

La Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica es una institución de derecho privado sin fines de lucro y con fines académicos y científicos. Con domicilio en Dag Hammarskjöld 3269, Piso 3, Vitacura, Santiago de Chile, autorizada por decreto N° 1102 del Ministerio de Justicia, con fecha 17 de Octubre de 1975.

Serie Estudios Socio/Económicos N° 11

INSTITUCIONES PARA EL MERCADO LABORAL

René Cortázar

Noviembre de 2001

Esta serie de documentos de trabajo (ISSN 0717-5264), tiene EL propósito de contribuir a la difusión de las investigaciones de CIEPLAN.

Las opiniones que se presentan en los documentos, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de la responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Corporación.

Instituciones para el Mercado Laboral

René Cortázar

Resumen

En este documento se analizan las orientaciones fundamentales que estuvieron detrás de las que se denominan las "viejas" instituciones laborales, es decir, las que dominaron en América Latina desde la crisis de la década de los años 30 hasta ahora. También se proponen las orientaciones fundamentales que debieran estar detrás de las que se denominan las "nuevas" instituciones laborales, coherentes con la "nueva economía" que empieza a despuntar.

Las "nuevas" instituciones laborales implican un cambio respecto de "que" proteger y "cómo" protegerlo; un espacio mayor para la autonomía de la voluntad de trabajadores y empresarios; el paso desde la protección de la inamovilidad a la protección de la movilidad, y la búsqueda de mayor flexibilidad en los contratos individuales, en particular en lo que respecta a horarios y jornadas; una tendencia hacia la descentralización de la negociación colectiva; la fijación de salarios mínimos que evolucionen en estricta relación con la productividad; un esfuerzo de capacitación que sea creciente en términos de sus recursos, los que debieran ser definidos en forma centralizada, pero cuya administración sea muy descentralizada y con fuertes nexos con el sector privado; un sistema de seguridad social en el que cobran una importancia creciente los auto-seguros, frente a los seguros sociales tradicionales.

Para entender y posibilitar los cambios en estas instituciones laborales se necesita de un enfoque de economía política, que reconozca los estrechos límites de lo posible, que combine el "shock", que aunque infrecuente tiene a veces su oportunidad, con el "gradualismo"; y que acepte el "concer-flicto" como una estrategia tanto para la concertación social como para el cambio en las instituciones laborales.

ÍNDICE

	<i>Págs.</i>
INTRODUCCIÓN	1
1. ¿Como surgieron las "viejas " instituciones laborales?	2
2. La "nueva economía"	2
3. ¿Cuales debieran ser las orientaciones para el diseño de las "nuevas" instituciones laborales?	3
4. Los cambios en las reglas del juego formales	4
5. Las reglas del juego informales	8
6. Un enfoque de economía política	10
7. Conclusiones	12
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	14

Instituciones Para El Mercado Laboral

René Cortázar*

INTRODUCCIÓN

Hablar de instituciones laborales es hablar de "reglas del juego" (North, 1990). Estas crean las estructuras de incentivos que son, a su vez, las que determinan las conductas de los diversos actores. Son claves para el crecimiento y la equidad. Debemos distinguir entre las reglas del juego "formales" e "informales" (normas de conducta).

En este trabajo queremos analizar las orientaciones fundamentales que estuvieron detrás del surgimiento de las que llamaremos las "viejas" instituciones laborales, es decir, las que dominaron en América Latina desde la crisis de los años 30 hasta ahora. También nos interesa proponer las orientaciones fundamentales que, a nuestro juicio, debieran estar detrás de la construcción de las que llamaremos las "nuevas" instituciones laborales, es

* Este documento fue preparado para el "Social Equity Forum" que se desarrolló en Washington en noviembre de 2000, y contó con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La responsabilidad de los contenidos es solo del autor.

** El autor es Presidente de CIEPLAN.

decir, aquellas coherentes con la "nueva economía" que, poco a poco, pero persistentemente, se irá construyendo en la región.

