medio de promoción de exportaciones, un rasgo diferencial del keynesianismo austríaco es una explícita política de divisa dura, diseñada para prevenir el crecimiento de la inflación importada, bajando los costos de los bienes de consumo y de capital importados, así como para imponer disciplina a los sindicatos y a las empresas industriales cuando fijan salarios y precios.⁶

Un segundo rasgo diferencial del keynesianismo austríaco tiene que ver con el papel del Estado en el sistema productivo. El keynesianismo social favorece la economía mixta, pero en el modelo sueco se preserva la propiedad privada en la industria, mientras que en la variante austríaca se otorgó un papel mucho más grande a la nacionalización de la producción. En otras palabras, en tanto la empresa privada es el principal motor del crecimiento económico en el modelo sueco, con una tributación ligera sobre el capital y las ganancias, la propiedad pública ha sido un aspecto central del keynesianismo austríaco, siendo el propósito básico que el Estado pueda apropiarse del excedente económico para aplicarlo a la reinversión y la redistribución. Esta diferencia tiene implicaciones para el carácter de cualquier política de ingresos negociada y para el sistema de regulación.

El papel principal que el keynesianismo austríaco otorga a la política de ingresos es el de ayudar a evitar una balanza de pagos deficitaria, manteniendo la competitividad de los precios. De otra forma, existe una muy específica asignación de instrumentos de política a objetivos económicos, en especial porque en pequeñas economías abiertas la

⁶ Walterkirchen, E., *Unemployment and labour market flexibility: Austria*, Ginebra, OIT, 1991. Este es uno de una serie de estudios de países que examinan cómo han adoptado diferentes modelos de políticas laborales en busca del cambio estructural.

inflación es principalmente importada. De acuerdo con la teoría económica convencional, una política fiscal expansiva de estilo keynesiano asociada a una política cambiaria de moneda fuerte derivaría inevitablemente en desequilibrios externos y crecientes déficit de balanza de pagos. Este rompecabezas teórico pone una tremenda presión sobre el proceso de negociación salarial y las políticas laborales para moderar los salarios y/o facilitar la movilidad laboral e incrementar la productividad del trabajo.

Junto a la inflación, que es el fantasma de todas las variantes de keynesianismo, hay un problema distintivo para cada una de ellas. El problema crítico en el keynesianismo social es el cambio estructural, obstruido por la tendencia a centrar las miras en la preservación de la estabilidad, lo cual, en el largo plazo, lleva a la erosión de la competitividad tecnológica; el problema crítico en el modelo sueco es la distribución del excedente económico, por la aceptación de ganancias elevadas como motivación del rápido crecimiento económico; y la cuestión crítica en el keynesianismo austríaco ha sido la búsqueda persistente de la competitividad de los precios.

Modelos de mercado social

Apartándonos del keynesianismo social, se encuentran estrategias macroeconómicas en las cuales el bienestar social y los elementos regulatorios del keynesianismo coexisten con políticas económicas totalmente diferentes. Un esquema particular de política macroeconómica incluye políticas fiscal y monetaria procíclicas, combinadas con una de negociaciones de empleadores y trabajadores, acopladas a una economía mixta y al compromiso de una redistribución de largo plazo por la vía de impuestos directos y de un estado de bienestar universalista. En tales casos, el objetivo de estabilidad monetaria bien puede llevar a fluctuaciones cíclicas de la demanda agregada más amplias que en los sistemas keynesianos que, por lo tanto, impliquen más desempleo. Esta combinación de políticas puede aparecer donde las instituciones monetarias son independientes del gobierno, de modo tal que la banca central sigue una estrategia financiera ortodoxa, mientras que el gobierno puede estar comprometido con el pleno empleo y la regulación estatal de la economía.

Tal combinación de políticas macroeconómicas implica mayor énfasis en los ajustes por el lado de la oferta, con vistas a impulsar el empleo y el crecimiento. No siendo ni keynesiana ni consistentemente mercado-orientada, ésta no es una estrategia en la que hayan confiado muchos economistas o políticos, pero ha sido puesta en práctica en varios países (por ejemplo, Finlandia desde los años ochenta), ya sea por diseño o por accidente institucional.

Economía de la oferta

Como sabemos, durante la década de los setenta hubo un ataque a los métodos, supuestos y valores keynesianos. A partir del monetarismo se desarrolló la perspectiva de la economía de la oferta, que cristalizó en la ortodoxa estrategia estabilizadora del ajuste estructural celosamente promovida en los ochenta, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. Esta ortodoxia debe ser llamada de economía de la oferta en razón de la abrumadora preocupación por los ajustes en la oferta de capital y de los mercados de trabajo, por lo que esto importa para un contexto estable de políticas macroeconómicas. De acuerdo con la nueva ortodoxia, la búsqueda keynesiana del pleno empleo y del rápido crecimiento mediante políticas macroeconómicas induce no solamente la aceleración de presiones inflacionarias, sino también rigideces que impiden los ajustes estructurales y del mercado de trabajo, socavando la competitividad industrial e intensificando las distorsiones de precios. De acuerdo con la perspectiva de la economía de la oferta, la política fiscal y monetaria no debería ser anticíclica, sino estar más bien ligada a la reducción del déficit fiscal para asegurar un presupuesto balanceado. Esto es en parte así porque de otra forma el gasto público desplazaría el gasto privado, particularmente de inversión, y elevaría la tasa de interés más allá del nivel de equilibrio de mercado.

12

Una diferencia crucial entre los esquemas de política de la "economía de la oferta" y el esquema keynesiano es el trastocamiento de instrumentos y objetivos; la economía de la oferta cree que las políticas macroeconómicas monetaria y fiscal deben ser orientadas hacia el control de la inflación, en tanto se espera que la política microeconómica influya en el empleo y en la tasa subyacente (o "natural") de crecimiento económico.⁷ Por cierto, una premisa de la perspectiva de la economía de la oferta es que la política macroeconómica *no puede* determinar el nivel de empleo y desempleo, o el nivel de la actividad económica, y que existe una tasa "natural" de desempleo determinada por la estructura institucional y regulatoria del mercado de trabajo y por los ajustes que sufre su comportamiento.

⁷ De acuerdo con la teoría de las expectativas racionales, sólo la expansión de la demanda o expansión monetaria no anticipadas pueden tener efectos reales; el uso sistemático de la política de demanda para influir el nivel de empleo no puede funcionar, y la política de estabilización sólo puede reducir la varianza del producto y del empleo alrededor de sus niveles "naturales".

⁸ Por ejemplo, los "economistas de la oferta" condenan la protección contra las importaciones, pero frecuentemente proponen (o no critican) incentivos a las exportaciones. ¿Por qué a aquélla se la denomina distorsión y no a la otra?

Consistente con esta fe en las fuerzas del mercado, sus seguidores creen en la descentralización del proceso de decisiones económicas y en un tipo particular de *regulación* del mercado (de trabajo), no en la desregulación, como comúnmente se afirma.⁸ Mecanismos tales como los salarios mínimos son "rigideces" que introducen distorsiones de precios y elevan la tasa "natural" de desempleo. Sus seguidores también consideran que los sindicatos interfieren con las fuerzas del

mercado y que deben ser refrenados como entidades "monopólicas" mediante restricciones legales al papel que pueden cumplir y a su "poder". En este sentido, la escuela de la economía de la oferta cree en la regulación. Asimismo, cree que en interés de la flexibilidad, las decisiones de reclutamiento y despido deben ser prerrogativas de los empresarios, con mínimas restricciones y que debe impedirse, si es necesario por regulaciones, la interferencia sindical en esas materias.

La perspectiva de la economía de la oferta acepta la existencia de amplios diferenciales de ingreso para maximizar los incentivos a la movilidad, y por similares razones aboga por bajas tasas de impuestos directos. Promueve la privatización de las actividades económicas y de bienestar, y un desmantelamiento de las instituciones redistributivas del estado de bienestar, tornándolo un estado del bienestar "residual", dirigido a la protección selectiva ("focalizada") de los más desamparados. Dado el objetivo de presupuestos equilibrados, sólo son factibles medidas selectivas de empleo, así como políticas anticíclicas o de largo plazo.

La perspectiva de la "economía de la oferta" dominó en los años ochenta, modelando las estrategias de ajuste estructural y las políticas de estabilización en muchos lugares del mundo. Como veremos, implica una perspectiva particular de la política laboral, tanto en términos de los objetivos buscados como de sus componentes.

Industrialización dualista:

el modelo de Lewis reexaminado

13

El éxito de un pequeño grupo de economías que pasaron de ser agrarias a "recientemente industrializadas" se atribuyó a todo tipo de factores, desde su herencia cultural a su total confianza en las fuerzas del mercado o a la extensa provisión de ayuda externa. Los factores culturales y geopolíticos han sido sin duda relevantes, pero los parámetros de la política macroeconómica fueron característicos.

En primer lugar, hubo una política fiscal expansionista de largo plazo, en la cual la inversión pública resultó crucial para la acumulación y la industrialización, ya sea a través de empresas públicas o de fuertes subsidios a la inversión privada directa, frecuentemente extranjera. Los países que persiguieron exitosamente la industrialización orientada hacia las exportaciones confiaron en la política fiscal para movilizar e invertir ahorros en las industrias clave.

Asimismo, han implementado políticas que intensifican el dualismo económico y del mercado de trabajo. Esto se aplica no sólo a las políticas monetaria, crediticia y fiscal, sino también al diseño e implementación del sistema regulatorio. En los sectores seleccionados para la industrialización orientada hacia las exportaciones

se dictaron vastas reglamentaciones que restringieron la libertad de los trabajadores, sobre todo en las zonas francas exportadoras.

La negación de los beneficios sociales y los derechos laborales tuvo como objetivo reducir los costos salariales y no salariales, supuestamente para asegurar o mantener la competitividad en el comercio internacional y acelerar la industrialización. Pero existe un dualismo explícito en la política regulatoria, ya que fuera del sector público y del orientado a las exportaciones han existido regulaciones laborales mínimas, o una mínima implementación de las regulaciones supuestamente nacionales. Se esperaba que esta esfera informal, no regulada, soportase el efecto de las fluctuaciones cíclicas, ampliándose en las recesiones para absorber a los desplazados de las industrias exportadoras, así como proveyendo un excedente "ilimitado" de trabajo asalariado en períodos de expansión industrial. Las industrias exportadoras están también habilitadas para reducir los costos de producción y otros riesgos asociados a través de la proliferación de la economía informal en la que las firmas pequeñas están vinculadas, vía las cadenas de subcontratación, a las empresas exportadoras, proveyendo componentes o servicios a bajo costo, a veces regularmente, pero probablemente más en períodos de auge exportador o cuando los sectores de exportación se enfrentan con cuellos de botella en su oferta interna.

El modelo de políticas macroeconómicas del tipo Lewis ha sido relevante, tanto para países en desarrollo como para naciones opulentas como Italia, particularmente desde los trastornos internacionales de los setenta, cuando muchas economías se abrieron más al comercio internacional y a la competencia.

Resulta típico que las variaciones de corto plazo en la política fiscal resulten más difíciles de llevar a cabo en economías de bajos ingresos, con una posición macroeconómica orientada hacia la industrialización exportadora, apoyada en grandes gastos en desarrollo y en inversión directa estatales, diseñadas para alcanzar economías de escala o ayudar a las industrias nacientes. Los intentos de los gobiernos por reducir los presupuestos y los déficit en cuenta corriente en los períodos de cambio estructural o recesivos se basaron en una política monetaria restrictiva, elevando las tasas de interés, frecuentemente para asegurar que los mercados monetarios absorban los bonos gubernamentales puestos a la venta para financiar el déficit presupuestario. Esto regularmente pone un freno a la inversión, lo que a su vez presiona sobre la economía informal para que absorba a los trabajadores desplazados y acepte la pérdida de ingresos que experimentan las unidades ligadas a las grandes empresas. Se ha ensayado recortar el gasto público, reduciendo los servicios sociales o la actividad más directamente productiva o privatizando, con el fin de liberar recursos para las industrias exportadoras, incluyendo ciertos tipos de trabajo (educado) y para permitir a los gobiernos concentrar la ayuda en las industrias orientadas a la exportación.

Con este modelo dualista la dificultad surge cuando la naturaleza de la demanda de trabajo cambia en el interior de las industrias exportadoras. A medida

que la estructura industrial se hace más compleja en los sectores de punta, mientras que se automatizan los tradicionales, las empresas no pueden obtener o retener fácilmente una fuerza de trabajo crecientemente calificada o funcionalmente flexible en un entorno en el cual la fuerza de trabajo es, a la vez, técnicamente no educada y orientada a la sobrevivencia informal o de subsistencia. Los trabajadores educados que cada vez más sintonizan los estilos de vida urbanos y la apelación al consumo de masas, difícilmente acepten la denegación de derechos laborales y las estrictas regulaciones implícitas en el enfoque macroeconómico dualista. Por lo tanto, después de pasar cierto punto en el proceso de industrialización, las presiones sobre el sistema para mantener bajos los costos laborales no salariales se tornarán casi opresivas, induciendo una crisis que llevaría a los gobiernos a cambiar la política regulatoria en una de dos direcciones. Podrían recurrir, o bien a ajustar los controles sobre la fuerza de trabajo (incluyendo la prohibición de los sindicatos, la derogación de todo derecho a huelga y el endurecimiento de las obligaciones contractuales de los trabajadores) o bien hacer frente a la necesidad de reorientar las regulaciones laborales hacia una mayor protección de los trabajadores. Cuanto antes tomen los gobiernos esta última alternativa, más bajos serán los costos sociales.

La política macroeconómica debe entonces comenzar a jugar un papel diferente, probablemente incluyendo una política fiscal más activa. A menos que el gobierno pueda asumir los costos de la transición -de entrenamiento, relocalización laboral, protección de los trabajadores y el medio ambiente laboral, etc.- los gastos de dislocación pueden bloquear una continua industrialización. Es posible prever que las políticas laboral y de bienestar social serán más necesarias en las empresas medianas, menos dotadas para afrontar los costos sociales de la transición en materia de relaciones laborales y necesitan de subsidios si se desea evitar despidos masivos. El país que más dramáticamente alcanzó esta fase de industrialización es la República de Corea. Procesos extremadamente rápidos de industrialización y urbanización dejaron más desposeídos y vulnerables a muchos de los desaventajados, debido a que las fuerzas modernizadoras socavaron los lazos sociales de apoyo familiares y comunitarios. En respuesta, la política fiscal fue alterada con una notable celeridad. Por ejemplo, el gasto del Ministerio de Salud y Asuntos Sociales aumentó cerca del 30% en cada uno de los últimos tres años (1986-89) y está previsto incrementar la proporción de impuestos respecto del producto. El ejemplo de la República de Corea resalta las dos fases de la reacción al punto de viraje de la industrialización dualista.

Política macroeconómica en naciones empobrecidas

El ámbito para una política macroeconómica coherente parece intimidantemente estrecho en aquellas economías de bajos ingresos en las que predominan

formas de producción y empleo de "subsistencia". Los países clásicos de este tipo son los del Africa subsahariana. Desde luego, muchas características de estas economías socavan la relevancia o eficacia potencial de muchas prescripciones favoritas de los diseñadores de política macroeconómica de otros lugares, y quizá la mayor restricción a *cualquier* camino hacia el ajuste, sea simplemente que los costos económicos y sociales para aquellos que viven en el mismo margen de la existencia humana resulten imposibles de sobrellevar. Una característica institucional de estas economías es que no existe mercado de bonos, lo cual significa que puede haber pocas diferencias entre las políticas fiscal y monetaria. Hay escasas alternativas para financiar la deuda gubernamental más allá de la de "imprimir moneda". Una segunda característica es que la política fiscal está básicamente limitada a impuestos sobre las exportaciones e importaciones, ya que la economía monetaria es más bien un pequeño componente del total. Dadas estas restricciones, algunos países de este tipo han practicado, sin embargo, una suerte de política fiscal anticíclica en la tradición keynesiana, promoviendo proyectos de desarrollo o esquemas de empleo de emergencia, esencialmente para compensar deterioros de los términos del intercambio. Pero fue extremadamente difícil para los gobiernos adherir a cualquier tipo de política fiscal de corto plazo, porque la naturaleza de la mayor parte del gasto público es esencialmente de largo plazo y más bien inflexible, consistiendo principalmente en gastos en desarrollo. La tasa de interés es también una variable poco relevante -transformándola en un limitado instrumento de política- debido a la predominancia de la economía de cuasi subsistencia de naturaleza local, y porque esas economías están limitadas por la oferta. Esto hace que los argumentos acerca de que el gasto público desplaza inversión privada no sean ni exactos ni equivocados, sino generalmente irrelevantes, simplemente porque la mayor parte de la inversión no se financia a través de fondos obtenidos en los mercados de moneda local y está restringida por la ausencia de medios de producción adecuados. En particular, la mayoría de los pequeños productores agropecuarios no pueden acceder a los insumos para responder a cualquiera de los cambios que ocurren en los precios relativos. Las restricciones estructurales no relacionadas con los precios son mucho más importantes que las distorsiones de precios, ya se refieran a los domésticos o al tipo de cambio.

Considerando la estructura socioeconómica y de tenencia de la tierra de estas economías, resulta irónico que aquellos que abogan por una política macroeconómica de ajuste, basada en una reforma de precios, tengan que reconocer que ella requeriría e implicaría que un elevado número de pequeños propietarios deberían ser expulsados de sus tierras. La consolidación de la propiedad de la tierra tendería a acompañar un mayor uso de los mecanismos de precios y cualquier cambio importante desde bienes no comercializables hacia comercializables. Esto podría tener implicaciones para el mercado de trabajo y la política requerida.

Asimismo, debería considerarse a las políticas laborales en esas economías en el contexto de una extendida recreación de actividades económicas virtualmente

indiferenciadas. El prolongado estancamiento y la involución económica forzaron a muchos más trabajadores y familias, grupos de parientes y comunidades, a seguir estrategias de sobrevivencia que involucran una combinación de tipos de trabajo y de tipos de categorías laborales que, a menudo, combinan trabajo independiente con intercambio de trabajo y trabajo comunal fuera de todo concepto de mercado de trabajo. Con frecuencia esto significó combinar planes de trabajo que atraviesan diversas áreas geográficas, quizás en una ciudad en un momento, y en una distante área rural, en otro; por tal motivo la distinción entre mercados de trabajo rural y urbano dudosamente pueda guiar a la política.

No cabe esperar que la política macroeconómica fiscal y monetaria en estas economías pueda lograr muchas cosas, ni que lo haga rápidamente, tampoco puede ser acusada por la mayor parte de las desdichas económicas, que son esencialmente estructurales en sus orígenes y persistencia. Aun así, puede esperarse que las devaluaciones abruptas tengan efectos inflacionarios severos, mientras producen sólo un pequeño y lento efecto sobre la oferta de bienes comercializables. Esto es así en razón de las restricciones de la oferta y porque las estructuras institucional y económica otorgan un alto premio al riesgo personal, en tanto que la mera sobrevivencia es precaria para la mayoría de la población.

El punto de vista convencional es que tales economías deben convertirse en más "orientadas hacia el exterior". La prescripción más común incluye devaluaciones para hacer a las exportaciones más competitivas en precio y elevar los retornos a la producción de bienes exportables, acopladas con un cambio en el apoyo gubernamental hacia los comercializables, reduciendo el que se brinda a los bienes básicos de consumo. Si muchos países siguen este curso simultáneamente la elasticidad de precios de la demanda por exportaciones primarias será tal que los beneficios en ingresos externos para el conjunto de estos países serán pequeños. Los términos del intercambio simplemente se inclinarían aun más en su contra. Seguramente, para reanudar el crecimiento y la absorción de trabajo productivo es esencial generar amplios estímulos dirigidos a hacer surgir una serie de mercados internos para bienes y servicios de producción nacional.

Sea o no deseable una política *más* dirigida hacia las exportaciones, la cuestión relevante es la identificación del tipo de política laboral y de estructura del empleo que pueden esperarse o requerirse con un cambio en la política macroeconómica. Por ejemplo, un desarrollo que se oriente con preferencia hacia afuera tendería a crear una estructura laboral más fragmentada. Un mercado de trabajo asalariado pequeño, que requiere ciertos tipos de políticas de entrenamiento y adaptación laboral, coexistiría con un espectro ampliado de grupos que dependen de diversos medios de supervivencia; los hogares, los grupos de parentesco y las comunidades combinan formas de actividad fuera del campo de los instrumentos de la política regulatoria. Esta fue la realidad de muchas economías empobrecidas al final de los años ochenta. La política laboral debería ser más relevante y útil para aquellos expuestos a la exclusión y la informalización.

Estrategias de desarrollo y ajuste estructural

Acompañando la pérdida de fe en el keynesianismo y la entronización de los mecanismos de mercado, emergió la correspondiente ortodoxia sobre la estrategia apropiada de desarrollo.⁹ Sin embargo, el típico paquete de estabilización y "ajuste estructural" ha sido impuesto en países que siguen diferentes estrategias de desarrollo en correspondencia con sus estructuras sociales, políticas y económicas nacionales. Las implicancias para el mercado de trabajo dependerán no solamente del énfasis relativo otorgado a los componentes del paquete de estabilización y ajuste -así como del orden y ritmo de su introducción- sino también de la estrategia de desarrollo precedente.¹⁰

En todos los casos, hay tres cuestiones que deben plantearse. ¿La estrategia de ajuste incentivaré el desarrollo económico y el ingreso *per capita* en el corto y el mediano plazo? ¿Cuáles son las consecuencias para el bienestar de tales estrategias respecto de la pobreza, la distribución del ingreso y el nivel y tipo de empleo y desempleo, nuevamente en el corto y el mediano plazo?, y ¿existen mejores alternativas, en términos de desarrollo y efectos distributivos, para el tipo de economía en consideración?

18

Más allá de éstas, existe otra cuestión urgente e insuficientemente planteada: si las políticas de estabilización y ajuste estructural surgidas en cada país de manera individual son adoptadas simultáneamente por un elevado número de países de bajos ingresos, ¿cuáles serán los efectos esperables para el país promedio involucrado? Lo que podría "funcionar" en algún sentido si sólo un país adoptara esa estrategia, produciría tal vez consecuencias diferentes si otros 20 o 30 hicieran lo mismo.