1. **¿Cómo surgieron las "viejas" instituciones laborales?**

Lo hicieron a partir de cinco orientaciones:

a) Desconfianza en el mercado laboral: por lo tanto se intentaba regular estrictamente las transacciones libres. Detrás de esto había tanto un argumento de "retorno" (si no se regulaba estrictamente el mercado laboral, se estimaba que éste generaría un nivel inadecuado de salarios, así como de condiciones de trabajo) como de "riesgo" (la regulación sería indispensable para evitar la excesiva inseguridad en el empleo y los ingresos). De acuerdo al Cuadro 1 se trataba de que las relaciones laborales se ubicaran en el cuadrante II. A partir de la hipótesis de que los trabajadores tenían menos poder de negociación que el empleador al momento de definir la relación laboral, sólo una restricción a la libertad de acción del empleador podía asegurar una mayor libertad sustantiva (Sen, 1999) para el trabajador.

b) Confianza en el papel del Estado como interventor (directo). Las políticas públicas se desarrollan con instrumentos que actúan, directamente, sobre las remuneraciones y las condiciones de trabajo. Por ejemplo, las políticas públicas eran una "causa inmediata" de la determinación de los salarios, a través de la intervención del Estado en la negociación colectiva (tripartismo) así como la fijación, por ley, en varios de los países de la región, de reajustes de remuneraciones que eran obligatorios para el sector privado que no negociaba colectivamente. Lo mismo ocurría en el campo de la capacitación. Esta era impartida, directamente, por órganos estatales. Por otra parte, el Estado creaba "seguros sociales" en el campo de las pensiones, accidentes del trabajo y salud.

c) El marco de una economía cerrada. Dominaba la estrategia de desarrollo "hacia adentro", con su énfasis en la sustitución de importaciones.

d) El marco de una tecnología fordiana.

e) La existencia de una fuerza de trabajo relativamente homogénea (se concebía como conformada, principalmente, por hombres adultos).

2. **La "nueva economía"**

Luego vinieron los profundos cambios económicos y tecnológicos. Destacamos dos: la globalización y la digitalización.

3. **¿Cuáles debieran ser las orientaciones para el diseño de las "nuevas" instituciones laborales?**

En el diseño de las nuevas instituciones laborales debieran estar presentes cinco nuevas orientaciones:

a) Más énfasis en la autonomía de la voluntad: un papel de más relevancia para el mercado laboral. En el caso de las "viejas" relaciones laborales se trataba que éstas se ubicaran en el cuadrante II, del Cuadro 1. Pero como consecuencia del tránsito gradual hacia la "nueva economía", y la mayor heterogeneidad de la fuerza de trabajo, éstas se situaron, crecientemente, en el cuadrante IV. No se ubicaron, en definitiva, en el cuadrante II por dos razones: i) constitutivas: un ejemplo se da en el área de los horarios de trabajo. La fuerza de trabajo, crecientemente heterogénea, conformada por una proporción mayor de mujeres y jóvenes, prefiere horarios dispares, que la ley no permite; ii) de efectividad: la "nueva economía" requiere, para su desarrollo eficaz, de mayores espacios de libertad, por las características de los puestos de trabajo, que son menos definidos, y por el papel más central de los temas de calidad, innovación y creatividad (respecto de lo que ocurría en el caso de sustitución de importaciones). Al no existir esos mayores espacios de libertad se dificultó el "retorno", y por tanto el crecimiento, y con ello el ejercicio de una mayor libertad sustantiva por parte de los trabajadores. Hoy, la tendencia, es diseñar arreglos institucionales que permitan trasladar las relaciones laborales al cuadrante I.

b) Un nuevo papel del Estado: de la intervención directa a la indirecta. Las políticas públicas, crecientemente, se desarrollan con instrumentos que actúan, indirectamente, a través del mercado y de la acción de las organizaciones sociales. Es por ello que las políticas laborales se transforman en "causas mediatas", y no "inmediatas", de las remuneraciones y las condiciones de trabajo. Por ejemplo, el Estado reduce su intervención directa en la negociación colectiva. Se genera, en varios países, un tránsito desde el tripartismo al bipartismo; es decir, la negociación sólo entre empresarios y trabajadores. El Estado actúa fijando las reglas del juego de la negociación colectiva, pero sin convertirse en un tercer jugador. Su acción directa se concentra sólo en aquellos sectores que no tienen la capacidad de valerse por sí mismos a través del mercado, o la "autonomía social". Ejemplos de estas intervenciones directas que permanecen son las normas legales que fijan los salarios mínimos, las regulaciones respecto del trabajo infantil, o aquellas que buscan evitar la discriminación de la mujer. Cabe también en ésta categoría los beneficios en materias de ingresos, pensiones y protección a la salud asignados sobre la base del estado de necesidad del trabajador y su familia, y que resultan de importancia para los sectores más pobres del sector informal urbano y del área rural. Se produce también, más allá de la mantención de algunos de los seguros sociales, un desarrollo de los auto-seguros y la auto-protección.