Para plantear la escena que permitirá considerar las implicaciones y políticas para el mercado de trabajo puede ser útil recordar las principales "estrategias de desarrollo" y comparar los elementos más relevantes de la "estrategia de ajuste estructural" ortodoxa (o de economía de la oferta) con aquéllos de la que puede ser descrita como la estrategia del "ajuste social". Las diferencias de estos dos tipos ideales son bastante sustanciales.

En lo que concierne a las estrategias de desarrollo, es posible distinguir cuatro tipos distintos, cada uno de los cuales refleja las estructuras políticas y sociales y las dotaciones económicas de varios países. El primero es la *producción agroexportadora*, basada en latifundios y poderosos terratenientes o empresas agrarias. Muchos países, especialmente

⁹ Para un sumario sucinto, véase "The Third World Survey", en Suplemento de *The Economist*, 23 de setiembre de 1989, pp. 1-58.

¹⁰ En la escuela de la economía de la oferta hubo un largo debate acerca de la secuencia y ritmo apropiados de las políticas de liberalización y estabilización. Véase por ejemplo, S. Edwards, "On the sequencing of structural reforms" en OECD, *Economic and Statistics Working Paper*, nº 70, setiembre de 1989.

en América Central, todavía tienen una estructura parecida a ésta. En ellos existe un "campesinado" empobrecido que oferta trabajo asalariado estacional, o migrantes, concentración en los cultivos de exportación y relativa desatención de los cultivos de alimentos para consumo interno, así como un muy limitado crecimiento de la capacidad industrial. En tanto la absorción de trabajo por los sectores urbano industrial y público es restringida, las políticas que alteran los precios relativos y las tasas de retorno a la inversión *pueden* conducir a una reasignación de recursos hacia las áreas urbanas. Pero una devaluación podría rectificar escasamente los déficit de balanza de pagos, dada la baja elasticidad/precio de la demanda de exportaciones agrícolas. La reducción del gasto público como medio de liberar recursos a la inversión privada industrial tendría asimismo un papel limitado, en tanto el sector público en sociedades dominadas por la producción agroexportadora es típicamente pequeño. En países de este tipo no se puede vislumbrar un desarrollo económico sostenido, sin una reforma fundamental de la estructura económica y un más amplio acceso a la tierra, al crédito, a la tecnología y a los mercados.

Una segunda estrategia de desarrollo, asimismo rural, es la que podría describirse como *autonomía neopopulista*, según la cual se intenta desligar la economía de la división internacional del trabajo y buscar un crecimiento económico "balanceado" a través de la producción y la distribución comunal. Los países que siguen un rumbo de este tipo obtuvieron algún éxito en la redistribución, pero resultados mucho menos satisfactorios en términos de crecimiento. Una característica de tales sistemas fue la burocratización de la producción, mecanismo por el cual la redistribución del excedente económico que realiza el Estado limitó la diferenciación de ingresos. Ha habido poco excedente para la inversión productiva, en tanto surgió una "crisis motivacional", reflejo de la falta de incentivos para la inversión o para una dinámica oferta de trabajo. Entre las consecuencias laborales se observa el desempleo estructural en las áreas rurales y, luego, una creciente masa de desempleados urbanos; esto último refleja en parte la escasez de bienes básicos de consumo en las comunidades rurales. En resumen, esta estrategia enfrentó problemas importantes. Con todo, la imposición a estos países de un paquete ortodoxo de ajuste estructural, inspirado en la economía de la oferta, produciría caóticos efectos disruptivos en la economía y en el sistema político.

19

Una tercera estrategia de desarrollo económico es la *industrialización por sustitución de importaciones*, diseñada para liberar divisas dirigidas a la adquisición de capital y tecnología a fin de lograr un crecimiento económico autónomo. En la práctica, éste dependió de la creación previa de una fuerza de trabajo móvil, que ofrece trabajo a bajo costo en las áreas urbanas en proceso de industrialización. Entre las críticas convencionales a esta estrategia figura la que señala que no se basa en las ventajas comparativas del país e implica la adopción de técnicas inapropiadas de producción capital intensivas. Esto tendió a generar un alto desempleo urbano, mercados de trabajo segmentados y la crónica proliferación de actividades de "supervivencia" en pequeña escala (o informales) en villas miseria y otras áreas que

rodean el escaso número de empresas que pagan altos salarios, subsidiadas para producir bienes que supuestamente desplazan a las importaciones. En estos países suelen pensar quienes abogan por el ajuste estructural de la economía de la oferta.

La cuarta estrategia principal de desarrollo más ampliamente promovida es la denominada *industrialización orientada a la exportación*. La misma se basó a veces en una fase de acumulación a través de la sustitución de importaciones, como lo ejemplifica la República de Corea. Pero el crecimiento basado en la exportación depende de la competitividad internacional, lo que condujo a dar un énfasis abrumador a medidas destinadas a alterar los precios relativos y, en particular, los salarios. Para ser exitosa, la industrialización orientada a la exportación *parece* necesitar algunos cambios muy penosos. Los países que han seguido esta estrategia dependieron de la creación inicial de un gran excedente de población que provee fuerza de trabajo flexible, de bajo costo, y que actúa como amenaza disciplinante para los que están empleados. Más aún, para asegurar una oferta de trabajo de bajo costo y eficiente no sólo se deben contener los salarios, sino que se deben tomar medidas para limitar los derechos de los trabajadores y su poder de negociación sobre condiciones de trabajo.

En tanto la industrialización orientada a las exportaciones lleva a absorber trabajo, es de esperar que la dinámica de un mercado de trabajo abierto impulse el alza de salarios, induciendo cambios tecnológicos que ahorren mano de obra, la reestructuración de la producción o una desaceleración en el crecimiento de las exportaciones. Cualquiera sea la combinación exacta de estos efectos, los costos crecientes de producción podrían permitir que otras naciones menos industrializadas lograsen participar en parte del mercado internacional de aquellos bienes con los cuales se basó el esfuerzo inicial de su industrialización.

Sin embargo, en los países donde la industrialización orientada hacia las exportaciones ha prosperado hasta el punto de poder ser clasificados como "recientemente industrializados", el mercado de trabajo resultó entrampado, especialmente por políticas e instituciones diseñadas para contener el incipiente crecimiento del poder de negociación de los trabajadores. ¿Son tales medidas necesarias o, tal vez, las más "eficientes", para una industrialización exportadora sostenida? Normalmente, las medidas de contención incluyeron restricciones a las actividades sindicales o la completa suspensión de los sindicatos, la prohibición de la acción gremial, la promoción del incremento en la intensidad del trabajo a través, por ejemplo, de la sanción de semanas de trabajo más extensas en las industrias exportadoras, la evasión de las regulaciones sobre salud y seguridad de los

¹¹ Por ejemplo, en la República de Corea, la semana promedio de trabajo en la manufactura fue, en 1982, de 55,4 horas para los hombres y 56,3 para las mujeres. El número de horas había crecido efectivamente respecto de la década anterior.

trabajadores y el no otorgamiento de beneficios sociales. Muchos trabajadores terminan "sobreadaptados", trabajando 60 horas a la semana como condición de empleo.¹¹ Otros trabajadores se vieron

impulsados hacia puestos inseguros, de bajos ingresos, con pocas posibilidades de evitar una vida de inseguridad y privaciones.

Quizás aun más que con la sustitución de importaciones, esta estrategia de desarrollo ha descansado en la mano de obra femenina de bajo costo. Es ya típico que las mujeres jóvenes hayan sido dirigidas o empujadas hacia el mercado de trabajo urbano industrial, por lo general para hacer trabajos semicalificados, ensamblar componentes importados o trabajar en líneas de producción semiautomatizadas. En las zonas francas exportadoras, establecidas en muchos de los países que siguen la estrategia de industrialización exportadora, las mujeres frecuentemente representan las tres cuartas partes del empleo total. Las implicaciones sociales y laborales son profundas.

En ausencia de sistemas extendidos de capacitación industrial, raramente se observa el surgimiento de una "aristocracia obrera" masculina calificada de trabajadores manuales, con el tipo de ingreso y el status asociados a tener a su cargo esposas e hijos, y aun parientes de mayor edad fuera de la fuerza de trabajo. Por cierto, la naturaleza de esta industrialización significó una movilización general de la fuerza de trabajo, de mujeres migrantes y hasta niños, pero sólo un limitado desarrollo de fuerza de trabajo calificada. Hicieron falta otras medidas para asegurar tal desarrollo y el surgimiento de una estructura productiva más diversificada.

De las cuatro estrategias de desarrollo, la industrialización exportadora, si es exitosa, aparece como ofreciendo las mejores perspectivas para una sostenida absorción de trabajo. Mayor es la duda acerca de la necesidad de las políticas laborales puestas en práctica por los países. También es algo dudoso que más que un puñado de países puedan seguir exitosamente esta vía en el futuro próximo, *en parte* porque si muchos países en desarrollo logran incrementar sustancialmente su participación en el mercado mundial de manufacturas, el trastorno (de corto plazo) que produciría a los países más industrializados podría conducir a respuestas proteccionistas para limitar sus importaciones. Aunque es costumbre argüir que esta última duda es una "falacia de composición", es uno de los dilemas que surgen de una estrategia global de desarrollo económico a través de la liberalización del comercio. Otro problema es el de la transición, particularmente para países en desarrollo de medianos ingresos, como Filipinas.¹²

Entre los países que intentaron pasar de una estrategia de sustitución de importaciones a otra de industrialización orientada a las exportaciones basada en la liberalización del comercio y un paquete de ajuste estructural, algunos han tropezado, en parte, porque fueron impactados por importaciones provenientes de países tecnológicamente avanzados y por aquéllas provenientes de países en desarrollo con más bajos costos.

¹² Ofreneo, R. E., y Habana, E. P., *The employment crisis and the World Bank's adjustment program*, Quezon City, University of the Philippines Press, 1987.

Políticas laborales de la economía de la oferta y del ajuste social

Existen así, dos ortodoxias complementarias: una política de desarrollo orientada hacia afuera y una política de estabilización y ajuste inspirada en la economía de la oferta. La política de estabilización significa esencialmente una política monetaria dura, para combatir la inflación, reducir la demanda interna y así limitar las importaciones. Esto implica bajar en el corto plazo los niveles de vida de mucha gente y el empleo. Acoplada con ésta existe una política de desarrollo orientada hacia afuera, lo que significa liberalización comercial, a través de devaluación del tipo de cambio nominal y real, reducción de las protecciones general y selectiva, así como cambio en los precios relativos de bienes y servicios transables y no transables.

En años recientes la presión por el ajuste a los impactos económicos externos y la creencia en el desarrollo orientado hacia afuera condujeron a criticar sostenidamente a muchas políticas laborales comúnmente percibidas como atributos deseables del desarrollo. Como consecuencia de la crítica de la economía de la oferta hemos presenciado la yuxtaposición de dos perspectivas sobre política laboral que se caracterizaron como los modelos de "ajuste social" y de "economía de la oferta".¹³ Puede ser útil contrastar los principales elementos de cada perspectiva.

La moda que durante un largo período dominó el pensamiento económico puede sintetizarse como el enfoque del ajuste social. Los supuestos subyacentes eran keynesianos, asentados en una ética social demócrata y la creencia de que el mercado podía y debía ser circunscrito o moderado por instrumentos de regulación institucionales, o de otro tipo, tanto en interés de la equidad como del crecimiento económico de largo plazo.

Por bien conocidas razones esta perspectiva fue empujada a la defensiva por las turbulencias económicas de los setenta y los ochenta y la presión por rápidos y vastos ajustes a los impactos económicos y la inestabilidad transmitidos internacionalmente.¹⁴ El resultado fue el triunfo global de la perspectiva de la economía de la oferta, basada en una abrumadora confianza en los mercados, sin trabas regulatorias

22

¹³ Varios participantes en la conferencia (véase nota del traductor de página 4), particularmente Samir Radwan y Christopher Colclough, señalaron válidamente que existen divisiones en el interior de las dos escuelas. Otros, como John Weeks y Ben Harrison, arguyeron que el enfoque bipolar capta lo esencial del debate. Solamente añadiré que ésta parece ser una vía para hacer más manejable el análisis. La intención en lo que sigue es captar lo esencial de las diferencias *relativas al trabajo* como un camino hacia un enfoque renovado de ajuste social compatible con los desarrollos del mercado de trabajo de las décadas de 1980 y 1990.

protectoras, organizaciones colectivas u otras intervenciones institucionales. La búsqueda de un desarrollo orientado hacia afuera se convirtió en una panacea global, con celosos economistas que buscaban diligentemente "rigideces" en todas partes, en particular, pero no sólo, las asociadas con los sindicatos y las regulaciones laborales, a los que se responsabilizó de elevar los costos de producción y socavar la competitividad del país X o J. Esta perspectiva tuvo una profunda influencia durante la década pasada, pero puede preverse un debate continuado entre sus exponentes y aquéllos de un reemergente modelo de ajuste social más preocupado con los aspectos distributivos, las estructuras institucionales y el proceso mismo de trabajo.¹⁵

La discusión siguiente intenta contrastar las ópticas que sobre las políticas laborales tienen ambas perspectivas. La intención es identificar hipótesis opuestas, proveyendo una agenda tentativa de investigación y clarificando los supuestos y valores subyacentes de los puntos de vista alternativos.

Precio contra distorsiones sociales

La esencia de la estrategia convencional de ajuste social es "crecimiento con protección social". Entre sus elementos se encuentran los siguientes aspectos de orden laboral. En primer lugar, para mitigar la pobreza del tipo más básico, se encuentran usualmente subsidios alimenticios y sistemas de precio sostén para estimular la producción de alimentos de consumo interno. Los críticos de la economía de la oferta dicen que estas son "distorsiones del mercado". En segundo lugar, existe frecuentemente una maquinaria protectora del salario mínimo, diseñada para reducir la explotación y aliviar la pobreza. Los críticos dicen que esta es una distorsión de mercado, que eleva los salarios por encima de los de equilibrio, desalentando el empleo al favorecer la sustitución de trabajo por capital e incrementando las "desigualdades entre los sectores formal e informal". En tercer lugar, se encuentran formas institucionales de protección de la seguridad laboral, regulaciones sobre seguridad y salud de los trabajadores, protección de la estabilidad en el empleo, límites al tiempo de trabajo, etc. Estas intentan asimismo proteger a los trabajadores de la explotación y, al mejorar las condiciones de trabajo, elevar la productividad. Los críticos dicen que estas medidas implican distorsiones del mercado en tanto representan costos laborales no salariales y rigideces que obstaculizan la movilidad laboral y, con ello, la eficiente asignación de recursos.

En cuarto lugar, una perspectiva de ajuste social alienta la libertad de

23

¹⁴ Para perspectivas comparables sobre las causas del fin del "consenso social" o "Edad de Oro", véase A. Glynn, A. Hughes, A. Lipietz y A. Singh: "The rise and fall of the Golden Age", en S. A. Marglin y J. Schor (eds.), *The end of the Golden Age*, Oxford, Clarendon Press, 1990; y G. Standing, *Labour flexibility: Cause or cure for unemployment?*, Ginebra, International Institute for Labour Studies, 1986.

¹⁵ Recientes manifestaciones de esta confrontación son los airados debates sobre los paquetes de ajuste social en Africa del BIRF - FMI y sobre la "Carta Social" en la CEE.

asociación y la legitimidad de las organizaciones colectivas. Se asigna a los sindicatos un papel activo, para fortalecer las tendencias democráticas, asegurar una más equitativa distribución del ingreso, limitar la discriminación y promover la integración social. Los críticos neoclásicos ven a estas organizaciones como distorsiones del mercado, pues ellas limitan la capacidad de las empresas para reaccionar frente a las fuerzas del mercado, limitan la realización de ganancias elevadas que pueden impulsar la inversión y restringen la "libertad individual". Quinto, en el modelo de ajuste social el gasto público es visto como complementario del privado, potencialmente productivo y como un medio para movilizar y retener recursos para el desarrollo nacional. Los críticos dicen que esto también es una distorsión del mercado, arguyendo que resulta en un "desplazamiento financiero" de la inversión privada y el crecimiento, a la vez que es no productivo, insensible a las fuerzas del mercado y un estándar inapropiado para la fijación de los salarios y condiciones de trabajo.

Por contraste con el modelo de ajuste social, las políticas laborales asociadas con la estrategia de la economía de la oferta se focalizan en los mecanismos de precios evitando lo que se describe como intervenciones reglamentarias que distorsionan los precios. Así, los gobiernos deben eliminar los subsidios a los bienes básicos de consumo porque distorsionan las señales del mercado. Los críticos, desde la perspectiva del ajuste social, pueden decir que la remoción de los subsidios ocasiona "distorsión social" y la pérdida de bienestar.¹⁶ Podrían también argüir que los subsidios a los "no transables" promueven la productividad de la fuerza de trabajo actual y futura, y bajan los salarios óptimos de eficiencia en los sectores de exportación y de sustitución de importaciones. Está lejos de ser concluyente la evidencia respecto de que el cortar esos subsidios, y con ello alterar los precios entre transables y no transables, sea inequívocamente beneficioso para el desarrollo industrial.

Salarios mínimos y diferencias de salarios

La tradicional preocupación social sobre los salarios ha incluido: a) la necesidad de evitar que caigan en la pobreza aquellos con salarios bajos, ocupados

en empleos de baja productividad; b) la necesidad de proteger a los grupos vulnerables de la discriminación salarial; c) el deseo de reducir los diferenciales de salarios; y d) la necesidad de asegurar estabilidad, promotora de la productividad, y la predictibilidad de los ingresos. Estas preocupaciones llevan a

¹⁶ Así, la eliminación de los subsidios a los precios en los programas de ajuste estructural tuvieron efectos perniciosos en la nutrición y la salud de los pobres. J. R. Behram, "The impact of adjustment programs", en D. Bell y M. Reich (eds.), *Health, nutrition and economic crises: Approaches to policy in the Third World*, Dover, Massachusetts, Auburn House, 1988. Es simplemente falso que los subsidios beneficien principalmente a las clases medias, como comúnmente se pretende.

proponer salarios mínimos, medidas antidiscriminatorias, negociación colectiva y otras similares.

En contraste con esto, la visión de la economía de la oferta es que se debe ser riguroso para ser bueno. Ella se focaliza casi exclusivamente en "la competitividad de costos" y enfatiza que la flexibilidad de los salarios nominales y reales es esencial en el ajuste estructural y para mantener bajas las tasas de desempleo.¹⁷ Asimismo se sostiene que los diferenciales de salarios deben ser amplios y que las medidas para combatir las inequidades salariales específicas de algunos grupos perjudican las perspectivas de empleo de los grupos de "baja productividad". En resumen, si se aceptan los salarios de equilibrio del mercado, el desempleo por encima del nivel "natural" (determinado por factores estructurales y friccionales) será transitorio. Una parte crucial de este análisis del mercado de trabajo es la presunción dualista según la cual los salarios del sector formal permanecen altos debido a los salarios mínimos y otros mecanismos de "distorsión de precios", particularmente los sindicatos y las obligaciones reglamentarias que pesan sobre los empleadores.¹⁸ Gran parte del mismo análisis se ha aplicado tanto a economías industrializadas como en proceso de industrialización.¹⁹ La prescripción de política, reducida a lo esencial, es "desregular" el sector formal, reducir o remover los "costos laborales no salariales", descentralizar la negociación salarial, hasta el nivel individual empleador-trabajador si es posible, y remover o corroer la maquinaria de salarios mínimos; de este modo los costos laborales caerán y los desempleados "cuasi-voluntarios", que hacen cola por un empleo en el sector formal, se dirigirán hacia los puestos disponibles en el sector informal.²⁰

Este enfoque de la determinación de salarios en los países en vías de industrialización es algo así como una bolsa de arena absorbiendo el castigo empírico de un sinnúmero de realidades institucionales. Consideraremos luego el papel de las regulaciones y los estándares laborales. Aquí nos concentraremos en el nexo entre el salario y el excedente de trabajo.

En primer lugar, debe reiterarse que los países en vías de industrialización aclamados como éxitos de la economía de la oferta descansaron en parte en la represión de los salarios, no en el equilibrio de un mercado no regulado; en regulaciones negativas, no en la desregulación. Así, en Singapur, la negociación colectiva sobre beneficios

¹⁷ Corden, M., *Inflation, exchange rates and the world economy*, Chicago, University of Chicago Press, 1977; Cardoso, E., *Inflation, growth and the real exchange rate*, New York, Garland Publishing Co., 1986; Edwards, S., "Terms of trade, tariffs and labour market adjustment in developing countries" en *The World Bank Economic Review*, vol. 2, nº 2, 1988.

¹⁸ Fisher, S., *Real balances, the exchange rate and indexation: Real variables in disinflation* Washington, DC, NBER, Working Paper Nº 1497, 1984; Lal, D., "The real aspects of stabilisation and structural adjustment policies: Analytics and political economy", Washington, DC., The World Bank, 1985, trabajo mimeografiado; Edwards, 1988, ob. cit.

¹⁹ Véase por ejemplo, M. Burda y J. Sachs, *Labour markets and employment in West Germany*, Washington, NBER, 1987.

²⁰ López, R. A., y Riveros, L. A., "Expenditure and wage policies in a segmented labour market: A theoretical analysis", Washington, DC, The World Bank, March 1989, trabajo mimeografiado.

sociales fue restringida, los dirigentes sindicales encarcelados por años e ilegalizadas las huelgas, en tanto que el Consejo Nacional de Salarios y el Congreso Nacional de Sindicatos, dominados por el Gobierno, mantenían bajos los salarios.²¹ En los primeros años de la década del ochenta, la represión salarial se revirtió temporariamente "para restaurar los salarios a los niveles de mercado", induciendo así que la reestructuración tecnológica fuera más allá de la producción trabajo-intensiva, demostrando que la industrialización previa no se había basado en el equilibrio de un mercado de trabajo abierto. El gobierno adoptó medidas para "distorsionar" el precio del trabajo, disminuyendo el salario social, a través de subsidios para la vivienda de los trabajadores y la provisión de otros servicios de bienestar social, como educación y salud.²² En la República de Corea, el Gobierno controló extensamente la actividad sindical y presionó a los empleadores para que impidieran el crecimiento de los salarios, tanto directamente como a través de los bancos.²³ En Taiwan, la Ley Sindical impuso la sindicalización en las fábricas, y no es caprichoso considerar que esto fue hecho exclusivamente para restringir los derechos de los trabajadores; las huelgas por incrementos salariales fueron ilegalizadas. En Malasia y otros países en vías de industrialización, se aplicaron regulaciones laborales diferenciadas en las zonas francas de exportación, para reducir los costos laborales en las plantas manufactureras orientadas a la exportación. En resumen, es poco ingenuo pretender que se evitaran las "distorsiones de precios" en los casos exitosos de crecimiento industrial.

26

Todo esto recuerda un antiguo debate sobre la transición a la industrialización en Europa Occidental, cuando la acción del Estado creó una población excedente libre en un doble sentido: libre de los medios de producción y libre para ofrecer su trabajo. En efecto, los salarios fueron compelidos hacia abajo por medidas

tendientes a reducir el precio de la oferta de trabajo. En las naciones hoy en desarrollo, probablemente el estudio más elegante de este proceso es el análisis histórico de Rhodesia efectuado por Arrighi. Desde luego, muchos casos de industrialización exitosa fueron precedidos por reformas agrarias que disminuyeron los vínculos de gran parte de la población con la tierra. Centrarse en salarios de equilibrio o mencionar a la distorsión salarial como la variable crucial es debatible cuando las intervenciones tendieron a reducir el precio de la oferta de trabajo hacia el de la economía informal de bajos ingresos, creando condiciones para la aparición de trabajo excedente. El

²¹ Deyo, F. C., "State and labour: Modes of political exclusion in East Asian development", en F. C. Deyo (ed.), *The political economy of the new Asian industrialism*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1987, pp. 187-202; W. Galenson (ed.), *Foreign trade and investment: Economic growth in the newly industrialising Asian countries*, Madison, Wisconsin, University of Wisconsin Press, 1985.

²² Lim, L. Y. C., "Social welfare in Singapore", en K. S. Sandhu y P. Wheatley (eds.), *Singapore: The management of success*, Singapore, Oxford University Press, 1989.

²³ Bai, M.-K., "Industrial development and structural changes in labour market: The case of Korea", en M.-K. Bai y C.-N. Kim (eds.), *Industrial development and structural changes in labour market: Korea and South-East Asia*, Tokyo, Institute of Developing Economies, 1985; You, J., "Labor standard and economic development; South Korean experience", documento presentado al Symposium on Labour Standards and Development, Washington, DC, diciembre de 1988.

punto de vista del ajuste social es que deberían introducirse medidas para incrementar oportunidades de ingreso en la economía "informal", de bajos ingresos; no reducir los salarios de aquellos para los cuales ya se ha alcanzado alguna protección salarial. La réplica de la economía de la oferta sería que un país en desarrollo no puede afrontar esta ruta. Pero, en un sentido, esto sólo desviaría la atención de las variables estructurales e institucionales.

Tanto en las economías industrializadas como en las que están en proceso de industrialización pueden mencionarse numerosos medios con los que se depri-mieron los salarios con el objeto de "fijar el precio que permita dar trabajo a la gente": subsidios salariales, estructuras de salarios duales sostenidas fiscalmente y otros por el estilo. La justificación pragmática de estas medidas es extraña al declarado propósito de dejar trabajar a los mercados.

Por contraste, se ataca la protección salarial por alterar los mecanismos de mercado. La maquinaria reglamentaria de los salarios mínimos ha sido erosionada en muchos lugares del mundo, y los salarios mínimos han caído generalmente en relación a los salarios promedio.²⁴ La visión de la economía de la oferta es que los salarios mínimos causan desempleo y hacen más pesada la movilidad laboral, en parte porque elevan los precios de los bienes producidos por trabajadores de baja productividad, descolocándolos en el mercado.

Sin embargo, las objeciones más conocidas quedan sin respuesta. Los salarios mínimos tienen múltiples funciones, incluyendo la de incrementar la productividad. Los bajos salarios estimulan la baja productividad, tal como lo demostró la economía norteamericana en la última década, e incluso benefician a empresas desinteresadas en relaciones de empleo de largo plazo. Los salarios mínimos impulsan a las empresas a encontrar vías para incrementar la productividad, ya sea por cambio tecnológico o suministrando entrenamiento. Estos efectos son frecuentemente olvidados. Así, un influyente economista laboral ha afirmado recientemente:

"En tanto tengamos trabajadores no calificados, la única vía en que podrían mantenerse en el trabajo es si sus salarios relativos se ajustan".²⁵

Esto no tiene sentido. Bajar los salarios de los no calificados es una forma de asegurar que permanecerán sin calificación, mientras que un camino para asegurar que permanezcan empleados es proveyéndoles calificación; otra es alterando la estructura de ocupaciones para utilizar las calificaciones que indudable-

²⁴ Sobre los sistemas de salarios mínimos en los países en desarrollo, véase G. Starr, *Minimum wage fixing*, Ginebra, OIT, 1981. Paldam y Riveros muestran que, con excepción de Colombia, los salarios mínimos cayeron en forma dramática, absoluta y relativamente respecto de los salarios promedio, en los principales países de América Latina entre 1970 y 1987. Paldam, M. y Riveros, L. A., "The effect of minimum wages on average wages and inflation in Latin American economies", Washington, DC, The World Bank, 1989, trabajo mimeografiado, p. 8.

²⁵ Layard, R., "A cautionary tale of north and south", en *The Financial Times*, 22 de noviembre de 1989. Este es un artículo que cuestiona el salario mínimo legal.

27

mente tienen, en tanto seres humanos. Este es un ejemplo de un enfoque excesivamente centrado en los precios.

La perspectiva de la economía de la oferta ignora el papel de los salarios para asegurar el compromiso con el trabajo, sobre lo cual existe una olvidada literatura que tiene ya muchos años. Por lo general, se postula un dualismo en el que el salario mínimo, en un mal definido "sector formal", está por encima del ingreso promedio en el "sector informal" residual, y luego el analista continúa con la presunción de que el precio del trabajo está distorsionado en el sector formal. Que el dualismo es arbitrario es cuestión muy repetida. Quizá tan importante es que este punto de vista subestima el papel de los salarios para asegurar un esfuerzo óptimo pactado con trabajadores de empresas u ocupaciones que requieren de elevados compromisos, eficiencia y aplicación de habilidades. Así, aunque los salarios mínimos puedan estar por encima del ingreso promedio percibido fuera de las empresas industriales modernas, orientadas hacia la exportación o por encima del "salario deseado" por los desempleados que buscan trabajo, no puede presumirse que excedan el "salario de eficiencia", o sea, el salario por el cual el trabajador promedio trabaja con esfuerzo óptimo.²⁶ Los salarios mínimos incluso desalientan la utilización de trabajadores de baja productividad, como los niños, y reducen la segmentación de la fuerza de trabajo estimulando a las empresas a concentrarse en la eficiencia.

28

Los críticos del énfasis de la economía de la oferta en la reducción de los salarios reales señalan también que la baja de los costos laborales unitarios puede alcanzarse, tanto por la caída de los salarios con productividad constante (o con una caída menor de ésta), como por el incremento de la productividad con salarios constantes (o aun permitiendo un aumento de los mismos, si crecen menos que la productividad). Las investigaciones sugieren que los salarios mínimos llevan a reducir los diferenciales de salarios en el extremo superior, comprimiendo la estructura salarial, y que no conducen a una pérdida de empleo en el nivel de salario mínimo.²⁷ Quienes creen que los salarios mínimos deben ser abandonados o erosionados ¿han considerado tanto los potenciales efectos en el empleo como el impacto en los diferenciales de salarios? Si el impacto es principalmente sobre los diferenciales de salarios y si esto produce alguna

²⁶ Las teorías del salario de eficiencia se solapan con las hipótesis que relacionan salarios elevados con incrementos de la productividad como resultado de la sustitución capital-trabajo y de una mejor utilización del capital fijo. Entre los muchos trabajos que identifican esto último, véase Sabot, R., "Labour Standards in a small law-income country: Tanzania", documento presentado al Symposium on Labour Standards and Economic Development, Washington, DC, diciembre de 1988, p. 16.

²⁷ Esto es relevante porque significa que las mujeres se benefician más que proporcionalmente. Collier, P., "Women and development: Defining the issues", Oxford, University of Oxford, 1987, trabajo mimeografiado.

inmovilidad laboral, entonces la perspectiva del ajuste social aplicaría algunas otras políticas de incremento de la movilidad, y no cortes en el salario mínimo.

Una línea de razonamiento vinculada con la economía de la oferta es que el país X ha fracasado en lograr el crecimiento industrial basado en las exportaciones, debido a que sus altos costos

laborales no justifican los costos fijos de infraestructura necesarios para orientarse hacia los mercados externos (por ejemplo, ampliando puertos, ferrocarriles, caminos).²⁸ Jamaica ha sido mencionada en este sentido, por lo que hubo apelaciones para bajar los salarios en la manufactura.²⁹ Dada la escasez de los datos nacionales confiables en estos países, un examen más atento puede revelar un panorama algo diferente. Por ejemplo, un informe sobre las fábricas manufactureras orientadas hacia la exportación en Kingston, Jamaica, indicó un patrón de baja productividad, alto ausentismo y bajos salarios nominales.³⁰ Los costos laborales eran elevados porque había una alta relación entre beneficios sociales y salarios nominales, lo que estimulaba el ausentismo (en algunos casos por encima del 20% diario), en tanto la formación profesional era limitada, no por escasas diferencias de salarios, sino por falta de regulaciones sobre clasificación de calificaciones y donde es común que el mercado lleve a la "caza furtiva" de trabajadores semicalificados. Este fenómeno (un rasgo de las prácticas laborales flexibles y desreguladas), desalienta a las empresas a invertir en capacitación, lo que podría haber incrementado la productividad y bajado los salarios en términos de producto. Los empleadores respondieron a las señales del mercado incrementando la razón entre beneficios sociales y salarios para combatir la rotación, la que podría atribuirse en parte a la falta de regulaciones y gasto público en educación y entrenamiento. El propósito general al presentar estos ejemplos es señalar el simplismo de concentrarse en las tasas de salarios sin observar los mecanismos institucionales subyacentes.

29

La perspectiva de la economía de la oferta enfatiza asimismo la necesidad de cambios en los salarios relativos, o ajustes en la estructura de equilibrio de los salarios reales. El razonamiento es aproximadamente el siguiente. Los salarios reales de los trabajadores calificados de las empresas industriales protegidas de importaciones competitivas tienen que declinar para estimular a estos trabajadores a orientarse hacia las industrias de exportación, en tanto los salarios de los trabajadores calificados de estas últimas se estabilizarían, o crecerían, si la movilidad laboral intersectorial es lenta. Con devaluaciones nominales del tipo de cambio el precio de los transables crece respecto del de los no transables; esto lleva a que el trabajo fluya hacia los sectores de transables, dejando teóricamente sin cambios los salarios relativos. Si los salarios de algunos sectores están protegidos esta neutralidad distributiva no se sostiene. Si los diferenciales de salarios se reducen por el salario mínimo u otros mecanismos, los retornos a la educación o al entrenamiento se reducirán hasta el punto donde el incentivo a la inversión en ellos resulta insuficiente. Esta es una razón adicional, desde su punto de vista, para desarmar el mecanismo del salario mínimo.

²⁸ Fields, G., "Labour Standards, economic development and international trade: Links between the newly industrialising countries and the US", documento presentado al Symposium on Labour Standards, Washington, DC, 12-13 de Diciembre de 1988, p. 14.

²⁹ Véase, H.v.g. Chernick S., *The Commonwealth Caribbean*, Baltimore, Johns Hopkins Press for the World Bank, 1978.

³⁰ Standing, G., *Unemployment and female labour*, London, Macmillan, 1981.

Sin embargo, este razonamiento encuentra algunas objeciones muy conocidas. En el nivel micro los salarios reales pueden estar debajo del nivel de eficiencia resultando en un estancamiento de la productividad. La vinculación entre salarios y cambio tecnológico inducido ha sido singularmente omitida en el paradigma neoclásico. En el nivel macro es muy fácil *afirmar* que un desempleo alto (en cualquier forma) es "clásico". Puede realmente ser en gran medida "keynesiano", aun en países de bajos ingresos o en economías con alta inflación. En ese caso, si los salarios reales crecen, no solamente habrá incrementos de la eficiencia en las industrias de exportación o de transables, sino que crecería la demanda agregada de bienes producidos fuera de los sectores orientados a la exportación. El ajuste estructural sería favorecido porque la demanda de tales bienes crecería favoreciendo, probablemente, a las empresas de pequeña escala; la existencia de salarios reales más altos no tendría ningún efecto de desplazamiento de la inversión en los sectores transables, pero podría caer en un sendero virtuoso de crecimiento de la acumulación en las áreas de bajos ingresos de la economía.

¿Y qué, entonces, acerca de la movilidad laboral intersectorial? En la perspectiva de la economía de la oferta, se supone que los salarios se ajustan, creando la movilidad apropiada para el ajuste sin períodos prolongados de alto desempleo. La atención se ha concentrado en la segmentación del mercado de trabajo como un obstáculo a programas exitosos de ajuste estructural. Riveros invita a concentrarse en "dos cuestiones básicas":

*"¿Es la presencia de distorsiones asociadas con la segmentación del mercado de trabajo un factor que puede obstruir la eficacia de la política cambiaria? ¿Es la segmentación del mercado de trabajo un factor que puede estimular un impacto pernicioso para la equidad de las políticas de ajuste típicas?"*³¹

A partir de un modelo dualista aplicado a Filipinas, él concluye que "las devaluaciones nominales amplían la brecha salarial entre los sectores formal e informal", en tanto "las distorsiones del mercado de trabajo ejercen un efecto negativo sobre el tipo de cambio real" y "la segmentación del mercado de trabajo, que deriva principalmente de la intervención gubernamental"; esto lo lleva a recomendar que es "necesario desregular el mercado de trabajo".³²

Una dificultad básica surge de conceptualizar el mercado de trabajo en términos dualistas. ¿Por qué un enfoque de dos sectores antes que otro de n sectores? En muchas economías, las principales formas de movilidad laboral son algo como lo que sigue (cada una de ellas en ambas direcciones): (i) rural-urbano; (ii)

internacional (por ejemplo "fuga de cerebros"); (iii) público - privado; (iv) pequeños establecimientos ("talleres donde se impone un trabajo excesivo de supervivencia" y "de especialistas flexibles") - grandes establecimientos; (v) menos "calificados" - más calificados.

Colapsar todos los "segmentos" en un dualismo forzado puede quizá justificarse, pero seguramente no podemos saberlo *a priori*. Por ejemplo, si los salarios fueran reducidos a algún "sector formal", la movilidad de tipo (ii) podría ser afectada adversamente (un problema mayor en las economías pequeñas abiertas), así como la movilidad de tipo (v). Otra cuestión básica acerca del paso de una teorización de no segmentación a las aproximaciones de la segmentación (que es lo que parece implicar mucha literatura sobre ajuste estructural de los mercados de trabajo) es que no pueden analizarse los mercados de trabajo segmentados sin vincular este proceso con la estratificación y segregación laborales, o con la división social del trabajo.³³ La movilidad laboral entre sectores o estratos ocupacionales puede estar limitada no por la protección del salario sino porque ciertos grupos sociales son sectorial u ocupacionalmente segregados. Por ejemplo, en todos los casos exitosos de industrialización orientada a las exportaciones el "sector formal" descansó en la movilización del trabajo femenino proveniente de las áreas rurales, de las actividades marginales de bajos ingresos o desde fuera del mercado de trabajo reconocido. Los trabajadores masculinos no pasaron a los sectores transables en razón de la segmentación de la fuerza de trabajo, no por la segmentación (sectorial) del mercado de trabajo. La mayor distorsión del mercado de trabajo proviene del pago de salarios por debajo del de subsistencia a las jóvenes trabajadoras, no por salarios excesivos en las ocupaciones "masculinas".

Otra propuesta frecuente es que para incrementar la movilidad hacia los sectores productores de transables los salarios relativos deberían cambiar y que, debido a que los salarios relativos son "inflexibles", los gobiernos deben concentrarse en bajar los salarios públicos, ya que tienen poco control sobre los del sector privado. Esta ha sido una de las justificaciones para los tremendos cortes en los salarios del sector público en muchos lugares del mundo.

Sin embargo, ¿deben caer los salarios reales en los sectores no transables para lograr la movilidad laboral? La perspectiva del ajuste social sería que las políticas laborales, especialmente la asistencia al (re)entrenamiento y a la movilidad, pueden evitar cualquier necesidad de más amplios diferenciales de salarios, aun si hubiera inmovilidad laboral y ésta fuera del tipo de la del modelo teórico. Ciertamente, reduciendo los diferenciales de salarios podría acelerarse, y no disminuirse, la movilidad desde el sector de baja al de alta productividad, aunque sólo fuera porque se incrementarían los retornos absolutos y relativos de la inversión en el sector de alta productividad, en tanto los mayores costos en las industrias de baja productividad deberían expulsar a esas

³³ La estratificación laboral se define como la concentración de grupos específicos en determinados estratos ocupacionales de un modo jerárquico; la segregación puede presentarse sin estratificación.

³¹ Riveros, L. A., "Equity impact and effectiveness of adjustment policies with segmented labour markets: The case of the Philippines", Washington, DC, The World Bank, 1989, trabajo mimeografiado, p. 1.

³² *Ibidem*.

empresas fuera del mercado. Podría incluso cuestionarse la afirmación según la cual, con la reducción de las diferencias salariales, los salarios mínimos desalentarían la adquisición de calificaciones al reducir el retorno a la educación. Existen numerosos beneficios no salariales a una mayor educación y, en todo caso, desde que la escolaridad es un instrumento de selección para el puesto, es el mejor acceso a oportunidades de empleo lo que mantiene altos los rendimientos económicos individuales a la educación y el entrenamiento.

En suma, la combinación de bajos salarios y más diferenciales amplios de salarios no es una panacea para el ajuste del mercado de trabajo. Pero esto nos lleva de vuelta al interés por un renovado modelo de ajuste social, porque hubo una erosión de la protección salarial impulsada por algunos gobiernos e instituciones internacionales y como resultado de sistemas laborales más flexibles.

Flexibilidad de los salarios y los sistemas de remuneración

Otro tema crucial de la economía de la oferta es que debe permitirse que los salarios fluctúen, ya que, si estuvieran más atados al desempeño de la economía y las ganancias, no solamente el empleo se estabilizaría cíclicamente, sino que lo haría a niveles más altos que con salarios fijos. La preferencia es por la descentralización en la determinación salarial, por la erosión de la negociación colectiva y por la introducción de sistemas de remuneraciones flexibles, tales como la "remuneración vinculada a las ganancias". Estas tendencias se han extendido ampliamente, tanto en los países industrializados como en los de ingresos reducidos. Así, por ejemplo, bajo el régimen de ajuste estructural de Chile la negociación colectiva, tanto centralizada como a nivel sectorial, fue prohibida y recientemente se autorizó la negociación sólo a nivel de establecimiento.

Sin embargo, la fijación de salarios en forma descentralizada y orientada por el mercado no produjo mayor flexibilidad salarial que los sistemas centralizados consensuados. Se ha observado una más alta flexibilidad salarial en la mayoría de las economías más centralizadas, corporativas³⁴, seguidas por aquellas con los sistemas más descentralizados, siendo menos flexibles los casos intermedios.³⁴ Existe incluso investigación sustancial que muestra que el "corporativismo social" logra mejores desempeños macroeconómicos en términos de empleo, inflación y dispersión salarial que los sistemas descentralizados. También existe evidencia de que el "mercado de trabajo competitivo y atomístico" presenta no sólo los peores

³⁴ Calmfors, L., y Driffill, J., "Centralisation of wage bargaining", en *Economic Policy*, nº 6, abril de 1988, pp. 13-61.

resultados en materia de empleo, sino que cuanto más amplia es la serie de cuestiones sujetas a negociación centralizada, mejores son los resultados

macroeconómicos, ya que los actores económicos pueden lograr acuerdos que mejoren la situación en términos paretianos.³⁵

En segundo lugar, la descentralización acoplada con sistemas de remuneración que atan los salarios a los beneficios enfrentan conocidas objeciones.³⁶ El punto de vista del ajuste social sería que, en tanto los trabajadores no tengan al menos una participación en las decisiones sobre la estrategia productiva y de inversiones, sería injusto que compartan el riesgo. Más aún: si los sistemas de remuneración se hacen más flexibles -como sucede en algunos países que siguen las estrategias de ajuste estructural- una consecuencia probable sería la ampliación de los diferenciales de ingresos entre los asalariados de sectores de punta y los empleados en otros sectores. Existe evidencia de ello.³⁷ Para algunos, esto sería aceptable pero no lo es desde el punto de vista de la equidad social. Los sistemas de remuneraciones flexibles pueden resultar en ingresos extremadamente bajos e inciertos para los empleados en ocupaciones de baja productividad y puede retardar antes que acelerar el cambio estructural, en tanto el capital está atado a la producción ineficiente de baja productividad.

Estas críticas a la descentralización y a los sistemas de remuneraciones flexibles e individualistas nos elevarían probablemente a reconsiderar formas alternativas de "política de ingresos", un término que ha sido abusivamente utilizado en la última década, y formas alternativas de organización productiva, particularmente formas cooperativas en la que se compartan riesgos, esfuerzos y la organización del trabajo.³⁸ El desafío es seguramente pasar hacia sistemas que promuevan el ajuste, la productividad y la flexibilidad pero manteniendo, antes que interrumpiendo, el progreso hacia la equidad social y la cooperación solidaria.