- c) La globalización: el marco de una economía abierta.
- d) La digitalización: el marco de las tecnologías de la información. Clave ha sido el internet y la aceleración que ha traído en el uso de los computadores y de las telecomunicaciones. Pero, más fundamentalmente, lo que hay es un cambio en la fuente de la riqueza y el progreso: se pasa de los átomos a los bits. Lo que tiene importantes implicancias para las formas de organización de las empresas y las relaciones laborales que se pueden dar en su interior.
- e) La existencia de una fuerza de trabajo relativamente heterogénea (con la incorporación de mujeres, jóvenes, y el desarrollo del trabajo a "tiempo parcial").

4. Los cambios en las reglas del juego formales

Las cinco nuevas orientaciones tienen incidencia sobre las reglas del juego formales, y suponen una adaptación de éstas.

a) ¿Una legislación protectora? Al hablar de cambios en las reglas del juego formales, es común que surja el debate respecto de "si" éstas deben, o no, ser protectoras de los trabajadores. Hay quiénes sostienen que la respuesta es sí, porque los trabajadores constituirían, en general, la parte más débil de la relación laboral. Hay otros que enfatizan las distorsiones que generan las actuales regulaciones del mercado del trabajo, para de allí concluir que sería mejor eliminar buena parte de esas normas supuestamente protectoras. Sin embargo, nos parece que más útil que debatir "si" debe protegerse, o no, a los trabajadores, dado que por lo demás existen razones sociales y políticas que hacen muy poco probable que dicha protección vaya a ser eliminada, es analizar "qué" proteger y "cómo" hacerlo.

b) Contrato individual. Las "viejas" instituciones laborales frente a la pregunta de "qué" proteger, otorgaron gran importancia a la inamovilidad laboral. Por eso fijaron indemnizaciones altas y un conjunto de restricciones administrativas para disminuir los despidos. Trataban de encarecerlos lo más posible. Las "nuevas" instituciones laborales, en cambio, reconocen que en la "nueva" economía se produce una mayor necesidad de movilidad laboral. La mayor creación de algunos empleos viene acompañada por una mayor destrucción de otros. Por lo tanto, el trabajador debe aceptar el cambio de empleo como un aspecto natural de su vida laboral. Las empresas, por su parte, como consecuencia del cambio tecnológico (digitalización) y la mayor integración a la economía mundial (globalización), deben adaptarse con mayor velocidad al cambio, que en el pasado. Esta necesidad de mayor adaptabilidad de las empresas y mayor movilidad de los trabajadores debe llevar a una nueva definición en materia de estabilidad en el empleo. En concreto, frente a la pregunta de "qué" proteger las "nuevas" instituciones laborales enfatizan

la protección a la movilidad laboral (más que la inamovilidad). Disminuye el énfasis en los costos del despido para dar mayor importancia a la protección del trabajador cesante. Del mismo modo, las "nuevas" instituciones laborales aceptan una mayor flexibilidad en materia de tipos de contratos de trabajo (por ejemplo, dándole una mayor importancia a los transitorios), así como respecto de las jornadas de trabajo y su distribución.

c) Negociación colectiva. En el avance hacia la "nueva economía", como fruto de la apertura y la globalización, el Estado pierde la posibilidad de facilitar los acuerdos en las negociaciones colectivas, a través de compensaciones de tipo arancelario, para arancelario, o de fijación de precios; las que en el pasado les permitían a las empresas trasladar a precios los mayores costos de los acuerdos salariales. Por otra parte, en una economía abierta, para mantener el pleno empleo, los salarios deben variar a un ritmo consistente con la productividad (al menos en el sector de bienes transables internacionalmente). Esto mismo lleva a que las negociaciones se vayan haciendo en forma cada vez más descentralizada, ya que en una estructura productiva muy heterogénea, como la que existe en buena parte de la región, la productividad sólo puede ser medida en la empresa. Ello también apunta en la dirección de una disminución de la importancia, así como de la conveniencia, de la intervención del Estado en la negociación colectiva. Lo que ha venido acompañado de un mayor énfasis en la autonomía colectiva, es decir, en el proceso de generación de normas a través de convenciones colectivas. El propugnar un papel de mayor importancia para la autonomía colectiva no exime al Estado de su responsabilidad de dictar normas (reglas del juego) que aseguren que las partes cuenten con los instrumentos idóneos y la protección suficiente para ejercer dicha función en un marco de equidad. Esto se debiera traducir, en el caso de los trabajadores, en reglas del juego que garanticen una auténtica libertad sindical (fueros, permisos y financiamiento sindical). La tendencia hacia una mayor descentralización en la negociación colectiva plantea también la necesidad de crear nuevos instrumentos para la protección individual de los trabajadores como, por ejemplo, un seguro de desempleo y el acceso a mecanismos eficaces de capacitación laboral. Es sabido que las estructuras de negociación más descentralizadas tienden a generar una menor cobertura que aquellas más centralizadas, dejando por tanto a un mayor número de trabajadores sin la protección de una convención colectiva, y plantea, por ello, la necesidad de mecanismos de protección individual que puedan suplirla, al menos en parte. En este proceso de descentralización es importante reconocer los diversos puntos de partida. Los países que parten con una estructura por rama de actividad con toda seguridad no van a terminar con la misma estructura de negociación que aquellos que parten con un sistema descentralizado a nivel de la empresa. Sin embargo, es muy posible que en ambos descubramos esta tendencia hacia una mayor descentralización.