En este contexto, la posición y el papel de los sindicatos ha sido motivo de controversia. Para quienes tienen un punto de vista neoliberal de la economía de la oferta, los sindicatos son la fuente de la rigidez salarial, reduciendo la productividad a través de prácticas restrictivas y la búsqueda de seguridad en el empleo en lugar de flexibilidad. Otros, aun desde la economía de la oferta, adoptan una postura algo más matizada, pero sienten que, en general, los sindicatos dificultan el ajuste, por lo cual debe recortarse su posición monopólica.

Por contraste, la perspectiva del ajuste social describe a los sindicatos no

³⁵ Bowles, S., y Boyer, R., "A wage-led employment regime: Income distribution, labour discipline and aggregate demand in welfare capitalism", en S. A. Marglin (ed.), *The Golden Age of capitalism*, Oxford, Oxford University Press, 1989; Bowles, S. y Boyer, R., "Labour market flexibility and decentralisation as barriers to high employment?", en R. Brunetta y C. Dell'Aringa (eds.), *Markets, institutions and cooperation: Labour relations and economic performance*, London, Macmillan, en edición.

³⁶ Nuti, D. M., "Profit-sharing and employment: Claims and overclaims", en *Industrial Relations*, vol. 26, nº 1, invierno, 1987, pp. 18-29; Standing, G., "Would revenue-sharing pay cure unemployment?", en *International Labour Review*, vol. 127, nº 1, 1988, pp. 1-18.

³⁷ Véase, por ejemplo, D. Vaughan-Whitehead, *Partage des profits et marché du travail en France*, Labour Market Analysis Working Paper nº 28, Ginebra, OIT, abril de 1989.

³⁸ Entre los desarrollos más estimulantes en esta área se cuenta el reciente libro de James Meade sobre Agathotopia.

solamente como agentes sociales necesarios, sino como una fuente de eficiencia dinámica, forzando a las empresas a seguir una política salarial eficiente, obligándolas a evitar el rumbo de bajos salarios y baja productividad y presionándolas para que sean tecnológica y organizacionalmente innovadoras.

Por último, aun *si* los argumentos económicos fueran los únicos importantes, el resultado sería empírico y nada estaría predeterminado. La cuestión merece investigaciones más balanceadas que las que han dado forma a algunas prescripciones de política en años recientes.³⁹ El documento de Lucio Geller* enfrenta alguna de las cuestiones críticas y destaca cómo los sindicatos pueden jugar un papel indispensable en asegurar cambios en el empleo en el contexto de rápidos cambios estructurales.

Sector público, privatización e implicaciones para el mercado de trabajo

El enfoque de la economía de la oferta sobre ajuste estructural implica una reducción sustancial y la reasignación del gasto público, así como el achicamiento del papel del sector público. La privatización se ha convertido en una cruzada global, con más de 100 países con programas de privatización, muchos de los cuales son parte de programas de ajuste estructural. En este proceso, a veces parece olvidarse que hubo un conjunto de razones precisas que justificaron la nacionalización, entre las que se incluyen el deseo de estabilizar el empleo y de reducir la dependencia económica respecto del capital extranjero. En el presente se cree cada vez más que la privatización promoverá la eficiencia.

Con frecuencia, las reducciones en el gasto público resultaron ser el componente más problemático y de más difícil implementación del paquete de ajuste estructural. Por ejemplo, después de las elecciones generales de 1989 en Jamaica, el primer ministro saliente, Edward Seaga, atribuyó su derrota a la

obligación, incluida en el programa de ajuste estructural del FMI, de efectuar fuertes reducciones en los servicios sociales, particularmente en educación, la ya establecida fuente de esperanza para los pobres del país. El gobierno de Sri Lanka resistió, en 1989, un paquete de estabilización y ajuste del FMI porque deseaba introducir un esquema de alivio a la pobreza que implicaría mantener al

34

³⁹Para una bien conocida revisión, véase Freeman, R. B., y Medoff, J. L., *What do unions do?*, New York, Basic Books, 1984. Para un estudio empírico tentativo en una economía en vías de industrialización, véase Standing, G., "Do trade unions impede or accelerate structural adjustment? Company vs. independent unions in an industrialising economy", Ginebra, OIT, 1990, trabajo mimeografiado

* Includido en el libro editado por Standing y Tokman en el cual se incluye el presente artículo (N. del T.).

gasto público como una proporción alta del PBI. Estas angustias derivan de una ortodoxia que denigra al sector y al gasto públicos.

La visión de la economía de la oferta es que el sector público como vehículo del gasto público es una distorsión del mercado, que actúa "desplazando financieramente" la inversión privada y el crecimiento; mientras es improductivo, no responde a las fuerzas del mercado y es un referente inapropiado de estándares salariales y de condiciones de empleo.⁴⁰ El modelo de ajuste social considera al gasto público como fundamentalmente complementario al gasto privado, potencialmente productivo y un medio para movilizar y retener recursos para el desarrollo nacional así como para una política anticíclica.

Los recortes al gasto público, casi invariablemente, han afectado en forma negativa al empleo del sector público. Con frecuencia fue condición de los préstamos de ajuste estructural del FMI-Banco Mundial que el gobierno reduzca o congele el empleo público, como se hizo, por ejemplo, en Zambia a mediados de la década del ochenta, lo que aparentemente trajo como consecuencia la caída de la eficiencia de los servicios públicos.⁴¹ Estas caídas ocurren con frecuencia porque los cortes ocasionan desajustes estructurales, dejándose vacantes puestos críticos. Sin embargo, en la mayoría de los países industrializados y de bajos ingresos, el mayor impacto del deterioro se hizo sentir en los salarios medios más que en el empleo; en general, los salarios del sector público cayeron fuertemente en relación con los equivalentes del sector privado. Estas tendencias pueden inducir fácilmente al estancamiento de la productividad, lo cual es utilizado para justificar nuevos recortes y privatizaciones. La declinación casi increíble de los salarios y las condiciones de empleo en muchas partes de Africa condujeron a la difundida práctica del "doble empleo" y a otras respuestas, por parte de los empleados públicos, que erosionaron seriamente la productividad de ese sector.⁴² Patrones similares se desarrollaron en algunos países industrializados. Si se persiguen recortes en el sector público con el único objetivo de la eficiencia, entonces, el reducir los salarios manteniendo el empleo resulta ciertamente inapropiado. Esto es lo que se hizo en muchos programas de ajuste estructural basados en la economía de la oferta. Esta podría ser descrita como una política de estabilización "que lleva a precios incorrectos".

Por su parte, la reducción de los salarios del sector público puede o no justificarse en términos económicos. En años recientes, de la misma manera que se *presume* con demasiada facilidad que el sector público se encuentra "hinchado"

⁴⁰ Un modelo económico, ideado por tres economistas del Banco Mundial, realmente asume que *todo* el gasto del sector público es improductivo. Este es conocido como modelo Gelb-Knight-Sabot. Ellos utilizan términos tales como "un sumidero improductivo" para describir al sector público.

⁴¹ Colclough, C., *The labour market and economic stabilization in Zambia*, World Bank Working Paper Series, n° 222, Washington, DC, The World Bank, 1989, p. 21.

⁴² van den Gaag, J., Stelcner, M. y Vijverberg, W., "Wage differentials and moonlighting by civil servants: Evidence from Côte d'Ivoire and Perú", en *The World Bank Economic Review*, vol. 3, n° 1, enero de 1989, pp. 67-95. En Zambia, por ejemplo, el índice de salarios para los empleados del sector público con calificación universitaria, nivel ingresos, cayó 78 por ciento entre 1975 y 1986. Colclough, 1989, ob. cit., p. 29.

35

y que es socialmente improductivo, se ha sostenido demasiado fácilmente, como un artículo de fe, que los salarios y los beneficios sociales en el sector público son excesivos. *Es posible* que se deban reducir los salarios; *es posible* que se deban mantener los salarios, pero recortando el nivel de empleo público para elevar la eficiencia; *es posible* que los salarios y el empleo deban recortarse en términos relativos a otros insumos necesarios para la provisión de servicios sociales, por ejemplo. Todas estas respuestas son posibles. Pero no se debería elegir alguna sin un análisis previo de qué sentido económico y social tienen -si acaso tienen algu-
tales acciones. Hasta donde sabemos, raramente la acción ejecutada estuvo precedida de semejante análisis.

Se debería ser cauteloso en cuanto a justificar los recortes de los sueldos del sector público tomando como referencia la mayor productividad en el sector privado. Si los altos beneficios en algunas firmas privadas fueran producidos por salarios tan bajos y por condiciones de trabajo tan pobres que harían que los trabajadores sólo pudiesen ser productivos por cortos períodos antes de verse obligados a dejar el empleo, o antes de alcanzar el punto en el que los empleadores busquen su reemplazo, entonces el recorte de los salarios en el sector público podría afianzar una tendencia de largo plazo hacia el estancamiento de la productividad del trabajo. Nuevamente, no se puede presumir que si los precios relativos están desbalanceados se debería reducir el más alto. Otra razón para tener reservas respecto de los reclamos de eficiencia es que los más estrechamente involucrados con la privatización promueven reducciones de la eficiencia previamente a la liquidación. Como lo señala el internacionalmente influyente Instituto Adam Smith:

"La micropolítica es el arte de generar circunstancias bajo las cuales los individuos se vean motivados a preferir y adoptar la alternativa de la oferta privada".⁴³

Un aspecto insuficientemente considerado de la política de empleo en el sector público es que, mientras los salarios, los beneficios y la seguridad en el empleo de un núcleo de empleados públicos pueden ser favorables, más allá de este grupo privilegiado exigen muchos trabajadores cuyos salarios son bajos en comparación con los de los trabajadores del sector privado, y cuya protección laboral es mínima. Estos trabajadores serán probablemente los primeros y más perjudicados con los recortes del gasto público. Además, ellos probablemente son los de menor calificación técnica y, por lo tanto, los menos aptos para ser transferidos desde los sectores de no transables a los de transables. Más aún, una de las principales formas de privatización ha sido el contrato sin relación de dependencia, y existe el temor generalizado de que ello resulte en condiciones de trabajo más inseguras.⁴⁴

⁴³ Pirie, M., *Dismantling the State*, Dallas, National Centre for Policy Analysis, 1985, p. 29.

⁴⁴ Véase, por ejemplo, European Trade Union Institute, *Privatisation in Western Europe*, Bruselas, abril de 1988.

El sector público ha sido una fuente de seguridad laboral, tanto en forma di-

recta como a través de los servicios de bienestar social, ha reforzado los mecanismos sociales de mantenimiento del ingreso, en lugar de dejarlos librados a los "hogares". Así, indirecta e inadvertidamente, la privatización puede tener un efecto disruptivo sobre las redes sociales de supervivencia, tanto en los países en desarrollo como en los industrializados.

La privatización tiene también efectos sobre la desigualdad, la estratificación de la fuerza de trabajo y los derechos de trabajadores y consumidores.⁴⁵ El sector público ha sido una fuente importante de equidad social, tanto en términos de provisión de servicios sociales a los pobres, como a través de su papel en el mercado de trabajo. Por ejemplo, la proporción de mujeres en el empleo público tendió a ser mayor que en el sector privado, a la par que las diferencias en las remuneraciones entre géneros han sido menores.⁴⁶ Paradójicamente, la privatización pudo haber incrementado la feminización del empleo público, probablemente a causa del deterioro de los salarios, los beneficios sociales y la seguridad laboral.⁴⁷ Pero bien podría estar asociada con un empeoramiento de la desigualdad entre géneros.

No significa tomar partido a favor o en contra de la privatización el sugerir que, en ausencia de recaudos apropiados, puede conducir a la erosión de los salarios y la protección laboral, al incremento de la segmentación de la fuerza de trabajo y al crecimiento de la flexibilidad laboral externa. Semejantes posibilidades no deberían, ciertamente, ser desdeñadas, cuando se consideren las consecuencias del ajuste estructural sobre el bienestar. En algunos países, la privatización estuvo acompañada por la obligación para las nuevas corporaciones privadas, de preservar los niveles de empleo o de salarios por cierto período. Esto parece reflejar la expectativa de que, de otro modo, ellos podrían descender o bien que la fuerza de trabajo estaría sujeta a una mayor inseguridad laboral.

Ajuste, regulación laboral y fragmentación del mercado de trabajo

"La utilización exitosa de la competencia como el principio de la organización social impide ciertos tipos de interferencia coercitiva en la vida económica, pero admite otras que pueden a veces asistir muy considerablemente su labor y aun requerir ciertas clases de acción de gobierno."⁴⁸

⁴⁵ Para una muy preocupante evaluación, véase Sullivan, H. J., "Privatisation of public services: A growing threat to constitutional rights", en *Public Administration Review*, vol. 47, nº 6, noviembre-diciembre de 1987.

⁴⁶ Standing, G., "Global feminisation through flexible labour", en *World Development*, vol. 17, nº 7, julio de 1989, pp. 1077-95; R., Anker y C., Hein (eds.), *Sex inequalities in urban employment in the Third World*, Londres, Macmillan, 1986.

⁴⁷ Véase, v.g. Gogna, M., de Fanelli, A. G., y Jelin, E., "Women workers in the public sector in Argentina: Feminisation and occupational segregation", ponencia presentada a la Fourth Conference of the Association for Women in Development, Washington, DC, 17-19 de noviembre de 1989.

⁴⁸ Hayek, F., *The road to serfdom*, Londres, Routledge, 1944, p. 27.

Uno de los mitos de la década pasada descansa en la noción de desregulación. Tanto los teóricos neoclásicos de la economía de la oferta como cualquier variante respetable del ajuste social creen en la regulación y en las regulaciones.⁴⁹ En realidad, la síntesis neoclásica cree en las regulaciones individualistas (esto es *anti-colectivas*) mientras que la perspectiva del ajuste social cree en las regulaciones solidarias, protectoras (esto es *pro-colectivas*).

Tanto la perspectiva de la economía de la oferta como la del ajuste social otorgan un papel central al "dualismo" o "segmentación" del mercado de trabajo. Según la primera, el crecimiento del "sector informal" y el estancamiento del "formal", transable, delata regulaciones excesivas y salarios mínimos. Ellos promocionan el desmantelamiento de tales regulaciones para que más de lo informal pueda devenir en formal, o viceversa, y de esta manera pueda crecer el empleo. En contraste, el punto de vista del ajuste social es que el objetivo de largo plazo debería ser la extensión de la protección social a aquellos trabajadores actualmente no cubiertos y que sobreviven en pequeñas unidades de producción o en otras actividades periféricas, ya sea productivas o meramente de subsistencia. Debería otorgarse prioridad a las regulaciones antidiscriminatorias y protectoras diseñadas para reducir la marginalización de los grupos socialmente vulnerables, especialmente mujeres, niños, migrantes y minorías étnicas.

Vale la pena hacer algunas distinciones conceptuales acerca de las regulaciones laborales. Primero, parece útil distinguir entre regulaciones *protectoras*, *represivas* y *paternalistas*. En la práctica, los economistas de la oferta no creen en la desregulación laboral, sino en las regulaciones diseñadas para restringir la acción colectiva de los trabajadores. Muchos defensores de la "desregulación" han permanecido llamativamente silenciosos acerca de las regulaciones represivas.

La República de Corea es un buen ejemplo de la combinación de tipos de regulaciones laborales. Es, después de todo, el tipo ideal de industrialización orientada a la exportación. Durante muchos años hubo una combinación de regulaciones laborales represivas y paternalistas. Las primeras incluyeron refuerzo policial para imponer la disciplina en las fábricas en las décadas de 1940 y 1950, la disolución de los sindicatos independientes en 1961, la ley "temporaria" de 1970

-vigente hasta mayo de 1986- que restringía los derechos del trabajo en las firmas de propiedad extranjera, y la Ley de 1971 concerniente a Medidas Especiales para la Salvaguarda de la Seguridad Nacional la cual *inter alia* proscribió toda acción colectiva y extendió el arbitraje obligatorio a todas las industrias.⁵⁰ Cuando, a principios de los setenta, el FMI presionó por una política de estabilización e impulsó restricciones salariales, el

38

⁴⁹Es sumamente desafortunado que se haya estimulado el doble uso del término regulaciones. La noción de "regulación" de Aglietta y colaboradores se refiere a la administración de una estructura o sistema, mientras que para muchos economistas laborales y abogados laboristas, se refiere a reglas legislativas y leyes.

⁵⁰West, J. M., "South Korea's entry into the International Labour Organization: Perspectives on corporatist labour law during a late industrial revolution", en *Stanford Journal of International Law*, vol. 23, nº 2, 1987, pp. 477-546; You, 1988, ob. cit., pp. 14-17.

gobierno respaldó sus intervenciones mediante la introducción de medidas regulatorias paternalistas, incluyendo planes de bienestar social específicos por compañía para reforzar el compromiso de los trabajadores, medidas para apoyar a los sindicatos designados por las compañías por sobre los gremios independientes, el Movimiento de Fábrica Saemaul (Nueva Comunidad) por el cual se crearon equipos de trabajo (Control de Calidad, Defecto Nulo) para reducir costos y mejorar la productividad, y una campaña ideológica que promocionaba la "empresa como una familia", lo que significaba más trabajo a través de horas extras no remuneradas, una jornada laboral más larga, abolición de las vacaciones de verano, etcétera.

Chile es otro caso. Bajo el gobierno de Allende, la Ley de Trabajo estableció un sistema centralizado de negociación colectiva y derechos laborales, y proveyó regulaciones protectoras en materia de seguridad en el empleo y los ingresos. Posteriormente, bajo el régimen de Pinochet se extendió la regulación represiva -no la desregulación-, se eliminó la negociación colectiva, así como las actividades gremiales y no se admitió la seguridad en el empleo. Más tarde, bajo el Plan Laboral de 1979, se descentralizó obligatoriamente la negociación salarial, mientras se proscribía la huelga a los trabajadores del sector público. Llamar desregulación a semejantes medidas sería un mal uso del lenguaje.

Cabría hacer una segunda distinción entre desregulación *explícita e implícita*; la última hace referencia a la no aplicación de las regulaciones (protectoras), la primera, a su abolición formal. La desregulación implícita se está extendiendo. Por ejemplo, no hay duda de que la República de Corea tuvo también regulaciones protectoras que en cualquier otra parte hubieran sido despreciadas como costos laborales no salariales distorsivos, que obstruyen el crecimiento industrial. Bajo la Ley de Estándares Laborales de 1953, había una jornada laboral de 8 horas, un límite de 48 horas semanales, vacaciones pagas, pago por despido, regulaciones sobre seguridad y salud, protección de mujeres y trabajadores jóvenes, etc. Más tarde se introdujeron algunas excepciones; así, por ejemplo los trabajadores podían trabajar hasta 60 horas por semana por "mutuo acuerdo" con sus empleadores. Pero la realidad fue la no aplicación de la ley. En 1986, el promedio semanal de horas de trabajo en la manufactura fue de casi 55 horas, otorgando a Corea el honor de tener la semana laborable más larga entre los países para los cuales se disponía de datos.

Se debería hacer una tercera distinción entre los tipos de seguridad para el trabajador a los cuales se aplicarían las regulaciones protectoras. Existen varias formas de seguridad laboral, y los críticos tienden a aglutinarlas y luego toman una visión parcializada de los pretendidos efectos sobre el empleo y el ajuste estructural. Deberíamos distinguir entre:

- (i) seguridad del mercado de trabajo;
- (ii) seguridad en el empleo;
- (iii) seguridad en el puesto;
- (iv) seguridad en el trabajo;

39

- (v) seguridad de la representación laboral
- (vi) seguridad en el ingreso.

La seguridad del mercado de trabajo es alta cuando el cambio de puesto sólo implica costos personales modestos y perspectivas razonables de posteriores beneficios, y está típicamente relacionada de manera inversa con el desempleo. La seguridad en el empleo es alta cuando los trabajadores no pueden ser despedidos sin costos para los empleadores, o bien sin el cumplimiento de condiciones previamente especificadas. La seguridad en el puesto es alta cuando los trabajadores tienen derecho a posiciones particulares dentro de las empresas y donde los sindicatos u otras instituciones salvaguardan las vallas entre oficios o niveles de calificación. La seguridad en el trabajo es alta cuando las condiciones de trabajo son seguras y saludables. La seguridad de la representación laboral es alta cuando los cambios relativos al empleo están sujetos a negociación entre grupos representativos e igualmente fuertes, o cuando los trabajadores pueden ejercer influencia sobre la marcha y dirección del cambio. Finalmente, seguridad en el ingreso es alta cuando los salarios o ingresos de los trabajadores se encuentran protegidos de las fluctuaciones, ya sea mediante la indización, la negociación colectiva u otra protección institucional.⁵¹

40

La diferencia crucial entre la ortodoxia actual y el enfoque del ajuste social es que la primera ve las regulaciones protectoras como costos y barreras al crecimiento; en tanto la posición del ajuste social es que expresan objetivos sociales en sí mismas, al tiempo que resultan también instrumentos para forzar a las firmas a tener un carácter más dinámico y cooperativo.

Las seis formas de seguridad tienen costos *potenciales* y beneficios *potenciales* para las empresas y la prosecución del ajuste estructural y el crecimiento económico. Debido a que lo que se ha enfatizado en los recientes debates internacionales son sus supuestos costos, puede ser apropiado resaltar aquí sus potenciales beneficios.

Considérese, por ejemplo, a la seguridad en el puesto. Muchas firmas introdujeron acuerdos de seguridad en el puesto, precisamente, porque se los percibía como conducentes al crecimiento de la productividad; ésta fue la esencia del régimen taylorista, ya que las clasificaciones ocupacionales definidas de manera estrecha facilitaban a los empleadores un control más estricto sobre la producción,

el insumo de trabajo y los costos laborales. Por lo tanto, no se debería presumir que el debilitamiento de las regulaciones en materia de seguridad en el puesto es siempre deseado, incluso sobre la base del criterio de la eficiencia. Más aún, hasta cierto punto, la seguridad en el

⁵¹ Para una conceptualización alternativa que enfatiza los estándares, a los que divide en estándares salariales, del lugar de trabajo y de los procesos de trabajo, véase S. K. Tucker, *Beyond subsistence: Labor standards and Third World development*, Washington, DC, US Department of Labour, enero de 1989, p. 15. Este trabajo parece dejar fuera aspectos de la seguridad en el puesto y en el ingreso.

puesto de trabajo ciertamente estimula el desarrollo de calificaciones técnicas porque los trabajadores pueden esperar un retorno al entrenamiento y al aprendizaje informal en el desempeño de puesto de trabajo. En contra de esto, si la demarcación de los puestos provoca la resistencia de los trabajadores al cambio tecnológico y el reencasillamiento, entonces la regulaciones o los acuerdos sindicales protectores de la seguridad en el puesto podrían obstaculizar el ajuste estructural y perjudicar el crecimiento económico. Tal como están las cosas, parece haber habido una tendencia global hacia la reducción de la seguridad en el puesto que, con frecuencia, implicó un tremendo colapso de las clasificaciones ocupacionales.⁵²

Sin embargo, es la seguridad en el empleo lo que la mayoría de los críticos tienen en mente cuando hostilizan a las "regulaciones sobre la seguridad en el puesto" sobre la base de que los trabajadores en empleos seguros tienen menores incentivos para ser productivos,⁵³ resultan inamovibles ante la necesidad del ajuste estructural,⁵⁴ o deben ser compensados en una magnitud tal que se pierden los potenciales beneficios de la reasignación de recursos. Se argumenta también que las regulaciones acerca de la seguridad en el empleo desalientan la contratación de trabajadores por parte de las empresas, induciéndolas a optar por técnicas de producción más capital-intensivas, y que impiden la flexibilidad salarial a causa de la divisoria "los de adentro-los de afuera".⁵⁵ Esto constituye un conjunto de argumentos fuertes. Sin embargo, las regulaciones sobre la seguridad en el empleo también tienen beneficios económicos potenciales:

(a) pueden incrementar el compromiso de los trabajadores con la empresa y elevar así la motivación y la productividad del trabajo;

(b) pueden reducir los "costos de transacción" del empleo, reduciendo la rotación laboral, especialmente importante ante aumentos de la productividad, que acompañan al aprendizaje en el puesto de trabajo;

(c) pueden estimular la aceptación por parte de los trabajadores de la racionalización para aumentar la productividad y otras medidas de modernización;

(d) pueden mejorar la flexibilidad del puesto y del trabajo, esto es, mejorar la voluntad de los trabajadores para aceptar (y aun iniciar) cambios en el medio laboral y ocupacional;

(e) pueden inducir una mayor aceptación de medidas disciplinarias laborales;

(f) casi con certeza, mejoran la "eficiencia dinámica", esto es, la obli-

41

⁵² Para una discusión más amplia, véase Standing, G., *Labour flexibility: Towards a research agenda*, Labour Market Analysis Working Paper, nº 3, Ginebra, OIT, abril 1986.

⁵³ Fallon, P. y Riveros, L. A., "Macroeconomic adjustment and labor market response: A review of the recent experience in LDCs", Washington, DC, The World Bank, octubre de 1988, trabajo mimeografiado, p. 37, argumentan que, no obstante la generalizada caída en los salarios, las normas sobre compensación por despido, el preaviso del cierre de planta, etc., serían aún obstáculos al ajuste estructural.

⁵⁴ Suárez, R., "Labor Markets in Perú: An overview" Washington, DC, The World Bank, Marzo 1987, trabajo mimeografiado; Lucas, R. y Fallon, P., "Job security regulations and the demand for industrial labour in Zimbabwe", Washington, DC, The World Bank, 1988, trabajo mimeografiado.

⁵⁵ Fallon y Riveros, ob. cit., p. 37, argumentan también que: "Las empresas se vuelven menos flexibles en su ajuste a las condiciones cambiantes del mercado. Esto puede aplicarse tanto al empleo como a los niveles de producto."

gación para los empresarios de ser más eficientes y competitivos por medios diferentes que la suspensión de trabajadores;

(g) pueden inducir a los trabajadores a aceptar menores aumentos salariales;⁵⁶

(h) pueden reducir la probabilidad de desempleo friccional al permitir que los trabajadores, al ser despedidos, tengan noticias adecuadas sobre la pérdida inminente de la ocupación y puedan buscar empleo alternativo, reduciendo por lo tanto los costos individuales y sociales de la movilidad.

Así, entonces, los beneficios de las regulaciones sobre la seguridad en el empleo pueden muy bien compensar sus supuestos costos. En ese contexto, un elemento continuo del programa de investigación de la OIT sobre el mercado de trabajo consiste en encuestas de flexibilidad laboral a nivel de establecimiento, mediante las cuales se puede explorar en detalle el impacto de las regulaciones laborales. Probablemente sea interesante destacar que los resultados de una encuesta a más de 2.600 firmas manufactureras en Malasia indicaron que, en opinión de los empleadores, las regulaciones protectoras del empleo no tuvieron prácticamente ningún efecto sobre el empleo; tuvieron en cambio un pequeño efecto estimulando un cambio en el tipo de empleo, principalmente hacia el mayor uso de trabajo contratado y trabajadores temporarios.⁵⁷

Algunos economistas han sugerido que no deberíamos preocuparnos con los estándares laborales y las regulaciones protectoras *per se*, sino sólo por sus "resultados", una vez que se haya establecido alguna lista mínima de pautas.⁵⁸ Esta era una manera ingeniosa de argumentar en favor del abandono de las regulaciones sobre seguridad en el empleo bajo el supuesto de que elevan el costo del trabajo y disminuyen el empleo. Este argumento resulta poco convincente. No está claro que tales regulaciones realmente eleven los costos del trabajo en lugar de inducir una asignación más efectiva y el desarrollo de los recursos humanos; deberían inducir prácticas más cuidadosas (ahorradoras de costos) de reclutamiento, propiciar la estabilidad laboral y el compromiso, el entrenamiento, etc. Más que afectar el nivel de empleo, las regulaciones pueden afectar el tipo de empleo, el grado de

subcontratación, etc. En encuestas a establecimientos en Bombay y Malasia, mientras la mayoría de empleadores informó que las regulaciones sobre seguridad en el empleo no habrían tenido efecto sobre el nivel de empleo, una minoría respondió que el principal efecto había sido estimular el mayor uso de trabajo contratado y de subcontratación.

La posición de que habría que preocuparse sólo por los resultados y no por

los procesos, equivale al siguiente razonamiento: ¿por qué preocuparse acerca de cómo hace Ud. el recorrido, si a la larga todos los estratos de ingreso estarán en mejores condiciones? La respuesta, por supuesto, es que la seguridad en el proceso de trabajo importa, y que la chanza de Keynes sobre el largo plazo todavía está vigente. Aquellos que viven y trabajan en el presente, realmente importan.⁵⁹

Dos argumentos comunes son que las regulaciones conducen a una dicotomía entre un sector regulado y otro no regulado y que, de manera perversa, perjudican a quienes deberían proteger, conduciendo a efectos de sustitución. Parece plausible que las regulaciones reduzcan la segmentación al establecer estándares en sectores donde los trabajadores tienen menor poder de negociación. En una reciente revisión del impacto de los programas de ajuste estructural sobre las mujeres se afirma -y no por primera vez- que la legislación protectora, como la licencia por maternidad, tiene "el efecto de limitar el acceso de las mujeres al empleo y de reducir sus remuneraciones en el sector formal".⁶⁰ ¿La lógica subyacente es que se debería evitar la licencia por maternidad para promover el empleo femenino? Una réplica desde el ajuste social sería que las regulaciones protectoras deberían acompañarse con otras medidas destinadas a reducir la discriminación y a trasladar los costos, si ellos existen en términos netos, de la unidad de empleo a la sociedad.

Claramente, el debate sobre el papel e impacto de las regulaciones laborales se encuentra sin resolver, a pesar de que el impresionante número de artículos emanados del Banco Mundial y de la escuela de la "Eurosclerosis", sostuvo que tienen consecuencias negativas.⁶¹ Lo que nosotros sabemos es que ha habido un considerable deterioro de las regulaciones laborales protectoras en los países industrializados, en proceso de industrialización, y los de bajos ingresos, en respuesta a la creciente apertura del comercio internacional y de la cambiante división internacional del trabajo, bajo presión de los gobiernos que persiguen la desregulación protectora explícita e implícita, o como consecuencia de la reestructuración de las relaciones de empleo a nivel de la empresa, hacia la flexibili-

⁵⁹ Pido excusas por la siguiente anécdota: en 1982, mientras conducía una encuesta a fábricas en una zona franca, visité un establecimiento donde alrededor de 5.000 mujeres jóvenes trabajaban 60 horas semanales en promedio, por salarios lastimosamente bajos. El gerente de personal argumentó que la razón de que se empleara sólo a mujeres jóvenes fue que ellas eran los únicos trabajadores que tolerarían el trabajo tedioso, mal pago pero de alta productividad, y porque se esperaba que permanecieran no más que alrededor de dos años, lapso que se estimaba apropiado en razón de que, para entonces, tenderían a sufrir disminución de la visión y daños en la espalda, lo que disminuiría su productividad. En este momento se les sugeriría que se retirasen para ser reemplazadas por nuevas cohortes de áreas rurales. El problema para las mujeres, por supuesto, era que la estructura social les brindaba pocas alternativas, lo que disminuía su "precio de oferta". Muchas de esas mujeres sufrían un deterioro permanente. ¿Era necesario tal mercado no distorsionado? Y, ¿qué medidas hubieran podido ser efectivas para fortalecer su poder de negociación y sus derechos? La ausencia de preocupación por los procesos de trabajo y el interés exclusivo por los resultados económicos de largo plazo es característico de buena parte de la literatura sobre ajuste estructural.

⁶⁰ Joekes, 1989, ob. cit., p. 5.

⁶¹ Véanse las interesantes y provocativas críticas a las medidas de seguridad en el empleo en varios artículos de Luis Riveros. Por ejemplo, Riveros, L. A., *International differences in wage and non wage labor costs*, Policy, Planning and Research Working Paper, nº 188 Washington, DC, The World Bank, abril de 1989.

⁵⁶ Se ha sugerido que éste es el motivo por el cual los salarios del sector público estarían por debajo de los niveles privados en los países de América Latina. Fallon, P. y Riveros, L., *Macroeconomic adjustment and labour market response: A review of the recent experience in LDCs*, Policy, Planning and Research Working Paper, Washington, DC, The World Bank, 1989. Véase también el capítulo de Luis Riveros en Standing, G. y Toleman, V., ob. cit.

⁵⁷ Standing, G., *The growth of external labour flexibility in a nascent NIC: The Malaysian Labour Flexibility Survey*, Labour Market Research Working Paper, nº 35, Ginebra, OIT, Nov. 1989.

⁵⁸ Fields, G., 1988, ob. cit..

dad laboral "externa".⁶² El resultado de las políticas de la economía de oferta y las correspondientes estrategias empresariales ha sido una erosión de las seis formas de seguridad laboral. Así, por ejemplo, aumentaron las opciones tecnológico-gerenciales, lo cual conduce fácilmente a la inseguridad en el proceso de trabajo y a la declinación de la negociación colectiva cooperante.

La cuestión de la regulación laboral no puede divorciarse del enorme crecimiento de las así llamadas actividades económicas informales en la mayor parte del mundo.⁶³ Ello ha sido, en parte, un reflejo de la recesión internacional, la deflación y el ajuste estructural, debido a lo cual los desempleados emprendieron actividades de pequeña escala, la producción en empresas familiares y similares, o bien quienes vieron caer sus remuneraciones en el empleo formal, las suplieron con actividades secundarias. Una parte adicional del crecimiento de las actividades económicas informales fue reflejo del cambio hacia la subcontratación por parte de las empresas más grandes, incluyendo entidades estatales, sea con el fin de reducir costos, sea como un aspecto de la privatización, o como una consecuencia de la mayor incertidumbre y riesgo en tiempos de recesión y ajuste estructural.⁶⁴ Al menos parte del crecimiento de las firmas pequeñas se debe a que las medidas de liberalización tendieron a fortalecer a las grandes firmas orientadas a la exportación

y a comprimir a las pequeñas empresas abastecedoras de los mercados internos.⁶⁵ Otra parte puede reflejar el recurso a tipos más informales y desprotegidos de trabajadores, desempeñándose dentro de o para grandes empresas, tal vez como medio de elusión de las regulaciones. Ha habido entonces un aumento de formas precarias de empleo, por uno u otro medio. En muchas economías han tomado creciente importancia las formas de contratación y trabajo temporario, obligando a los trabajadores a ganarse una insegura existencia y a tratar de combinar tareas, categorías de trabajo y fuentes de ingreso.

Esos diversos patrones de uso del trabajo resaltan la probabilidad de que, a menos que sean especialmente diseñadas para combatir la tendencia, las regulaciones protectoras serán evitadas si las firmas perciben la necesidad de hacerlo. También se despiertan dudas acerca de

supuestos tales como "que el sector informal sólo produce bienes no transables y utiliza sólo mano de obra no calificada". Se reconoce la necesidad de simplificar los supuestos para la especificación de los modelos, pero si derivan importantes conclusiones de política de una premisa poco realista, ciertamente ello debería ser señalado de manera muy explícita.

Una opinión muy popular, asociada con De Soto, es que sólo con que el Estado removiera todas las restricciones, especialmente los impuestos y la legislación laboral, la economía informal se convertiría en la fuente conductora del crecimiento económico. La evidencia no respalda tal confianza⁶⁶ y crece la duda de que pueda emerger una red autosostenida masiva de "especialistas flexibles", sea en las economías en desarrollo o en las industrializadas. Por cierto, las redes de pequeños negocios parecen requerir un papel regulador muy activo por parte del Estado, incluyendo subsidios por vía de la asistencia para capacitación, crédito y apoyo a enlaces cooperativos entre microunidades.⁶⁷ Aun entonces, habría motivos para el escepticismo acerca de su crecimiento y la potencial absorción de mano de obra.

Si se desagregan esas variadas formas de uso del trabajo y estilos de actividad, se podría apreciar que las aseveraciones acerca de los efectos adversos de las regulaciones del mercado de trabajo sobre los niveles de empleo deberían tratarse con considerables reservas. Esto es importante porque un tema clave de la perspectiva de la economía de la oferta sobre el ajuste es que "menores regulaciones del mercado de trabajo ... promoverían la flexibilidad del mercado de trabajo y un mayor empleo" en países en desarrollo, y que las "reglas sobre seguridad en el puesto ... distorsionan el mercado de trabajo de un modo que reduce el empleo y los niveles de vida".⁶⁸ Precisamente, el mismo argumento es utilizado para los países de la OECD.⁶⁹ De hecho, las regulaciones pueden tener un impacto mayor sobre los tipos de empleo que sobre su nivel, y elevar los niveles de vida mediante el establecimiento de lineamientos que no son alcanzados de ninguna manera en todas partes, pero que ayudan a reducir la prevalencia de pobres condiciones de trabajo, explotación y opresión. Tienen, incluso, el potencial de promover la solidaridad social.

Algunos creen que, debido a las cambiantes estrategias y opciones tecnológicas y de gestión, los modos tradicionales de preservar y mejorar los

⁶² Varios países han mitigado las leyes de protección del empleo para las nuevas contrataciones (v. gr. la República Federal de Alemania, España), lo que implica un mayor grado de fragmentación de la fuerza laboral. Para una útil revisión de las regulaciones en materia de seguridad en el empleo, que rechaza la desregulación, véase Emerson, M., "Regulation or deregulation of the labour market", en *European Economic Review*, vol. 32, 1988, pp. 775-817.

⁶³ Véase, por ejemplo, A. Portes, M. Castells y L. Benton (eds.), *The informal economy*, Baltimore, John Hopkins Press, 1989.

⁶⁴ Para una revisión del pensamiento y la evidencia recientes sobre la subcontratación, véase el capítulo 13 de Standing y Tokman, 1991, ob. cit. Véase también, Harrison, B., "The big firms are coming out of the corner: The resurgence of economic scale and industrial power in the age of 'flexibility'", ponencia presentada a la Conferencia de la UNCRD sobre Transformación Industrial y Desarrollo Regional en una Era de Interdependencia Global, Nagoya, Japón, 18-21 de septiembre de 1989.

⁶⁵ Esta parece haber sido una consecuencia de la liberalización en Sri Lanka. ILO-ARTEP, *Structural adjustment: By whom, for whom*, New Delhi, OIT, 1987, pp. 40-44. Esto ha ocurrido también en Malasia.

⁶⁶ Portes, A., y Benton, L., "Industrial development and labour absorption", en *Population and Development Review*, vol. 10, 1984, pp. 589-611; Portes, A., "Latin American urbanisation during the years of crisis", en *Latin American Research Review*, 1989, pp. 7-44.

⁶⁷ Véanse los artículos de Capecchi y Benton en Portes y Castells, 1989, ob. cit. Ahora hay una vasta literatura sobre la tercera Italia, consistente en "distritos industriales" de redes interdependientes de pequeñas firmas innovadoras. Para una visión positiva, véase Sabel, C., "Flexible specialisation and the reemergence of regional economies", en P. Hist y J. Zeitlin (eds.), *Reversing industrial decline*, Oxford, Berg, 1989.

⁶⁸ IBRD, *World Development Report 1987*, Washington, DC, Oxford University Press, 1987, p. 32.

⁶⁹ Por ejemplo, Fest, H., "Economic policy and the move towards markets", en *The OECD Observer*, nº 158, junio-julio de 1989, pp. 28-32. OECD, *Economies in transition: Structural adjustment experience in OECD countries*, París, 1989.

estándares laborales resultan "largamente irrelevantes".⁷⁰ Esto puede ser demasiado categórico, pero es probable que se necesiten nuevas formas de seguridad laboral para promover la flexibilidad y el crecimiento de la productividad. El desafío que pasa a primer plano en el contexto de la preocupación por el ajuste estructural es idear mecanismos para avanzar en la dirección de un mayor y más ampliamente compartido acceso a la seguridad en el mercado de trabajo, en el empleo, en el puesto, en el trabajo, en el proceso de trabajo y en el ingreso. Los defensores del ajuste social deben argumentar que este tema sólo puede resolverse si los trabajadores participan en las decisiones y en los beneficios, así como en los riesgos de la inversión. Esta es una razón para creer que habrá renovado interés en la creación de estructuras organizacionales más cooperativas, donde la participación, la toma de riesgo y las recompensas sean compartidas, en un medio dispuesto a una mayor productividad y flexibilidad de respuesta.

No podemos dejar el área de las regulaciones laborales sin retornar a la cuestión de los derechos laborales y el comercio internacional. Una razón que se aduce para remover las regulaciones protectoras y la seguridad en el proceso de trabajo, o para impedir su introducción, es que podrían socavar la competitividad de un país y afectar adversamente la confianza del capital extranjero en el país. Esto conduciría fácilmente a una desregulación de las pautas protectoras y a regulaciones represivas más estrictas, del estilo "*beggar-my-neighbour*".* El problema es que se dice que la ausencia de regulaciones laborales brinda ventajas comerciales desleales a algunos países. Keynes propuso un "arancel social" para habérselas con tales diferencias. Recientemente se ha debatido acerca de la posibilidad de insertar una "cláusula social" en la próxima ronda del GATT. Un debate comparable en Europa es el relacionado con la propuesta Carta Social, apoyada por algunos países de la Comunidad Europea, que sustentan las regulaciones por motivos de ajuste social, y por otros que temen al "*dumping* social", por aquello de que en un mercado libre de capitales las empresas se trasladarían allí donde los derechos de los trabajadores fueran menos avanzados. Un temor similar es una razón citada por los Estados Unidos para ligar las preferencias comerciales al respeto por los internacionalmente reconocidos derechos de los trabajadores, en la enmienda de 1984 a su sistema Generalizado de Preferencias, y en la Iniciativa de la Cuenca Caribeña de 1983. Algunos países en desarrollo se opusieron a tales cambios con el argumento de intrusión en sus asuntos internos. Algunos sostenedores de los derechos laborales se volvieron ambivalentes, otros confunden la imposición de *costos* laborales con el fortalecimiento de los *derechos* laborales.

Esta es una razón para considerar la opción de alicientes positivos para estimular a los países orientados a la exportación a adherir, al menos, a estándares mínimos de seguridad de la representación laboral.

⁷⁰ Piore, M., "Labour standards and business strategies", ponencia presentada al Simposio sobre Pautas Laborales, Bureau of International Labour Affairs, Department of Labour, Washington, DC, 12-13 de diciembre de 1988.

* El entrecomillado es nuestro. Se trata de un juego de cartas, y su traducción literal sería "arruinar a mi prójimo". (N. del T.)

Políticas de desempleo y ajuste estructural

La escuela de la economía de la oferta espera un período de reasignación de recursos -a través de la liberalización del comercio, la desregulación del mercado, etc. - que llevaría a un período transicional de alto desempleo, particularmente en economías que previamente habían seguido una estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones. Defensores y críticos por igual están de acuerdo en que tal desempleo debería ser minimizado.⁷¹ Pero los economistas de la oferta esperarían que el nivel de desempleo cayera a su nivel "natural" como resultado de los mecanismos de mercado, explicando cualquier prolongación del elevado desempleo como debida a "fallas del mercado" o "desempleo voluntario". Los promotores del ajuste social hablarían de mecanismos institucionales inadecuados para asegurar la relocalización laboral, y, por lo tanto, atribuirían el alto desempleo a inadecuadas políticas hacia el mercado de trabajo y a mecanismos institucionales inapropiados para asegurar la relocalización laboral.