d) Salarios mínimos. Existe un debate respecto de "si" el Estado debiera, o no, fijar salarios mínimos. Quiénes están a favor, argumentan que resultan indispensables para la legitimidad de las reglas del juego en materia laboral. Que se trata de una "institución social" que está tan arraigada en la cultura laboral de los países de la región que sería muy costoso ponerla en discusión. Destacan, también, que frente a situaciones monopsonicas no generan problemas de desocupación. Quiénes están en contra apuntan a los potenciales efectos negativos sobre el empleo de los salarios mínimos, especialmente entre los jóvenes y otros sectores de menor productividad. Es muy posible que la discusión respecto de "si" fijar, o no, salarios mínimos en los países de la región no sea demasiado relevante, en tanto parecen haber razones de orden político que hacen muy improbable su eliminación. Más útil pudiera ser el intentar responder a la pregunta de "cómo" fijar los salarios mínimos, de modo de cosechar los beneficios sociales y políticos de su existencia, pagando los menores costos posibles en materia de empleo. Recordemos que uno de los corolarios más importantes de la globalización es la necesidad que los salarios evolucionen en forma consistente con la productividad. Esto implica que, en particular, los aumentos reales de las remuneraciones mínimas debieran estar ligados al crecimiento de la productividad de la mano de obra. Ahora bien, normalmente el debate sobre el reajuste de los salarios mínimos contempla dos aspectos: una discusión sobre el monto de reajuste real que debiera otorgarse, y otra respecto del monto de reajuste nominal que debiera concederse para mantener el poder adquisitivo de las remuneraciones (para "recuperar" el poder adquisitivo perdido como consecuencia de la inflación). En un contexto de fuerte desaceleración inflacionaria, como la que ha vivido la región, la segunda discusión ha resultado más crucial que la primera. Es esencial persuadir a los actores sociales y políticos que para mantener el poder adquisitivo de los salarios, éstos deben evolucionar en concordancia con la "inflación esperada" (en el período en que va a regir el nuevo nivel salarial) y no sólo con la "inflación pasada" (la que transcurrió desde que se otorgó el últimos reajuste).

e) Capacitación. Hay un cierto cambio en cuanto a "qué" proteger, por la mayor importancia que cobra la necesidad de proteger la movilidad laboral. Pero el cambio más radical se ha ido dando respecto de "cómo" proteger. En la "vieja" economía, caracterizada por la mayor importancia, en muchos países, del desarrollo "hacia adentro", así como por un ritmo de cambio tecnológico menos acelerado que el actual, era posible para la autoridad del Estado el predecir las destrezas que se iban a requerir en el mercado laboral, y por tanto las necesidades de capacitación. Era común que se proyectara la demanda por mano de obra para diversos sectores y tipos de calificaciones, y sobre esa base órganos de capacitación del Estado desarrollaran sus programas de entrenamiento. Ello cambia en años recientes, tanto por la velocidad del cambio tecnológico (digitalización), como por una mayor integración a una economía mundial caracterizada por un alto grado de competencia (globalización). De realizarse los estudios mencionados, un alto porcentaje de sus