La respuesta política apropiada, por supuesto, depende en parte del tipo de desempleo de que se trate. Sin desear entrar en materia de clasificaciones, cabe recordar que la economía de la oferta se apoya fundamentalmente en conceptos tales como la "tasa natural de desempleo" y "desempleo voluntario". De allí que un modelo ampliamente utilizado se base en el argumento de que hay un mercado de trabajo dual tal que una brecha salarial entre un sector formal, regulado, y un sector informal, no regulado, crea desempleo "cuasi voluntario". A partir de esto se sugiere que el desempleo abierto consiste en "trabajadores relativamente calificados ... que no desean emplearse en el mal pagado sector informal", mientras que los pobres no pueden afrontar el estar desempleados. Existen numerosos artículos e informes del Banco Mundial, o relacionados con éste, que asumen un punto de vista similar, y existen numerosos análisis en la tradición de la "Eurosclerosis" que aseveran que gran parte del desempleo europeo de los años recientes es voluntario. La lógica dista de ser impecable, por razones elaboradas en otra parte.⁷² No obstante las afirmaciones en contrario, tanto en los países industrializados como en desarrollo, la mayoría de los desempleados no está bien protegido de la indigencia y en los países en desarrollo la mayoría de los desocupados son pobres, gente sin tierras, mientras muchos de los desempleados "educados" son jóvenes mal dotados física o técnicamente para obtener un lugar en la actividad productiva informal.

Sin embargo, al suponer que la mayoría de los desempleados está voluntariamente desocupada, la política de los

⁷¹ Algunos neoliberales influyentes parecen sugerir que ninguna institución debería ser responsable del bienestar de aquellos afectados por la reestructuración, debido a los imperativos de la eficiencia económica. Esta parece ser la opinión subyacente en la escuela de las leyes y economía de Chicago. Para una exposición representativa, véase Posner, R., *Economic analysis of law*, Boston, Little, Brown and Co., 1986, 3ª edición.

⁷² Standing, G., "The notion of voluntary unemployment", en *International Labour Review*, vol. 120, nº 5, septiembre de 1981, pp. 563-79; véase también Godfrey, M., *Global Unemployment*, 1986.

economistas de la oferta será probablemente la despreocupación (no es serio) o un régimen de trabajo obligatorio (ellos le deben a la sociedad). Por cierto, en los países industrializados que están experimentando el ajuste y/o un desempleo crónicamente elevado, la persistencia del desempleo llevó a muchos economistas de la oferta a apoyar alguna forma del "deber de trabajar", esto es, la obligación de aceptar un empleo mal pago en lugar de los beneficios por desempleo.⁷³ Esto no es dejar que el mercado ajuste. Es ajustar el mercado. Si se supone que el desempleo es voluntario, es fácil argumentar que no presiona a los salarios hacia la baja y la respuesta más apropiada serían medidas para reducir las distorsiones que crea el desempleo, más que centrarse en los propios desocupados. El desempleo desaparece de la preocupación política desplazado por una focalización en los empleados, o al menos sobre quienes están en ocupaciones relativamente protegidas. Alternativamente, si se acepta la posición de la "histéresis", de que aquellos que han estado desempleados por largo tiempo están aislados del mercado y, por lo tanto, elevan la tasa natural de desempleo por no producir efectos depresivos sobre los salarios, entonces se va en la dirección de medidas fiscales selectivas o medidas especiales de empleo orientadas al desempleado de muy largo plazo, lo que parece que podría elevar la duración promedio del desempleo de los restantes desocupados e inducir respuestas en el comportamiento que podrían llevar a que muchos más sean clasificados como desempleados voluntarios. Finalmente, si se afirma que el desempleo es voluntario y, por lo tanto, que no es "real", entonces el próximo paso será excluir a los desempleados de las estadísticas: el mercado ajusta por la desaparición del excedente de fuerza de trabajo.

48

Estos temas son importantes al evaluar los programas de ajuste estructural y las medidas de la economía de la oferta, en parte, porque tales argumentos han sido desplegados para minimizar la preocupación acerca de las consecuencias del cambio y del recorte del gasto sobre el desempleo. Por ésta, entre otras razones, deberían ser discutidos.

Sin embargo, en la búsqueda de la reestructuración del empleo y del producto, se puede pensar en cuatro *métodos de ajuste del (mercado de) trabajo*:

- (i) mercado de trabajo externo (a mitad de carrera);
- (ii) intergeneracional;
- (iii) mercado de trabajo interno;
- (iv) reencasillamiento.

El ajuste externo del mercado de trabajo es generalmente penoso, puesto que implica que se reducirá el número de trabajadores existentes en algunos sectores que deberán competir por los puestos en otros sectores, y porque se espera que, durante

⁷³ Véase, por ejemplo, Minford, P., "Tackling European unemployment", ponencia presentada a la Conferencia sobre el Arte del pleno empleo, Universidad de Limburgo, Maastricht, 5-7 de septiembre de 1989.

este proceso, el conjunto de las remuneraciones y los salarios relativos se ajusten en respuesta a los desequilibrios del mercado de trabajo. Este modo fue la norma en los programas de ajuste orto-

doxos. Dada la existencia de estratificación laboral, y de grupos no competitivos, quienes son despedidos en sus edades medianas difícilmente tengan probabilidades de encontrar empleo asalariado alternativo o de competir efectivamente con los trabajadores empleados más jóvenes.

Con el *segundo* método, la fuerza de trabajo existente no se involucra en gran medida en cambios de puesto a la mitad de la carrera, pero los ingresantes a la fuerza laboral, principalmente jóvenes, son encauzados hacia sectores de transables más que hacia los de no transables; en un período de ajuste, esto significa alto desempleo juvenil y una posible aceleración del "retiro temprano".

Con el *tercer* método, los trabajadores cambian de puesto dentro de las empresas, de acuerdo con cambios en el producto o tecnológicos o con una reestructuración de los cargos. Es fácil suponer que no se puede alcanzar la reasignación laboral en el curso del ajuste estructural dándole una mayor importancia a los mercados de trabajo internos. Pero casi con certeza hay espacio para dar un énfasis mucho mayor a esta forma de ajuste.

Finalmente, el *cuarto* método, el reencasillamiento, pone énfasis en el estado, o en algún otro mecanismo institucional, para *dirigir* la movilidad laboral, tal vez mediante subsidios, o el reentrenamiento.

Cuanto mayor sea la movilidad laboral intersectorial, o de otro tipo, que pueda lograrse por el tercero y el cuarto métodos, menos probable será que el cambio estructural resulte en elevado desempleo. Como esto también implicaría una menor importancia de los cambios de los salarios relativos, cuanto más puedan confiar los responsables de políticas en los métodos (iii) y (iv), menor será la necesidad de ampliar los diferenciales de salarios.

49

Al discutir recientemente sobre el ajuste y el empleo, Streeten concluyó:

*"Conducir políticas de ajuste en el actual contexto de desempleo tiene un aspecto bueno. Es más fácil colocar a los trabajadores desempleados en las industrias correctas que cambiar trabajadores de un puesto a otro. Reencasillamiento y reestructuración a partir del desempleo debería ser el programa tanto para países en desarrollo como para países avanzados."*⁷⁴

Sin duda, esta conclusión obtuvo un pequeño consuelo de las adversas realidades actuales. Pero los trabajadores raramente se vuelven más productivos por la experiencia del desempleo, especialmente si éste es prolongado, y los trabajadores desempleados y empobrecidos difícilmente estarán en condiciones de permitirse el lujo de entretenerse en una movilidad óptima en el mercado laboral. Algunos países mostraron que se puede lograr un ajuste estructural sustancial sin pasar por

⁷⁴ Streeten, P., "Employment and macro-economic policies", paper preparado para el PNUD, julio de 1988, trabajo mimeografiado, p. 27.

ningún período de elevado desempleo, sugiriendo fuertemente que el alto desempleo no es necesario para el ajuste estructural ni preferible a otras formas de ajuste del mercado laboral. Los países que lograron el ajuste estructural sin desempleo masivo o severos cortes en los salarios seguramente podrían ser emulados.

Políticas laborales activas en el "postfordismo"

Una de las más estimulantes perspectivas de un modelo renovado de ajuste social es la reorientación positiva de una política activa en el mercado de trabajo. Se acepte o no el "postfordismo" como una tendencia general, el crecimiento de la flexibilidad laboral implica el abandono de la antigua visión de pleno empleo del keynesianismo social. Pero si se puede prever la necesidad de trabajo compartido, de mayor movilidad laboral y una orientación hacia la flexibilidad de por vida, deberíamos concentrarnos en medidas que hagan más flexibles los servicios del mercado de trabajo.

Un desarrollo de largo plazo puede ser la contratación de la función de emplear. Esto ya está sucediendo en muchos lugares. Pero tiene riesgos inherentes. La proliferación de las agencias de empleo temporario puede reducir el poder de los trabajadores, dándole a las agencias y a los empleadores-clientes un doble poder de negociación, en tanto los trabajadores se encuentran impotentes para desarrollar ninguna solidaridad colectiva.⁷⁵ Esto apunta hacia la necesidad de nuevas formas de sindicalismo que represente comunidades de trabajadores antes que industrias u oficios específicos. Otro peligro es que la privatización de los servicios de empleo conduzca a que los servicios públicos sean estigmatizados y residuales, y a una más extremada marginalización de los grupos vulnerables.

Otra cuestión irresuelta es el papel de "medidas especiales de empleo" y la provisión de "puestos de trabajo" para los desempleados. Existen pocas dudas de que en algunos países, especialmente en Suecia, han sido utilizados ilustradamente, como instrumentos anticíclicos y como parte de un proceso puente del ajuste estructural. Pero existe una amenaza a la seguridad del proceso de trabajo, implicada por algunas tendencias estrechamente relacionadas. Las medidas especiales devienen fácilmente en no especiales: esquemas de trabajo barato, empleos sin perspectivas, en última instancia coercitivos y un medio para socavar salarios y condiciones de trabajo en el nivel más bajo del mercado de trabajo.

En cuanto a la seguridad social, hemos presenciado una transformación de su papel en la era de la economía de la oferta. Tradicionalmente se vio no sólo como una fuente de seguridad en los

⁷⁵ Esta es parte de la racionalidad que subyace a la Convención nº 96 de la OIT, que convoca hacia una dirección opuesta a la actualmente predominante.

ingresos en tiempos de recesión y ajuste estructural, sino como un medio de integración social y reducción de la desigualdad. El temor ahora es que su función reguladora en el proceso de trabajo se haya convertido en la más importante. En muchísimos países se ha ajustado la condicionalidad para las transferencias y la "focalización" ha sido un eufemismo para algo más preocupante, como es la manipulación de los individuos que se encuentran en el estrato más bajo del mercado de trabajo. En tanto el "deber de trabajar" reemplaza al "bienestar", la obligación de trabajar reemplaza a los derechos de los trabajadores y los aspectos regulatorios de la seguridad social crecen rápidamente. Dado que la reintegración no coercitiva es el principio guía de las "medidas especiales", entonces ellas deben ser bienvenidas. Como otros objetivos de regulación del mercado de trabajo se tornan prominentes, el tiempo de pensarlo ha llegado.

La más típica política de ajuste del mercado de trabajo es el entrenamiento, universalmente propugnado, tanto por los que adhieren a la economía de la oferta como por los partidarios del ajuste social. Pero existe una diferencia de énfasis. El punto de vista de la economía de la oferta es que la enseñanza y el entrenamiento deberían estar ligados a las necesidades de las industrias de bienes transables de exportación, y que los políticos deberían adoptar el relativamente simple enfoque de la tasa de retorno económica a la inversión educativa. La perspectiva del ajuste social apreciará la educación mucho más como un fin social en sí mismo, y también como un medio de promoción del desarrollo.

Mientras se ha hecho un tremendo esfuerzo en la política de formación y educación como medio para acelerar el ajuste de la fuerza de trabajo, parece adecuado añadir unas pocas palabras de precaución. Es común argumentar que la tasa económica de retorno a la inversión en educación es más alta que la de la efectuada en "capital físico". Esta es una confortable justificación para impulsar la educación. Sin embargo, el uso efectivo de trabajadores educados o entrenados puede ser realmente subóptimo, en tanto el acceso a muchas ocupaciones puede requerir un nivel excesivo de escolaridad, simplemente porque los logros escolares son un mecanismo conveniente y barato de selección en el reclutamiento. Se debe prestar mayor atención al encasillamiento efectivo de los trabajadores educados. El subempleo de trabajadores relativamente educados y con capacidad técnica en las grandes empresas es probablemente un fenómeno global.

En el contexto del ajuste estructural deberíamos ser cautos acerca del abuso del sistema educacional con objetivos de eficiencia de corto plazo. No es una simple coincidencia que la palabra escolarización signifique tanto domesticación como liberación. Si la educación se usa para producir trabajadores dóciles y disciplinados (al que muchos señalan como objetivo primordial),⁷⁶ ello puede obstaculizar la movilidad de la fuerza de trabajo y el potencial de reentrenamiento en períodos futuros de ajuste estructural. Esta es otra razón para tener reservas sobre políticas basadas en las tasas de retorno de corto

⁷⁶ IBRD, 1987, ob. cit., p. 63.

plazo. Problemas similares surgen para determinar cuánto deberían invertir los gobiernos en formación, siendo difícil determinar claramente que algunos gobiernos de países en desarrollo han tendido a expandir demasiado rápidamente los niveles superiores de formación profesional.⁷⁷ La dificultad es identificar criterios apropiados para llegar a esas conclusiones.

¿Cómo puede la política de formación facilitar el ajuste estructural? Tiene una triple función: elevar la productividad de los trabajadores en ocupaciones ya existentes; elevar la productividad global de la fuerza de trabajo; y facilitar la movilidad laboral, cuando cambia la estructura de ocupaciones con el cambio tecnológico y la reestructuración productiva. Varios países habían ya alcanzado un cierto nivel en la industrialización exportadora cuando sus gobiernos entendieron que ya no era apropiado concentrarse en industrias trabajo-intensivas de bajo costo. Singapur atravesó esta fase a fines de los setenta, cuando el gobierno lanzó un programa para lograr una nueva "revolución industrial" para ir hacia nichos capital-intensivos de alto nivel tecnológico. Una década más tarde, la Isla Mauricio, por ejemplo, alcanzó un estadio similar lanzando una grandiosa estrategia para los años noventa, denominada "Operación Salto de Rana" en la cual una nueva Estrategia de Formación Industrial se percibió como un mecanismo crucial diseñado para reducir la brecha de destrezas respecto de las "nuevas naciones industrializadas" ya establecidas.

52 Teniendo presente estos objetivos, la política de formación puede orientarse hacia la formación profesional o al entrenamiento en la ocupación. En el primero, el énfasis se centra en desarrollar todas las capacidades del trabajador, ya sea a través de un aprendizaje prolongado o por cursos institucionalizados. En el último, a los trabajadores sólo se los capacita para los puestos de trabajo que deberán desempeñar en el futuro inmediato. Esto es más barato y ha involucrado esquemas que imparten "módulos de calificaciones empleables". Como tales, ellos pueden demandar poco tanto al entrenado como al entrenador, requiriendo menos escolaridad formal y compromiso del trabajador. Sin embargo, esto deja al trabajador menos adaptable y equipado para cambiar ocupaciones y categorías laborales en períodos de reestructuración industrial. En efecto, la alternativa menos costosa puede producir tasas sociales de retorno de largo plazo más bajas. Más aún, es una creencia extendida que esta opción está siendo menos viable, por razones tecnológicas, de ciclo del producto y organizacionales, todas las cuales inciden en la flexibilidad ocupacional más crucialmente que la calificación estrechamente definida como capacidad laboral.⁷⁸

En forma similar, la política de formación no debe divorciarse de la estructura interna de ocupaciones de las empresas.

⁷⁷ *Ibidem.*

⁷⁸ Heckscher, C., *The new unionism: Employment involvement in the changing corporation*, New York, Basic Books, 1988.

Si las ocupaciones están altamente estratificadas, de forma tal que se hace poco uso de la movilidad laboral interna, la cantidad requerida de entrenamiento for-

mal crecerá. En tales circunstancias, se han menospreciado las vías de promoción del ajuste laboral *interno*, a través de la capacitación en el puesto de trabajo, estructuras de incentivos, regulaciones antidiscriminatorias, etc. Esto podría reducir sustancialmente la necesidad de inversión pública en programas de formación. También se asume demasiado frecuentemente que si se observa escasez de trabajadores calificados, la política apropiada es mayor educación o formación. No debería descartarse que un enfoque más apropiado y de menor costo sería la política de modificar la estructura de los puestos de trabajo antes que cambiar las características de las personas que deben ocuparlas. Es tecnológicamente determinista centrarse exclusivamente en la necesidad de entrenar o reentrenar a la fuerza de trabajo.

Finalmente, está la cuestión de la forma del entrenamiento. Muchos economistas podrían argüir que los programas de formación deberían ser implementados por los gobiernos, como una vía para facilitar los ajustes de la fuerza de trabajo. Sin duda tales programas tienen un papel que cumplir; pero tropiezan con inconvenientes. Si los gobiernos subsidian el entrenamiento de los desocupados, las empresas pueden simplemente sustituir a los ya entrenados o parcialmente capacitados, por aquellos en entrenamiento (y subsidiados), lo que implica un "efecto sustitución". En segundo lugar, el subsidio puede meramente resultar en el entrenamiento de ciertos trabajadores que habrían sido capacitados de todas formas, resultando en un efecto "peso muerto". En tercer lugar, los entrenados podrían ser contratados para realizar trabajos para los cuales no se requiere verdaderamente ese entrenamiento, porque el costo de la formación está subvaluado. Cuarto, como consecuencia de la alteración del "precio" efectivo de los trabajadores técnicamente calificados, las empresas pueden modificar su estructura de puestos, incrementando la demanda relativa de trabajadores con esas calificaciones, contribuyendo a una persistente "escasez" de tales calificaciones. Los programas de formación profesional son muy raramente *evaluados* y, por ello, tienden a ser sobreestimados como medio de promoción de los ajustes del mercado de trabajo.

La principal alternativa de política para facilitar la movilidad y el ajuste es el entrenamiento "en planta". Si, como es frecuente, esto involucra la utilización de subsidios, se presentan los mismos problemas, probablemente en una forma más aguda, ya que los empleadores reciben el subsidio directamente, aunque el costo estatal de este tipo de entrenamiento puede ser menor porque parte de él puede ser asumido por los empleadores.⁷⁹ Aquí también el desafío de minimizar los efectos "sustitución" y "peso muerto".

Estas cuestiones sugieren que, a fin de estimular a las empresas a entrenar más extensivamente, otras políticas merecerían una mayor y activa consideración, tales como regulaciones en contra de la "caza furtiva de trabajadores" - impidiendo que otras empresas ofrezcan alicientes financieros para atraer a trabajadores

⁷⁹ Probablemente no es inusual que el "subsidio" exceda el costo del entrenamiento.

recién entrenados sin asumir los costos del entrenamiento- y obligaciones reglamentarias para que las empresas entrenen un determinado porcentaje de su fuerza de trabajo, acaso distribuida a todo lo largo del rango de las calificaciones normalmente requeridas. Estas propuestas deberían ser cuidadosamente examinadas para minimizar costos y maximizar la eficiencia y la flexibilidad dinámica. Pero no podrán descartarse movimientos en esa dirección *si* una masiva expansión de la formación es percibida como vital para el ajuste de la fuerza de trabajo.

Notas finales: Estructura industrial / organizativa y política laboral.

*La regla es jamón mañana y jamón ayer - pero nunca jamón hoy.
"La Reina Blanca" [cita de Alicia en el País de las Maravillas]*

Si uno concibe a la política laboral como un conjunto de intervenciones para alcanzar la movilidad laboral, el crecimiento de la productividad y una expansión sostenida de la seguridad laboral, en los seis sentidos antes descriptos, uno puede hacerse una idea razonablemente clara del tipo de proceso de trabajo involucrado. En años recientes hubo un intenso debate sobre fordismo *versus* post-fordismo, producción masiva flexible *versus* especialización flexible, etc.⁸⁰ La literatura sobre estas cuestiones es tremendamente fértil, aunque mucha es abstracta y especulativa. Lo que queda en claro es que la tendencia general en los años recientes, asociada con la alta flexibilidad del equipamiento microelectrónico y con la facilidad con que puede ser reprogramado, es que (a) el capital es mucho más móvil; (b) las opciones organizativas y de gestión están mucho más diversificadas; (c) el fiel de la balanza del poder de negociación ha pasado del trabajo al capital; (d) muchas formas convencionales de regulación laboral no son tanto apropiadas o erróneas como irrelevantes o debilitadas. Por ejemplo, en tanto exista una erosión de la seguridad del mercado de trabajo y del empleo, en razón de la acrecentada movilidad externa; los subsidios de la seguridad social a los ingresos, basados en sistemas de seguros públicos, se convierten en potencialmente anacrónicos. En tanto los medios convencionales de seguridad en el proceso de trabajo están socavados por la fragmentación del empleo en diversas formas de informalización y la probable

54

⁸⁰ Nunca quedó claro si "especialización flexible" es una predicción, como un modelo de tipo ideal de futuros patrones de producción, o una propuesta de estrategia de desarrollo (y redesarrollo).

coexistencia de microempresas de especialización flexible, subcontratistas subremunerados y producción masiva más flexible, cabe pensar en formas alternativas tanto de sindicalización como

de cooperativas y otras organizaciones redistributivas, que podrían reconstituir las condiciones para una mayor seguridad laboral.

Una cuestión básica referente a todo ello es la profunda esterilidad de la teoría neoclásica, con su estrecho enfoque sobre competitividad de costos y precios, acoplada al autoritarismo innato de sus mayores defensores.⁸¹ La teoría macroeconómica de la economía de la oferta de tasas naturales de crecimiento y desempleo es defectuosa, desde que en una definición (variante de la histéresis) no tiene poder explicativo y la otra no es operativa.⁸² Adicionalmente, sea cual fuere la forma en que se defina la tasa natural en términos walrasianos, no podría definirse con referencia a datos de comportamiento basados en "razones" personales para convertirse en desempleado. Estas cuestiones teóricas son decisivas para socavar la legitimidad macroeconómica de la perspectiva de la economía de la oferta, porque si se rechaza el concepto de tasa "natural", significa que la política del lado de la demanda *puede* alterar a largo plazo el producto y el desempleo.