conclusiones quedarían obsoletas antes de que pudieran ser puestas en aplicación. Comienza, por lo tanto, a ser cuestionada la posibilidad misma que el Gobierno Central pueda acceder, a través de los medios convencionales, a la información necesaria para desarrollar programas de capacitación. Por otra parte, esta misma velocidad del cambio tecnológico y económico exige que los equipos requeridos para realizar el entrenamiento deban ser renovados con mayor periodicidad. Ello resulta muy costoso para los organismos de capacitación, y en la mayoría de los países de la región se concluye que no es factible, dado el financiamiento disponible, el renovar los equipos con la velocidad requerida. Se observan tres tendencias de cambio. En primer lugar, una tendencia hacia una mayor descentralización de la oferta de capacitación. Para descubrir las necesidades de capacitación hay que estar cerca del proceso productivo. Los requerimientos de una gestión eficaz de las empresas de capacitación apuntan en el mismo sentido. Esta descentralización de la oferta de capacitación es consistente con el hecho de que la generación de recursos para este propósito debiera ser una decisión que se tome a nivel centralizado. En segundo lugar, una tendencia a la privatización de la oferta de capacitación, para ligar de mejor forma los contenidos y el proceso de capacitación con el sistema productivo, a la vez que para mejorar la gestión del sistema de capacitación. En tercer lugar, una tendencia a crear nexos más estrechos entre el sistema de capacitación y el sistema productivo. El método más habitual ha sido a través de los sistemas de aprendizaje, a veces llamados "duales", según los cuáles los trabajadores obtienen su entrenamiento técnico en las instituciones de capacitación y su entrenamiento práctico en empresas que los reciben como aprendices. Este método permite, a su vez, enfrentar de mejor forma los problemas de renovación de equipos, ya que las empresas deben hacerlo para permanecer competitivas.

f) Seguridad Social. Se observa un movimiento desde los seguros sociales, que fueron característicos de las "viejas" instituciones laborales, hacia la creación de sistemas de auto-seguro. El caso más notable ha sido el de las pensiones. Por otra parte, hoy se debate, en varios de los países de la región, la conveniencia de crear sistemas de auto-seguro para la protección del trabajador frente al desempleo, a través de la creación de cuentas individuales. Si bien no comparten el riesgo entre distintas personas, dan acceso a liquidez, y con ello contribuyen a la movilidad laboral; tienen un impacto muy bajo sobre los costos laborales; y no sufren del "riesgo moral" característico de los seguros de desempleo tradicionales; y no demandan recursos públicos cuantiosos. Pero sin duda el cambio fundamental se produjo en el sistema de pensiones. En buena parte de la región se crearon sistemas de capitalización, administrados por el sector privado, que coexisten, en proporciones diversas, con el antiguo sistema de reparto. Este último, una de las piedras angulares de las "viejas" instituciones laborales, fue criticado, desde el punto de vista de la equidad, por la diversidad de reglas que generó para distintos grupos de trabajadores. También se le objetaron las altas tasas de cotización, y su

impacto negativo sobre los déficits fiscales, los que dañaban la competitividad de los países, tan necesaria en el mundo globalizado de la "nueva" economía. Se apostó a que el sistema de capitalización contribuiría a la profundización del mercado de capitales y el aumento del ahorro.

5. Las reglas del juego informales

Las instituciones laborales no sólo se expresan en reglas formales (leyes o contratos), sino también en reglas informales, que son determinantes para el comportamiento del mercado laboral. Dichas reglas informales tienen una serie de efectos:

a) Generan gradualidad en los cambios: las reglas del juego informales, costumbres, tradiciones, códigos de conducta, le dan más continuidad histórica a las reglas del juego, que lo que sugieren los posibles cambios en las reglas del juego formales (en particular las legales). Por ejemplo, la ley puede posibilitar la existencia de organizaciones sindicales, y alguna forma de negociación colectiva, para el sector público. Sin embargo, observamos que en los países en que dichas leyes no existen, los trabajadores del sector público también se organizan, aunque de un modo informal, y crean mecanismos para negociar sus condiciones de trabajo con su empleador (el Estado). Cuando el Estado decide reconocerles esos derechos por ley, normalmente el cambio es mínimo respecto de las condiciones que ya habían alcanzado al margen de ella.

b) Las reglas informales se expresan también en el modo en que se ejerce la función fiscalizadora del Estado; que es a su vez clave desde el punto de vista de la evolución de las instituciones laborales. La fiscalización varía por las dificultades para ejercerla respecto de determinados aspectos de las relaciones laborales; por la función de utilidad de quiénes fiscalizan (es decir, por sus intereses); y por los objetivos explícitos o implícitos de las políticas públicas (en algunos países de la región, es común que luego de la aprobación de una ley que el gobierno estima inconveniente simplemente se evite su fiscalización, haciendo en gran medida inefectivo el proceso legislativo).