Así, nos enfrentamos con un modelo macroeconómico cuestionable y un análisis a nivel micro institucionalmente empobrecido y engañoso. Es tiempo de reflexionar. Que haya habido alguna "recuperación" en la economía internacional no puede alterar el hecho de que, al cabo de una década de "experimentos" de la economía de la oferta, en muchos mercados de trabajo de economías tanto industrializadas como de bajos ingresos, la pobreza esté más expandida, que mayor sea la inequidad y la fragmentación laboral, peor la inseguridad laboral y el desempleo crónicamente alto.⁸³ Es tiempo de reflexionar. Todos parecen estar a favor de los "mercados". Pero ¿qué tipo de mercados son deseables? ¿Las instituciones colectivas tienen que jugar un papel y, en su caso, cuál?

Las duras realidades condujeron a suavizar el tono de muchos adeptos de la economía de la oferta de comienzos de los ochenta, o entusiasmados por ella pero, como lo ha señalado Hans Singer, no se pusieron una cara humana sino un maquillaje. El problema es que nada de este tono suavizado representa un rechazo de la lógica subyacente en esa perspectiva. Un progreso mucho mayor requerirá una clara visión alternativa, basada en un esquema macroeconómico

⁸¹ Recuérdese que Hayek abogaba por un Estado fuerte para asegurar su visión de un "orden espontáneo" basado en el individualismo y la remoción de las instituciones colectivas. Hayek, 1944, ob. cit..

⁸² Recuérdese que Friedmann la define en términos walrasianos (competencia perfecta) y luego dice que depende de las "imperfecciones del mercado". En lo que hace a los efectos de histéresis existen tantos patrones que pueden hacer que el desempleo actual dependa tanto del desempleo pasado como del actual, que una tasa natural de desempleo se convierte en un espejismo. Como concluye Solow, "una tasa de desempleo que brinca de un trienio al otro bajo la influencia de factores no especificados, incluyendo las tasas anteriores de desempleo, no es natural en absoluto. 'Epifenoménica' sería un mejor adjetivo". R. Solow: Unemployment: Getting the questions right", en *Economica*, Vol. 53. Supplement, 1986, p. 533. Véase también O. J. Blanchard y L. H. Summers: "Beyond the natural rate hypothesis", en *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 78, Nº 2, Mayo 1988.

⁸³ Véase, Worldwath, *Poverty and the environment: Reversing the downward spiral*, Washington, DC, 1989. La dependencia de la asistencia social ha crecido enormemente en la mayoría de los países de la CEE desde comienzos de la década del setenta. Room, G., Lawson, R. y Laczko, F., "New poverty in the European community", en *Policy and Politics*, vol. 17, nº 2, 1989, pp. 167-168.

coherente, acoplado con una estructura institucional que se concentre en la promoción de la seguridad en el proceso de trabajo (consenso, cooperación, participación) y en la seguridad de los ingresos. En palabras hechas famosas por Albert Hirschmann, se precisa poner más énfasis en la opción de la "voz" y menos en la de "salida", que parece ser el único lenguaje aceptado por los neoliberales. En los años noventa, las reformas deberían ser juzgadas según promuevan o no la flexibilidad basada en la seguridad laboral, reconociendo que los derechos del trabajo son parte del desarrollo, antes que rigideces a superar u objetivos que deberían ser atendidos en un futuro no especificado.

Resumen

56

Muchos países en desarrollo han sido -y están siendo- sujetos de la aplicación de las típicas políticas de ajuste basadas en la ortodoxia de la "economía de la oferta". Ellas buscan eliminar los incentivos y barreras a la competencia que, según este esquema, impiden una eficiente asignación de recursos. La aplicación de estos principios al campo específico del mercado de trabajo es lo que se ha dado en denominar "flexibilidad laboral". El artículo discute, precisamente, los aspectos más destacados de las políticas laborales basadas en esta perspectiva, contrastándolas con las que derivan de la visión alternativa del "ajuste social". Al inicio del trabajo se reseñan -brevemente- los marcos de políticas macroeconómicas alternativos: las diversas variantes del keynesianismo, la economía de la oferta y las interpretaciones dualistas. Al abordar

específicamente el tema de los programas de ajuste se revisan ciertos aspectos que resultan relevantes para evaluar las políticas laborales, tales como las distorsiones de precio *versus* las distorsiones sociales, los salarios mínimos y las diferenciales salariales, y los sistemas salariales. Las implicaciones de las políticas de ajuste -y en especial, de las privatizaciones- sobre el mercado de trabajo se analizan de manera particular. Se discuten también los ejemplos de varios países en lo que hace a la "desregulación" del mercado de trabajo. Se enfatiza aquí, sin embargo, que lo que en realidad se advierte en estos casos es la imposición de regulaciones individualistas, más que la eliminación de todo tipo de regulaciones. Se plantean, asimismo, algunos de los elementos que caracterizan a las políticas laborales basadas en el ajuste social.

Luis A. Beccaria

Reestructuración, empleo y salarios en la Argentina

Introducción

Argentina ha comenzado a transitar una etapa de reestructuración¹ económica cuya profundidad la diferencia de los muchos ensayos que se habían realizado anteriormente y que incluían el -al menos declamado- objetivo de largo plazo: ubicar a su economía en un sendero de crecimiento persistente que sentase las bases para el mejoramiento de las condiciones de vida, la eliminación de la pobreza y la disminución de las desigualdades. Este proceso de reconversión -cuyos componentes son muy similares a los incluidos en paquetes del mismo tipo que se están implementado en la región y en muchos países del mundo en desarrollo- puede ser evaluado desde diferentes perspectivas. Aquella que aparece como inmediata es el análisis de las posibilidades de lograr todos o algunos de los objetivos buscados; otra es indagar sobre el tiempo que -aun en términos muy groseros- resultará necesario esperar para que las políticas den los frutos buscados. También se suele tratar de evaluar los costos -en términos de intensidad y/o duración- que pueden generarse como consecuencia de algunas de las medidas.

57

El presente trabajo forma parte del Proyecto Volkswagen Stiftung "The transformation of the Argentine economic system; industry and international trade", que se está realizando en el Area Industrial de la oficina de la CEPAL de Buenos Aires, coordinada por Bernardo Kosacoff. Se agradecen los comentarios de Daniel Azpiazu y Roberto Bisang, de la mencionada Area. El documento también se presentó al 1º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo organizado por ASET entre el 26 y el 29 de mayo de 1992, donde se recogieron comentarios interesantes. La responsabilidad por el contenido es, sin embargo, exclusiva del autor.

¹ A lo largo de este trabajo se hará referencia a los términos "reestructuración" y "reconversión" como sinónimos y para identificar a los procesos de modificación de varios aspectos de la estructura productiva *que surgen como respuesta a modificaciones en las reglas del juego que enmarcan la acumulación de capital*. En este sentido, puede haber modificaciones en la estructura productiva por razones diferentes a ésta -alteraciones en el mercado mundial, por ejemplo.

. Grupos específicos de población y grupos de trabajadores vulnerables, en el marco de la reestructuración económica y la reforma laboral (mujeres, menores, migrantes, precarios).

. Comportamientos y estrategias empresarias y sindicales en el marco de la reestructuración económica y la reforma laboral.

Indicar la diversidad y riqueza de las cuestiones abordadas en los trabajos expuestos en el Congreso y de las discusiones, requiere la elaboración de una relatoría que escapa a las posibilidades de estas notas, que deben entrar en prensa a poco de finalizado el Congreso. Se aspira a presentarla en el próximo número de *Estudios del Trabajo*. En tanto, un listado de las contribuciones discutidas puede ser útil para ilustrar las cuestiones abordadas. Se los presenta ordenados alfabéticamente por autor.

Los trabajos pueden consultarse en las bibliotecas del Instituto de Desarrollo Económico y Social -IDES- y de la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- en Buenos Aires. Pueden adquirirse ejemplares de los trabajos no agotados en la sede de ASET.

150

- Acuña, C. y Golbert, L. "Los empresarios en los procesos de negociación colectiva".
- Aljanati, A., González J., Palermo, L. y Morales N. "Los trabajadores independientes y su función orgánica en el desarrollo del capitalismo argentino (1960-1980)".
- Altamira, C. "Crisis y movimiento obrero ¿Hacia una nueva centralidad obrera?".
- Asbornio, M. "Una visión sobre las transformaciones estructurales en la Argentina. (La estrategia de poder en la moderna Aristocracia Financiera)".
- Assenza Parisi, V. "Sistemas flexibles en estructuras tradicionales. Una experiencia de implantación en la Argentina".
- Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. "La reforma del sistema previsional argentino: el mercado de trabajo y la distribución del ingreso".
- Beccaria, L. "Reestructuración, empleos y salarios en la Argentina".

- Bonanotte, C., Gómez, M. y Palacios, L. "Crisis y conflictividad laboral. Un estudio estadístico del período 1984-1989".
- Catalano, A. M., Rojas E. y Serpi H. "Las tecnologías de gestión y los actores en procesos de reconversión productiva: estudio de caso sobre la implantación de un Programa de Calidad Total y de Calidad de Vida Laboral en una empresa del sector manufacturero".
- Chébez, V. "Ajuste y salario social. Desarrollo y caída de las cajas de asignaciones familiares".
- Elizalde, M. L. "La demanda del empleo en el área metropolitana de Buenos Aires en el período 87-91". Análisis de Resultados de la Encuesta Permanente de hogares-INDEC.
- Falcón, R. "Seis hipótesis sobre las transformaciones en curso en el mundo laboral argentino".
- Faur El. y Minujin Al. "Mujeres, ingresos, trabajo. Algunas evidencias con respecto a los cambios ocurridos a partir de la crisis"
- Ferrari, A. y López, N. "Contratos de trabajo y precariedad laboral".
- Hernández, D. "La transformación de la empresa y la construcción de los actores".
- Iturregui, A. M. y Palomares, M. "Análisis de la legislación laboral para la mujer rural en los países del Mercosur: un estudio de caso".
- Kritz, E. "Negociación social y reestructuración del mercado de trabajo".
- Lattes, A. "Los nuevos patrones de la redistribución espacial de la población argentina".
- Lindenboim, J. "Reestructuración industrial y empleo. Mitos y realidades".
- Lorenzetti, A. "El trabajo asalariado y la precariedad laboral, ¿un viaje de ida?".
- Méndez Boaglia, M. y Bonifacio, J. L. "El trabajo frutícola en el Alto Valle de Río Negro en Neuquén".

151

- Monza, A. "Reestructuración productiva y nivel de empleo. Algunas falacias difundidas en la interpretación del problema".
- Moreno, O. "Democracia, crisis y derecho del trabajo: límites y alternativas de la negociación colectiva como factor de regulación".
- Neffa, J. C. "Crisis del régimen de acumulación, nuevas formas de organización y de gestión de la fuerza de trabajo. Sus repercusiones sobre la acción sindical".
- Novick, M. y Palomino, H. "Estrategias empresarias y respuestas sindicales frente a la reestructuración económica. Estudio de un caso".
- Perona, N. "Reestructuración económica y mercado de trabajo: el caso del gran Rosario".
- Pok, C. "Precariedad laboral: personificaciones sociales en la frontera de la estructura del empleo".
- Quintar, A. "Historias de las firmas y cambio tecnológico. El caso de las PyMES metalmeccánicas de Rosario".
- Rins, R. O. "La capacitación no formal como base para una política regional de empleo".
- Roca, E. y Rosas, M. E. "La precariedad laboral en el marco de la desregulación del mercado de trabajo".
- Roiter, S. y Sánchez, C. "Repercusiones de las políticas de ajuste estructural en la situación laboral de Córdoba".
- Rojas E., Hernández, D. y Decibe, S. "La intervención profesional en procesos de reconversión productiva: algunos problemas teórico-metodológicos".
- Vaca, C. "Crisis e innovaciones tecnológicas. El caso gráfico".
- Vasilachis de Gialdino, I. "Un análisis sociológico, jurídico y lingüístico de la nueva legislación laboral".
- Ximénez Sáez, D. "Sociólogos y sindicatos: una experiencia de trabajo conjunto".

Seminarios Intensivos de Investigación año 1992

Organizados por el Programa Nacional Prioritario sobre tecnología, Trabajo y Empleo (PRONATTE) de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Presidencia de la Nación en el marco de la cooperación técnica Franco-Argentina.

13 - 17 de julio

Dr. GABRIEL MIGNOT. Experto en Reconversión Económica y Políticas de Empleo: Seminario Intensivo sobre "Las reestructuraciones industriales durante la década 1980-90 y la política del empleo: la experiencia francesa".

13 julio-8 de agosto

Lic. JEAN CLAUDE DAVIDSON, Miembro del INPACT de la CFDT.

Cuatro Seminarios de una semana de duración para los miembros de la Red CYMAT- SALUD DE LOS TRABAJADORES de La Plata, San Nicolás y Capital Federal, sobre:

- La práctica del Método del Arbol de Causas;
- Introducción al estudio ergonómico del puesto de trabajo.

24 al 28 de agosto

Dr. PASCAL PETIT, Investigador del CNRS en el CEPREMAP.

Seminario Intensivo de Investigación sobre "Terciarización e Internacionalización: las economías frente a la globalización".

28 de septiembre al 2 de octubre

Dr. ROBERT BOYER, Investigador del CNRS y miembro del CEPREMAP.

Seminario Intensivo de Investigación sobre: "Transformaciones Institucionales. Cambios Técnicos y Trayectorias Nacionales. Análisis de la regulación para los años 90".

19 al 23 de octubre

Dr. FRANÇOIS POTTIER, Investigador miembro del CEREQ (Centro de Estudios e Investigaciones sobre las Calificaciones).

Seminario Intensivo de Investigación sobre: "La inserción profesional de los jóvenes".

2 al 6 de noviembre

Profesor Dr. BENJAMÍN CORIAT, Director del Centro de Estudios del Empleo y Profesor de la Universidad de Paris XIII-Villetanneuse.

Seminario Intensivo de Investigación sobre: "Globalización de la producción y competitividad".

30 de noviembre al 4 de diciembre

Dr. FRANÇOIS EYMARD-DUVERNAY, Director del Centro de Estudios del Empleo y Profesor de la Universidad de París I.

Seminario Intensivo de Investigación sobre: "La Economía de las Convenciones y su aplicación al estudio de las empresas y de los mercados".

7 al 11 de diciembre

Prof. Dr. PIERRE DUBOIS, Director de "Travail et Mobilités" URA CNRS N° 1416- Universidad de París X (Nanterre).

Seminario Intensivo de Investigación sobre: "Tecnología, trabajo y empleo".

Informes e Inscripción: SECyT. Avenida Córdoba 831 - 7mo. Piso de 11 a 16 horas. Por correspondencia al PRONATTE, casilla de correo N° 950 - Correo Central C.P. 1000 - Bs. As. Por Fax al PRONATTE de la SECyT (01) 311 -7890.

Programa de Posgrado en Ciencias Sociales del Trabajo

Durante el mes de julio de 1992 comenzará sus actividades el Programa de Posgrado en Ciencias Sociales del Trabajo con sede en el Centro de Estudios Avanzados (CEA) de las Universidad de Buenos Aires.

El Programa se encuentra bajo la dirección del Dr. Julio C. Neffa, la secretaría académica a cargo de la Lic. Marta Panaia y el asesoramiento pedagógico a cargo del Dr. Héctor Cordone. El proyecto de posgrado ha sido elaborado en el marco del Convenio de Intercambio y de Cooperación establecido entre la Secretaría de Ciencia y Técnica y el Programa Nacional Prioritario sobre Tecnología, Trabajo y Empleo (PRONATTE), firmado en 1991 por la Secretaría de Ciencia y Técnica (SECyT) y la Universidad de Buenos Aires.

El posgrado otorgará, por una parte, diploma de *Especialista en Ciencias Sociales del Trabajo*, carrera de dos años de duración que, además de materias obligatorias y seminarios optativos, incluye pasantías en empresas, sindicatos, Ministerio de Trabajo y otros organismos y, por otra parte, diploma de *Magister de la Universidad de Buenos Aires con mención en Ciencias Sociales del Trabajo*, carrera de dos años de duración que comprende dos orientaciones opcionales. El Magister culmina con la presentación y defensa pública de una tesis. Los cursos de la Carrera de Especialización darán comienzo en julio de 1992 y los de Magister en marzo de 1993.

La *Carrera de Especialización* está dirigida a profesionales que se desempeñarán principalmente en empresas, el Ministerio de Trabajo, consultoras y otros organismos públicos y privados relacionados con el ámbito del trabajo; el *Magister*, a la formación y perfeccionamiento académico de docentes e investigadores.

Los alumnos y docentes interesados en las actividades del Posgrado podrán recibir información más detallada e inscribirse en el CEA - Florida 439 - 2do. piso, Oficina 18, de 14 a 18 hs., a partir del 1º de julio próximo. Tel: 394-7820.

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

El trabajo negro en la Argentina

Marta Panaia

Cuadernos del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Cuaderno n.º 4. Buenos Aires, noviembre de 1991. (80 páginas).

Este cuaderno es el resultado de una investigación sobre economía subterránea realizada con un subsidio de la Universidad de Buenos Aires.

El tema de la economía subterránea es complejo y presenta múltiples aspectos que aún no han sido consensualmente definidos, ni en los países centrales ni en los del Tercer Mundo.

No hay criterios uniformes para explicar su aparición, ni para realizar su medición. El fenómeno en sí no es nuevo: lo novedoso reside en su crecimiento sostenido durante las últimas décadas, que supone una serie de actividades vinculadas con el proceso productivo y con la circulación de bienes y servicios no oficialmente contabilizadas.

Partiendo de que el concepto de economía subterránea es todavía "un territorio sin cercar", sobre el que aún es necesaria una profunda reflexión teórica y metodológica, en este trabajo se trató de construir un instrumental operable para reconocer zonas del país con mayor propensión a las actividades en negro.

La investigación consistió en el reconocimiento sistemático de los determinantes de mayor peso en la formación de *mercados de trabajo negro* en la Argentina, y en la evaluación de su grado de asociación con las variables teóricas más frecuentemente utilizadas para realizar estas mediciones en otros países.

En esta publicación se realiza una aproximación de tipo metodológico y se construyen los determinantes a partir de los cuales es posible realizar inferencias sobre la existencia, en mayor o menor grado, de trabajo "en negro" en las distintas provincias del país.

Se seleccionó una serie de indicadores¹ que hipotéticamente actúan como de-

¹ Los indicadores seleccionados son: -tasa de trabajadores por cuenta propia sobre asalariados, -tasa de asalariados, -porcentaje de asalariados que ganan menos o hasta un salario mínimo, -tasa de desocupación, -de 35 a 45 horas trabajadas sobre población ocupada, -tasa de actividad de la industria de la construcción, -número de establecimientos sobre personal remunerado, -propietarios e inquilinos de casas de departamentos sobre servicio doméstico urbano, -capacidad de recepción en hoteles y restaurantes sobre personal ocupado, -tasa de trabajadores autónomos, -tasa de actividad de la población de 15 a 19 años.

terminantes de la aparición de trabajo "en negro"; por ejemplo, la selección de la *proporción de asalariados que ganan menos o hasta un salario mínimo* se sustenta en la hipótesis de que probablemente quienes ganaban menos, o hasta un salario mínimo, debían realizar ellos mismos, o bien otro miembro de su familia, alguna actividad no registrada para contribuir a su subsistencia. A partir de esos indicadores se construyó un mapa de los determinantes del mercado de trabajo subterráneo en las distintas provincias y se elaboró una tipología regional.

La medición se realizó con datos del Censo de Población y Vivienda de 1980, del Censo Económico de 1985 y de la Encuesta Permanente de Hogares.

158

La lógica de la herramienta metodológica construida permite inferir la existencia de zonas con propensión al desarrollo de mercados de trabajo "en negro".

El resultado final de la investigación consistió en la construcción de un mapa que agrupa a la provincias de acuerdo con el mayor peso de los determinantes observables para analizar su propensión al crecimiento de mercado de trabajo "en negro".

La publicación consta de una introducción, cuatro capítulos, conclusiones y tres anexos metodológicos.

En primer término se presentan los problemas referidos a la determinación del tamaño del fenómeno estudiado, y las

aproximaciones a la medición utilizadas más frecuentemente.

El método utilizado en este trabajo para medir la economía subterránea está inspirado en la teoría estadística de las variables inobservables que toma en cuenta múltiples causas y múltiples indicadores sobre el fenómeno que quiere medir.

Seguidamente se aborda el debate sobre las causas del desarrollo de la economía subterránea y los problemas de su definición.

La economía subterránea es definida aquí como la aceleración del crecimiento de la economía doméstica o de autoservicio, la economía comunitaria o asociativa de autoayuda y la economía clandestina o ilegal, frente a la declinación o desaceleración del crecimiento de la economía oficial. El problema de fondo es la repartición de actividades entre la esfera oficial y no oficial de los miembros de la sociedad.

En cuanto a las causas, en la obra se remontan las líneas principales del debate sobre el origen, concluyendo que no hay una posición unánime en los estudios sobre los principales determinantes del surgimiento del fenómeno. Algunos estudios afirman que su existencia está ligada al aumento de la carga impositiva, otros más recientes centran la economía subterránea especialmente en la esfera monetaria. La autora sostiene que las diferencias por país impiden realizar

cuadros que muestran la propensión a las actividades "en negro" en el país.

A modo de conclusión, la autora señala que de la elaboración del mapa con los indicadores construidos sobre la base de los datos estadísticos existentes surge un primer conocimiento sobre las zonas críticas y su extensión.

A la vez, como sugerencia final, se sostiene la necesidad de encarar estudios de caso cualitativos para profundizar las características de los puntos extremos (Misiones, Formosa, Entre Ríos, Córdoba, provincias con mayor propensión al trabajo "en negro"/ Neuquén, de baja propensión).

En suma, este trabajo constituye una aproximación preliminar muy valiosa, susceptible tanto de ser profundizada como actualizada a través de los datos del censo 1990, avanzando de esta forma en el diseño de métodos que apunten a la medición de este nuevo fenómeno, así como en la elaboración de políticas que atiendan a las características diferenciales del mercado de trabajo "en negro".

159

generalizaciones. En las economías periféricas el denominador común resulta el dualismo estructural enmarcado en un contexto de crisis con políticas estabilizadoras y recesivas, con fuertes espirales inflacionarias.