c) Una de las expresiones más significativas de estas reglas del juego informales se da en el caso de la concertación social. Tal como en el caso del debate respecto del carácter "protector" de la legislación laboral, al hablar de concertación social hay quiénes la analizan desde la perspectiva de "si" ésta debiera o no tener lugar. Por una parte, las versiones neo-liberales más extremas estiman que los sindicatos, y en general los gremios, interfieren con el normal ajuste de los mercados. Y serían los mercados, operando sin interferencias, los que asegurarían el bienestar social. De allí que haya que evitar la concertación, que terminaría por fortalecer y legitimar a los gremios. Por otro lado, la visión corporativista propugna el fortalecimiento de

los sindicatos y los gremios en todos los ámbitos y está, por tanto, por la implantación de la concertación social en todo momento y lugar. Tal como en el caso del debate respecto del carácter protector de la legislación laboral, pensamos que más útil que debatir "si" debe haber concertación social, la que por lo demás no va a desaparecer en tanto existan actores sociales que se relacionen entre sí, a través de múltiples formas de negociación, es preguntarse ¿dónde debe darse? (¿en la empresa? ¿en el sector económico? ¿a nivel global?) ¿para qué? (¿para que los salarios crezcan con la productividad? ¿para redistribuir ingresos?) ¿cómo? (¿de un modo bipartito o tripartito?) ¿cuándo? (hay problemas cuya resolución puede ser más conveniente dejar a las instituciones políticas democráticas, en que se da la regla de "un hombre un voto", a diferencia del mercado en el que dominan los "pesos", o de la concertación social en la que cuentan los "recursos organizacionales"). La respuesta variará, a nuestro juicio, dependiendo de cuáles sean los temas a concertar y el marco económico e institucional en el que se esté. Algunos ejemplos: i) Determinación de remuneraciones: ¿Para qué? En una economía abierta los salarios deben concertarse para que crezcan de acuerdo con la productividad. ¿Dónde? Las grandes diferencias en el nivel y la evolución de la productividad entre las empresas de un mismo sector de actividad económica, hace conveniente que ésta tenga lugar al interior de la empresa. ¿Cómo? Dado que lo que se negocia dice relación con la productividad de cada empresa, lo ideal es que sea bipartita. ii) Políticas laborales (por ejemplo, políticas de capacitación). ¿Para qué? Para legitimar las nuevas reglas del juego entre los principales actores sociales. ¿Dónde? A nivel nacional dado que se trata de la generación de "bienes públicos". ¿Cómo? De forma tripartita, dado que es el Estado el que tiene que implementar las nuevas políticas. De estos dos ejemplos concluimos que las respuestas al ¿dónde? (nivel descentralizado o centralizado) y al ¿cómo? (bipartismo o tripartismo) dependen de los temas de los que se trate (¿para qué?) y no de visiones ideológicas que transformen estos temas (centralización versus descentralización; bipartismo versus tripartismo) en cuestiones de principio general. Por último, el tomar una perspectiva más instrumental, respecto de la concertación social, tiene una segunda implicancia. Aceptar que no siempre, ni respecto de todos los temas, resulta conveniente usar el instrumento de la concertación, es también reconocer que en determinadas circunstancias conviene aceptar abiertamente el conflicto, como el modo más adecuado para resolver las diferencias. Tomar una perspectiva más instrumental respecto de la concertación es también tomar una postura más instrumental respecto del conflicto. De allí que la nuestra se pueda denominar una propuesta estratégica del "concer-flicto", lo que exige definir cuáles van a ser las áreas de conflicto y cuáles las áreas de concertación.

6. Un enfoque de economía política

Los estrechos límites de lo posible hacen evidente la necesidad de un enfoque de economía política. ¿Cómo hacer los cambios?

a) ¿Porqué no evolucionan, naturalmente, las instituciones hacia aquellas más eficientes?

En la posible evolución de las instituciones laborales actúan dos fuerzas, que operan en sentido opuesto: i) la de la retroalimentación ("feedback"), que apunta en la dirección de una evolución natural hacia instituciones más eficientes. De acuerdo con esta tendencia, los cambios en la estructura de oportunidades inducirían cambios en las instituciones. Estas últimas se irían adaptando, más o menos espontáneamente, a las nuevas realidades, a medida que ellas emergen. Los países que insisten en tener las instituciones "inadecuadas" pagarían un precio por ello. La competencia del mercado terminaría por disciplinarlos; ii) la de la inercia ("lock-in"), que destaca la relación simbiótica que existiría entre las instituciones y las organizaciones. Por ejemplo, las reglas del juego en materia de negociación salarial para los profesores dio origen a sindicatos nacionales de maestros. Intentar descentralizar la negociación colectiva de los profesores, para llevarla a nivel de la comuna o de los establecimientos educacionales, se enfrentaría a los intereses de esas organizaciones nacionales, para las cuales un cambio de dicha naturaleza significaría una reducción drástica de su poder. Habría, por lo tanto, una inercia en las reglas del juego que tendría su origen en la acción defensiva de las organizaciones que nacieron al amparo de las "viejas" reglas.

La interacción entre las dos fuerzas mencionadas hace que se produzcan trayectorias diferentes, en los distintos países, dependiendo de cual haya sido su evolución histórica ("path-dependence").

b) Como para cambiar las reglas del juego en muchos de los campos mencionados se requiere ir contra las organizaciones que surgieron al amparo de las "viejas" reglas, las que en mucho casos resistirán los cambios, será un análisis del tipo costo-beneficio (tanto económico como político), el que llevará a los gobiernos a emprender cambios de esta naturaleza.

c) Estrategias para el cambio: Hay dos enfoques posibles, aunque uno de ellos es el más habitual: i) la estrategia de "shock": normalmente tiene lugar sólo frente a situaciones de crisis (ya sean políticas: como revoluciones, dictaduras u otras crisis políticas extremas; o económicas: como hiperinflaciones o niveles de desempleo extremos); ii) la estrategia "gradualista": es la más habitual y toma varias formas.

Por una parte están los intentos de actuar sobre el "margen" del mercado laboral. Es el caso de varios países de la Unión Europea y, en nuestra región, el caso de Argentina. Para, por ejemplo, disminuir los costos del despido o los costos de la seguridad social, en vez de modificarse directamente los montos de las indemnizaciones y de las cotizaciones previsionales, se crean nuevos contratos, que sólo se aplican para los nuevos trabajadores contratados, a los que se les aplican normas especiales en estas materias. Al inicio, afectan directamente sólo a una pequeña minoría de los asalariados, pero con el correr del tiempo éstos pasan a constituir una proporción significativa de los contratos de trabajo, creando condiciones, desde el punto de vista de la economía política del cambio, para hacer una transformación mayor. Otra forma que toma la estrategia "gradualista" viene por el lado de la fiscalización. Las instituciones encargadas de esta tarea empiezan a disminuir el rigor con que hacen cumplir ciertas normas y de ese modo van creando, en la práctica, un cambio en su aplicación. En tercer lugar, la estrategia gradualista puede tomar la forma de una sucesión de cambios legales que, como resultado de un proceso acumulativo, terminan por producir un cambio sustantivo. Por último, y como ya señalamos más arriba, las instituciones laborales, en general, cambian gradualmente aún cuando los cambios legales pretendan lo contrario. Las llamadas "restricciones informales", costumbres, tradiciones, códigos de conducta, hacen que el cambio ocurra más lentamente que lo que muchas veces el legislador desearía.

d) La aplicación exitosa de una estrategia gradualista supone seleccionar bien de entre las distintas alternativas de políticas que existen, para cada uno de los objetivos buscados. Por ejemplo, consideremos las diferentes políticas para transferir ingresos a los desempleados: indemnizaciones por despido, seguro de desempleo tradicional, cuentas individuales, empleo público y capacitación. Para seleccionar entre estas diversas políticas se deben considerar los criterios económicos habituales: cobertura, costo, incentivos. Pero, desde una perspectiva de economía política, se deben agregar, al momento de elegir, otras consideraciones: i) Distinguir las políticas de ida y vuelta de las que tienden a transitar sólo en una dirección. Algunas políticas tienden a permanecer. Si para transferir ingresos a los desempleados se aumentan las indemnizaciones, lo más probable es que cuando el desempleo disminuya no se podrá volver atrás, aunque exista la decisión de no usar más dicho instrumento. Es más fácil reducir los montos destinados a capacitación o los recursos para obras públicas; ii) Escoger un sesgo por el largo plazo. Este punto está relacionado con el anterior, en tanto es el fruto de la existencia de fuertes costos asociados a la reversión de determinadas políticas. Debemos preguntarnos cuáles son las instituciones que deseamos tener en el largo plazo, de aquí a diez o veinte años más. En el caso de las políticas mencionadas, es probable que preferiríamos las cuentas individuales, por su protección a la movilidad laboral, con escaso impacto sobre los costos laborales y el déficit público, así como por la ausencia de "riesgo moral"; también escogeríamos la capacitación; en tercer lugar, el empleo público.