Los efectos de la expansión se señalan desde la macroeconomía en la preocupación por el funcionamiento y la magnitud de la producción de bienes y servicios no contabilizados; desde el ángulo impositivo en los fuertes de evasión que ponen en crisis las políticas fiscales y desde el ámbito laboral en la preocupación por la segmentación y precarización del empleo, desmejoramiento de las condiciones de trabajo y fuerte desgaste de la mano de obra.

Posteriormente se realiza una pormenorizada descripción de los indicadores construidos, de sus fuentes metodológicas, de los criterios para su selección y de las hipótesis que justificaron su inclusión.

Se presenta, finalmente, el mapa construido y una serie de gráficos y

La flexibilité et la precarisation de l'emploi.

Les défis portés au syndicalisme.

Isabel Yepes

Institut D' Etudes du developpement
Université Catholique de Louvain.
Louvain La Neuve, 1990, (125
páginas).

La obra señala que, sin duda, es demasiado temprano para sostener conclusiones definitivas sobre los procesos en marcha de precarización del trabajo, de flexibilización del empleo y sobre la actitud del sindicalismo frente a estos desafíos.

El trabajo abunda en precisiones acerca de qué se entiende por trabajo precario. Se trata, en efecto, de un concepto con dimensiones múltiples y donde la referencia empírica no puede identificarse fácilmente en todos los casos.

La precarización no es necesariamente el producto de la flexibilización, y no está tampoco implicada en el proceso de exteriorización de la fuerza de trabajo.

La precariedad no coincide tampoco con la formas de trabajo atípico. Es la combinación específica de un conjunto

de factores que permiten establecer las condiciones de precariedad. Es más, hay algo muy importante y es considerar no sólo a los trabajadores que son directamente afectados por esas condiciones, sino el impacto que ellas producen sobre el conjunto del mercado de trabajo.

El crecimiento del trabajo atípico revela, en principio, un deterioro de las condiciones del mercado de trabajo mismo y no puede analizarse como una cuestión aislada.

En ese sentido, la autora propone que si el crecimiento del trabajo precario continúa no podrá seguir siendo considerado como trabajo atípico. Si la excepción se convierte en regla, lo que consideramos como modelo típico no lo será más; entonces, se trata de una puesta en cuestión más profunda del conjunto del mercado de trabajo.

Diferentes estudios ponen en evidencia, para esta autora, el papel de las dimensiones múltiples de las relaciones profesionales: los sindicatos, su implantación, sus modos de organización y sus estrategias, sus conflictos sociales alrededor de las negociaciones, las reglas protectoras de las negociaciones de trabajo o las imposiciones legales. Es decir, que el fenómeno del mercado de trabajo no se puede reducir a un puro mecanismo de precio y de cantidad fuera del control de los agentes sociales.

La reestructuración del mercado de trabajo es una parte de un conjunto de procesos de reestructuración en curso

en el seno de los países desarrollados. La autora muestra que hay muchos escenarios posibles y no uno solo. Esta pluralidad de modelos posibles conmueve los paradigmas más corrientes: por ejemplo, no podemos sostener una suerte de determinismo tecnológico sobre la organización del mundo del trabajo.

En la mayor parte de los estudios realizados sobre los trabajadores precarios, los autores se interesan por la situación y por las condiciones de la precarización, pero poco se consideran los comportamientos concretos de los trabajadores, sus intereses y reacciones. De manera que no sorprende que se les atribuyan roles que van desde el de portadores de un nuevo proyecto de sociedad hasta la suposición de que

constituyen los residuos del proceso de desagregación del proletariado clásico.

A propósito de los sindicatos, la autora piensa que hay sólidos argumentos para sostener que en la actual reestructuración tienen un importante papel que jugar: intervención en la elaboración de políticas económicas y sociales, representación de lo social en los múltiples problemas surgidos por la crisis, democratización de la empresa y garantía de democracia. La emergencia de la empresa como autor privilegiado del proceso de reestructuración puede estar acompañada de procesos de exclusión y/o marginación de sectores enteros de la sociedad. En ese contexto los sindicatos tienen la posibilidad de aportar un deseo de solidaridad y la oposición a todo aquello que promete exclusión.

Las estrategias de las empresas frente a los recursos humanos. El post-taylorismo.

François Stankiewicz (Coord).

Buenos Aires, Humanitas, noviembre de 1991, 326 páginas.

Con una introducción, que contiene algunas reflexiones a título de presentación realizada por el Dr. Julio C. Neffa, y un artículo presentación del coordinador de la publicación, sobre "Las estrategias de las empresas frente a los recursos humanos: el tiempo de las revisiones", el volumen consta de tres partes que reúnen trabajos de investigadores franceses sobre este país.

La *primera parte* se refiere al "surgimiento de nuevas referencias y de modelos alternativos en la gestión de los Recursos Humanos".

Las transformaciones actuales de las estrategias empresarias se traducen en la difusión de nuevas referencias y también por el surgimiento de modelos alternativos de gestión de recursos humanos, en sus diferentes aspectos. M. Hollard señala las repercusiones vinculadas con la introducción de los sistemas automatizados flexibles y se interroga acerca del modelo que tendrá la "empresa del futuro". W. Cavestro analiza, a partir de un estudio del caso,

las transformaciones que experimentan el contenido y la organización del trabajo a partir del cambio de paradigma tecnológico y expone el problema de la evolución de las calificaciones.

B. Lamotte explicita las modalidades, los desafíos y la dinámica de una política de calidad total. P. Zarifian muestra de qué manera la referencia a la calidad incita a las empresas a redescubrir las características de su mano de obra, y analiza las nuevas prácticas que acompañan el surgimiento del "modelo de competencia".

A partir del concepto de "inversiones de forma", P. Boissard y M. T. Letablier presentan los modos de gestión de los recursos humanos que son coherentes con la "lógica doméstica" por una parte, y con la "lógica industrial" por otra. De esta manera, ellos orientan su exposición a establecer el proceso de "calificación" de los productos.

C. Mercier examina la noción de "recentralización en el oficio" y desarrolla un análisis plural de las estrategias que se injertan en los oficios de la empresa: oficio "técnico", científico y terciario.

P. Dubois analiza las redes de empresas y destaca su rol en las estrategias de organización de la producción y del desarrollo técnico; toma como caso la industria del vestido.

Finalmente, A. d'Iribarne analiza el cambio de paradigma de la empresa a partir de las transformaciones que tu-

vieron lugar en las condiciones generales del crecimiento económico, a mediados de la década de los años 1970.

La *segunda parte*, titulada "La búsqueda multiforme de la flexibilidad", se refiere al conjunto de presiones y exigencias que se imponen actualmente a las empresas y que parecen estar condensadas en la búsqueda de la flexibilidad.

En realidad, detrás de la generalidad del objetivo se ocultan modalidades que son particularmente distintas y cuya eficacia es, por otra parte, diferente.

M. Elbaum caracteriza la flexibilidad del empleo a partir de los datos estadísticos disponibles y brinda los resultados obtenidos en las investigaciones que tuvieron por objeto conocer la posición de los empresarios sobre distintos aspectos referidos a la reglamentación del contrato de trabajo.

A. Gauvin y F. Michón se dedican a estudiar el acomodamiento del tiempo de trabajo, que se presenta como una modalidad de la flexibilización destinada a desarrollarse.

A partir de los resultados de una investigación, P. Cassassuce determina cuáles son las necesidades de flexibilidad de las empresas, efectuando un análisis de los diferentes medios empleados para su satisfacción.

M. Agnés, B. Cart, B. Delmas y F. Stankiewicz tratan el caso de las empresas sometidas a fuertes variaciones en su actividad, describen cuáles son los

esquemas de flexibilidad que han adoptado y tratan de delinear los costos de ajustes correspondientes.

B. Courault y F. Rerat demuestran que la flexibilidad puede adoptar formas diferentes, que corresponden a las estrategias de producción que utilizan las empresas. De tal modo identifican tres escenarios: "La automatización flexible", "La especialización flexible" y el "Sistema de producción industrial flexible".

J. Freyssinet se interroga sobre el espacio principal que tiene la flexibilidad en la actualidad y se pregunta si se trata del surgimiento de una nueva forma (durable) de relación salarial y cuáles serían entonces los puntos de apoyo del movimiento sindical.

La *tercera parte* plantea, en el marco de las "Reestructuraciones, reconversiones e implantación de las nuevas regulaciones" en curso, tanto la difusión de las nuevas tecnologías como las estrategias de adaptación cuantitativa y cualitativa de los recursos humanos.

G. Caire presenta el contexto en el que los actores sociales negocian la introducción de las nuevas tecnologías. Compara el caso de Francia con el de otros países industrializados.

C. Durand, M. Durand y M. Vervacke estudian el grado y las formas de articulación de las estrategias industriales y de las políticas de empleo puestas en práctica por los grupos. Sus observaciones están referidas a un abanico de

situaciones que van desde las estrategias de desarrollo hasta el caso de la recesión caracterizada.

M. Villeval analiza el proceso de cierre de una empresa (en este caso una firma siderúrgica), señalando los efectos que el mismo ejerce sobre los principios rectores del sistema de movilidad de la fuerza de trabajo.

A partir del estudio de un polo de conversión, J. L. Outín y R. Silvera ponen en evidencia las condiciones de implantación del dispositivo específico que acompañó la fragmentación del grupo Creusot-Loire, precisando la naturaleza de las estrategias que llevan a cabo las empresas frente a los dispositivos de reconversión.

164

J. M. Grando y E. Verdier realizan un análisis de las configuraciones productivas en sus relaciones con la gestión de la mano de obra y explican las formas de

cambio que pueden desarrollarse en este terreno, como consecuencia de la crisis.

Tratando el caso francés, F. Eyraud destaca las transformaciones operadas en el contenido de la negociación colectiva y, bajo la óptica del surgimiento de un nuevo modo de regulación, se interroga acerca de la intensidad del desarrollo de la negociación de la empresa y la evolución de su nivel de conflicto.

En el marco del sector automotriz de Estados Unidos, y a partir del acuerdo "Saturn", B. Coriat analiza los elementos de continuidad y ruptura en el contenido del "*collective bargaining*".

Después de haber presentado las transformaciones en curso más significativas y ciertos ensayos de teorización, H. Lhotel, J. Rose y M. C. Villeval se interrogan acerca de la importancia de centrar el análisis en la empresa.

"Sindicalismo y Sociedad". Problemas actuales del sindicalismo en el mundo

Georges Spyropoulos

Ed. Humanitas, Buenos Aires,
diciembre de 1991, (305 páginas.)

Se trata de un libro que procura brindar un panorama general de los problemas actuales del sindicalismo en el mundo. Destinado, en principio, a los especialistas y científicos sociales latinoamericanos, el estudio pone énfasis en la evolución de las asociaciones sindicales fuera del ámbito latinoamericano.

Desde hace algunos años los sindicatos padecen una de las crisis más profundas de su historia y se encuentran ante un panorama lleno de incertidumbres. La llamada "crisis del sindicalismo" es un fenómeno íntimamente ligado a las mutaciones económicas y sociales ocurridas durante las últimas décadas. Las "instituciones del trabajo", como las denomina el autor, están atravesando un proceso de grandes y profundas transformaciones como consecuencia de la emergencia de un nuevo modo de regulación del desarrollo económico.

El "estado providencia", que emergió como una institución poderosa luego de la gran crisis de los años 1929-30, se encuentra en plena transformación en nuestros días. De la misma manera asistimos a grandes mutaciones en el sistema productivo que provocan cambios estructurales en las diversas ramas de actividad. Particularmente significativos son los cambios sufridos por la industria manufacturera donde las desapariciones, reducciones o transformaciones de sectores enteros están en pleno desarrollo.

En la última década, los sindicatos de los países desarrollados, como aquellos de los países en vías de desarrollo, han visto estancarse e incluso reducir sensiblemente, la cantidad de sus efectivos. La desocupación abierta, el crecimiento del empleo no asalariado y las nuevas formas de gestión de la fuerza de trabajo, son algunas de las principales causas del debilitamiento de las asociaciones obreras.

El sindicalismo se encuentra, entonces, enfrentado a las consecuencias de todas estas transformaciones económicas, sociales y políticas que cambiaron esencialmente la antigua "relación salarial" donde predominaba el empleo estable y en relación de dependencia, en un contexto de sostenido crecimiento económico que aceptaba la presencia de sindicatos fuertes.

165

A LOS AUTORES Y COLABORADORES

Los trabajos con pedido de publicación deben ser enviados al
Sr. Director

Revista ESTUDIOS DEL TRABAJO

Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo - ASET

Aráoz 2838 (1425) Buenos Aires, Argentina.

Para ello se sugiere observar las siguientes recomendaciones

1. Deberán presentarse dos copias, texto mecanografiado a doble espacio, en papel tamaño carta, no transparente, escrito de un solo lado, con márgenes razonables y, en lo posible, sin enmiendas. Si el trabajo ha sido cargado en un procesador de palabras, sugerimos que junto con las copias se acompañe un diskette.

2. Extensión de los trabajos. Los artículos deberán redactarse procurando no superar los 40 originales. Las notas y comentarios, 15 originales y la crítica de libros, 5 originales.

3. Los trabajos deberán ser acompañados por un resumen del contenido, con una extensión máxima de 25 líneas de texto.

4. Los cuadros y gráficos se incluirán en hojas separadas del texto (numerados y titulados correctamente y con indicación de las unidades en que se expresan los valores y las fuentes correspondientes). Se sugiere evitar toda complejidad innecesaria en su elaboración. Los gráficos o mapas se presentarán para su reproducción directa.

5. No se admitirán agregados ni modificaciones una vez que los originales sean entregados a las imprentas.

6. Toda aclaración con respecto al trabajo (publicación anterior como documento interno, mención de colaboradores, agradecimientos, etc.) se mencionará en la primera página, así como la institución de pertenencia del autor.

7. Citas al pie de página (numeradas correlativamente). Procurando no omitir datos, se observará el siguiente orden:

a) nombre y apellido del autor; b) título de la obra, subrayado; c) volumen, tomo, etc., si lo hubiera; d) editor, si se desea; e) lugar y fecha de publicación; f) página, número, entre paréntesis.

Si se trata de un artículo, éste irá entre comillas, subrayándose la obra o la revista en la que fue publicado. Ejemplos:

1. Benjamín Coriat: El taller y el cronómetro. Siglo XXI, Madrid, 1979. (pág. 40).

2. Victor Tokman: "Políticas de empleo para la adaptación productiva en América Latina" en Estudios del Trabajo N° 1, Buenos Aires, Primer semestre, 1991.

8. Si además de las citas al pie de página se insertara bibliografía, ésta se incluirá al final del trabajo, ordenándose alfabéticamente por autor y colocando primero el apellido y luego el nombre.

9. Para los colaboradores de la sección Reseñas Bibliográficas se sugiere observar las características de la presentación en la propia revista.

10. En ningún caso los originales serán devueltos. Los artículos presentados son sometidos a una evaluación del Comité Editorial y de árbitros anónimos.

Con la publicación del trabajo, el autor recibirá tres ejemplares de ESTUDIOS DEL TRABAJO.

ESTUDIOS DEL TRABAJO

STANDING

Ajuste y políticas laborales

BECCARIA

Empleo y salarios

ROLDAN

Trabajo, tecnología y género

BENENCIA

Mediería en la horticultura

ESTUDIOS DEL TRABAJO

S O L I C I T U D D E S U S C R I P C I Ó N

Suscripción por el año.....Nº.....
 Nombre.....
 Domicilio.....
 Código.....Ciudad.....
 País.....Teléfono.....
 Adjunto Cheque (*) del Banco.....
 Nº.....por el valor de \$/u\$s.....

* A la orden de Javier Lindenboim

Buenos Aires,..... de 1992

Precio de la suscripción anual (2 números)

Argentina.....u\$s 30.-

Exterior.....u\$s 35.-

Recargo aéreo u\$s por número

Países limítrofes - incluye Perú y Ecuador..... 1.-

Resto de América - incluye Caribe U.S.A. y Canadá..... 2.-

Europa y Asia - incluye África y Oceanía.....3.-

aset

Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo
 Aráoz 2838 - 1425 Buenos Aires - Argentina Tel. 804-4949.



NUEVA SOCIEDAD

ABRIL - MAYO 1992

Nº119

Director: Alberto Koschützke

Jefe de redacción: S. Chejfec

COYUNTURA: **Arnold Antonin**. Haití. Lejos del realismo. **Manuel Rojas-Bolaños**. Costa Rica. Una sociedad en transición. **Edgardo Mercado Jarrín**. Perú. El nuevo rumbo hacia sus vecinos.

Análisis: **Apolinar Díaz-Callejas**. La sinuosa marcha de la transición colombiana. **H.C.F. Mansilla**. Economía informal e ilegitimidad estatal en Bolivia. **Alberto Aziz Nassif**. La búsqueda de un nuevo perfil. La Central de Trabajadores de México y el proyecto modernizador. **Christian Davenport / James Petras**. Publicaciones de prestigio y relevancia pública. La guerra de Vietnam y las rebeliones negras según la **ASR** y la **APSR**. **José C. Villarruel**. Devoto: muros y barrotes, hombres y mujeres.

POSICIONES: **Salvador Arriola**. Los desafíos de la cooperación económica internacional. **John Vanderveken**. Los sindicatos libres por un orden mundial democrático.

LIBROS

TEMA CENTRAL: **EL ORDEN INTERNACIONAL DEL DESORDEN MUNDIAL**. **Boutros Ghali**. Diálogo y conflicto entre el Norte y el Sur. **Gert Rosenthal**. Riesgos y potencialidades. América Latina y el Caribe frente a la economía internacional. **Luciano Pellicani**. La guerra cultural entre Oriente y Occidente. **Norbert Lechner**. Pellicani y los límites de la modernidad. **Krzysztof Gawlikowski**. ¿Guerra cultural o influencia recíproca? **Noam Chomsky**. La democracia en un mundo cambiante. **Iván Auger**. Réquiem para la Unión Soviética. Del despotismo anquilosado al borde del abismo. **Michel Rogalski**. ¿Hacia un nuevo consenso? De las "bondades" del gasto militar a los dividendos de la paz. **Mario Arrieta Abdalla**. La Metrópolis Universal. **Hans Dahlgren**. Un mundo, una responsabilidad común. **Massimango C.K.** El África Subsahariana y el nuevo contexto mundial. **Peter W. Schulze**. Orden mundial y nuevo diagrama europeo.

| SUSCRIPCIONES (incluido flete aéreo) | ANUAL (6 núms.) | BIENAL (12 núms.) |
|---|--------------------|----------------------|
| América Latina | U\$S 30 | U\$S 50 |
| Resto del Mundo | U\$S 50 | U\$S 90 |
| Venezuela | Bs. 500 | Bs. 900 |

Pagos: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD.

Dirección: Apartado 61.712 - Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela.

Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones.

S U M A R I O

IGNACIO KLICH

Perón, Braden y el antisemitismo: opinión pública e imagen internacional.

ANDRES MUSACCHIO

La Alemania nazi y la Argentina en los años '30: crisis económica, bilateralismo y grupos de interés.

PABLO BUSTELO

La industrialización en América Latina y el Este de Asia: una comparación entre Brasil y Taiwan, 1930-1980.

MARIO ROITTER Y GABRIEL YOGUEL

Involución y desarticulación productiva en años recientes: el caso de las pequeñas y medianas empresas argentinas.

OSCAR COLMAN

La industria textil y la reconversión extensiva del sector industrial argentino, 1930-1943.

BEATRIZ SOLVEIRA DE BAEZ

El ABC como entidad política: un intento de aproximación entre la Argentina, Brasil y Chile a principios de siglo.

JORGE M. KATZ

Reestructuración industrial, gasto público y equidad.

RICARDO ISRAEL

Pentimento o el mundo a fines del siglo XX.

Ensayos y Reseñas bibliográficas por:

PABLO SIRLIN, FEDERICO I. POLI, CARLOS BULCOURF,
NORBERTO AGUIRRE, TOMAS IBARRA, LIDIA KNECHER

CICLOS está editada por la *Fundación de Investigaciones Históricas, Económicas y Sociales* y realizada en el marco de las actividades del Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

Comité Editorial: Alfredo Monza (Director), Ricardo Carciofi, Liliana De Riz, Raúl Fiorentino, Luis Alberto Romero, Juan Carlos Torre, Getulio E. Steinbach (Secretario de Redacción).

ISSN 0046-001X

Vol. 32

Abril-junio 1992

Nº 125

JAMES P. BRENNAN: El clasismo y los obreros. El contexto fabril del "sindicalismo de liberación" en la industria automotriz cordobesa, 1970-75.

OSVALDO GUARIGLIA: El concepto normativo de "persona" y los requisitos mínimos de justicia distributiva en una sociedad democrática.

RAUL GARCIA HERAS: Capitales extranjeros, poder político y transporte urbano de pasajeros: La Compañía de Tranvías Anglo Argentina Ltda de Buenos Aires, Argentina, 1930-43.

LILIA ANA BERTONI: La naturalización de los extranjeros, 1887-1893: ¿Derechos políticos o nacionalidad?

COMUNICACIONES

HERNAN OTERO: La inmigración francesa en Tandil. Un aporte metodológico para el estudio de las migraciones en demografía histórica.

ERNESTO ALDO ISUANI: Política social y dinámica política en América Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?

CRITICA DE LIBROS

INFORMACION DE BIBLIOTECA

—Catálogo Permanente de Publicaciones de Centros de Investigación en Ciencias Sociales de la Argentina, Nº 5.

—Reseñas Bibliográficas.

—Publicaciones Recibidas.

—Convocatoria al III Concurso Anual Latinoamericano de Ensayos de Crítica Bibliográfica.

DESARROLLO ECONOMICO —Revista de Ciencias Sociales— es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: R. Argentina, \$ 50,00; Países limítrofes, U\$S 50; Resto de América, U\$S 52; Europa, Asia, Africa y Oceanía, U\$S 54. Ejemplar simple: U\$S 12,50 (recargos por envíos vía aérea). Pedidos, correspondencia, etcétera, a:



Instituto de Desarrollo Económico y Social

Arroz 2838 ♦ Tel. 804-4949 ♦ 1425 Buenos Aires ♦ Argentina