Luego vendrían el seguro de desempleo tradicional y las indemnizaciones: probablemente querríamos poco de ellos; iii) Considerar las presiones políticas. Distinguir entre las políticas que tienden a surgir espontáneamente de aquellas que hay que crear o estimular. Cuando el desempleo crece la economía política de algunas de las acciones les dan un gran impulso, es por ejemplo el caso del empleo público (todos lo quieren, excepto, por supuesto, el Ministro de Hacienda); también el caso de la capacitación y los recursos para el seguro de desempleo. Por contraste, las cuentas individuales y las indemnizaciones no reciben dicho impulso. De modo que si desea avanzar en las políticas del primer grupo probablemente no se necesitará usar del acelerador. Lo contrario ocurre con las del segundo grupo; iv) Ver la robustez de las políticas frente a una mala gestión de gobierno o una mala calidad de la política. Algunas de las políticas son robustas a la falta de sistemas de información adecuados, instituciones gubernamentales ineficientes y aún a sistemas políticos de baja calidad. Otras se ven muy afectadas por la mala calidad en cualquiera de estos aspectos. Las más robustas son, a mi juicio, las cuentas individuales y las indemnizaciones. Las menos robustas son el empleo público, la capacitación y el seguro de desempleo tradicional; v) No olvide los medios de comunicación. Este es otro aspecto de la economía política. Los gobiernos necesitan mostrar que hacen cosas, especialmente cuando el desempleo aumenta. Desde esta perspectiva, la pregunta no es sólo cuán efectiva es cada política, sino cuánto impacto van a tener sobre los medios de comunicación. Las de mayor impacto son probablemente el empleo público, la capacitación y el seguro de desempleo. Después vienen las indemnizaciones y las cuentas individuales.

7. Conclusiones

- a) Las instituciones son claves; y deben estar adaptadas a la realidad económica (globalización), tecnológica (digitalización) y social (heterogeneidad) de una época. Deben estar adaptadas al nuevo rol del mercado, el Estado y la sociedad civil.
- b) Las "nuevas reglas del juego" enfatizan el "retorno" (frente a la búsqueda de la seguridad), una mayor "libertad" (frente a los derechos irrenunciables), un mayor énfasis en el "autoseguro" (frente al seguro social), un papel más preponderante de las "reglas informales" (frente a las reglas formales) y a su determinación por la "autonomía social" o "sociedad civil" (frente a la determinación por la ley).
- c) Ello se traduce en materia de políticas laborales en un cambio respecto de "qué" proteger y "cómo" protegerlo; un espacio mayor para la autonomía de la voluntad de trabajadores y empresarios; el paso desde la protección de la inamovilidad a la protección de la movilidad, y la búsqueda de mayor flexibilidad en los contratos individuales, en particular en lo que respecta a horarios y jornadas; una tendencia hacia la descentralización de la negociación colectiva, e incluso la "customización"

de las condiciones laborales para grupos pequeños de trabajadores; la fijación de salarios mínimos que evolucionen en estricta relación con la productividad; un esfuerzo de capacitación que sea creciente en términos de sus recursos, los que debieran ser definidos en forma centralizada, pero cuya administración sea muy descentralizada y con fuertes nexos con el sector privado; un sistema de seguridad social en el que cobran una importancia creciente los auto-seguros, frente a los seguros sociales tradicionales.

d) Para entender y posibilitar los cambios en estas instituciones laborales necesitamos de un enfoque de economía política, que reconozca los estrechos límites de lo posible, que combine el "shock", que aunque infrecuente tiene a veces su oportunidad, con el "gradualismo"; y que acepte el "concer-flicto" como una estrategia tanto para la concertación social como para el cambio en las instituciones laborales.

Cuadro N° 1

LIBERTAD EMPLEADOR

		(+)	(-)
LIBERTAD TRABAJADOR	(+)	I	II
	(-)	III	IV

REFERENCIAS

North, Douglass (1990); Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge: Cambridge University Press.

Sen, Amartya (1999); Development as Freedom, New York: Alfred A. Knopf.