

Duncan Campbell

Werner Sengenberger

## Regulaciones laborales, eficiencia económica y desarrollo: lecciones de la experiencia con la reestructuración industrial

En los años 1980, las instituciones laborales en general y las regulaciones en particular, comenzaron nuevamente a ser vistas por miembros influyentes de las corporaciones económicas y de los políticos como enemigas de la competencia y los mercados libres. Las soluciones a la crisis económica fueron condicionadas bajo la premisa de que existe un "trade-off" entre el crecimiento económico y las normas laborales o, en términos del mercado de trabajo, un "trade-off" entre la creación de empleo y la elevada protección al empleo. Se deducía que las normas laborales pueden ser sostenibles en un clima de crecimiento, pero que se han convertido en fuentes de rigidez en la fase de competencia internacional intensificada, y en la consecuente necesidad de acelerar el ajuste. Para probar el aserto general se presentaron casos específicos de reglas y regulaciones laborales efectivamente antiguas, superadas y rígidas.

En los años 1990 esta perspectiva no ha desaparecido. La propagación de economías de mercado, particularmente en Europa Central y del Este, y la continua reestructuración industrial en las economías de mercado establecidas, plantearon nuevos desafíos para el rediseño de

Este trabajo es el capítulo de conclusiones de la colección de artículos editada por ambos autores con el título *Creating Economic Opportunities. The role of labour standards in industrial restructuring*, Geneva, International Institute for Labour Studies, 1994. Se reproduce con autorización de ese Instituto.

industrias, sistemas salariales, de protección social, de relaciones industriales, de formación profesional, educación y entrenamiento. Sin diseñar nuevas instituciones, muchas regiones enfrentaron la posibilidad de migraciones masivas que tendrían la posibilidad de sobrepasar a los sistemas establecidos y empobrecer aun más a aquéllos que permanecen en la zona. Seguramente el hecho de que estas migraciones ya estén ocurriendo subrayan la urgencia de la reforma institucional. Irónicamente, este avance mismo de la liberalización de los mercados de productos ha creado la necesidad de instituciones más poderosas en el mercado de trabajo.

Menos comprendido es, sin embargo, el rol de las normas laborales en la promoción de la eficiencia competitiva y del desarrollo económico sustentable. Las normas laborales no son “bienes suntuarios” cuyo consumo resulta muy costoso en períodos de turbulencia económica y de recesiones, sino soportes esenciales y herramientas que facilitan mejores resultados no sólo sociales sino también económicos. Las oportunidades económicas provistas por estas regulaciones son más significativas en situaciones de declinación industrial y fuerte competencia. De hecho, es en esas situaciones cuando las normas laborales pueden hacer su más fuerte contribución en tanto previenen contra la repetición de conductas estrechas y cortoplacistas. Para facilitar que las normas cumplan su papel en los períodos críticos deben ser creadas y fortalecidas en los “buenos tiempos”.

Este trabajo<sup>1</sup> resalta el rol económico y el efecto de ciertas normas laborales específicas puestas en juego –y, en ocasiones, en riesgo– durante los procesos de reestructuración industrial. Los estudios de caso registran cómo las normas de participación, protección y promoción pueden producir resultados compatibles con los cambios. De igual forma, los casos demuestran que la ausencia o debilidad de las normas es más que socialmente perniciosa: regulaciones inadecuadas pueden contribuir a una espiral descendente de erosión económica. Los casos presentados en el libro revelan lo que puede denominarse “economía de las normas laborales” y, al ilustrar cómo las normas canalizan el comportamiento económico, muestran varias lecciones recibidas.

<sup>1</sup>Se refiere al libro ya citado.

## Lección 1:

La lógica socioeconómica de las normas es reconciliar los intereses de los empleadores y trabajadores en el presente y el futuro

Las normas laborales tienen un buen sentido económico aun cuando este sentido no sigue la lógica de los textos económicos neoclásicos. La racionalidad económica de las normas laborales tiene orígenes colectivos o “sociales” en relación con tres aspectos:

(a) *Las normas laborales reflejan un aprendizaje acumulado y, como tales, son una suerte de pacto intergeneracional.*

La particular racionalidad económica de las normas se origina en las circunstancias en las cuales surgieron. Muchas normas son una respuesta a un masivo y creciente deterioro social originado en las fallas del mercado o en el comportamiento económico descontrolado que se hace visible en la misma empresa, en el mercado de trabajo más amplio, o más tardíamente. Las normas son diseñadas como guías para la acción correctiva o preventiva, que puede evitar resultados perniciosos, y más aún, como instrumentos para alentar y promover comportamientos más constructivos y prácticas socialmente más aceptables. Desde luego, en tanto instrumentos enraizados históricamente, algunas normas se vuelven obsoletas en ciertas situaciones. Pero esto no es argumento válido para fundar su desmantelamiento, sino su renovación.

(b) *Las normas son un medio para equilibrar los intereses dentro de las firmas y de sus fuerzas de trabajo, y entre las empresas (en una industria, una región, una nación o la economía internacional).*

Para dar un ejemplo, la regulación es necesaria para balancear los costos y beneficios de la formación profesional en las firmas destinadas a producir calificaciones generales y portables en el mercado de trabajo. Sería poco probable que tales calificaciones, que hoy son de importancia crítica para la flexibilidad funcional de las empresas, se generen en ausencia de regulaciones. La empresa individual sería reticente a invertir por temor a que los trabajadores que capacite sean captados por otras firmas, perdiéndose los costos de tal inversión.

(c) *Las normas laborales proveen el marco institucional para la inversión social hacia el futuro.*

Volviendo al ejemplo anterior, la inversión de las empresas en calificaciones genéricas para el mercado de trabajo puede ser vista como una inversión colectiva que mejore la capacidad de ajuste de las empresas en el futuro. Abre opciones para todas las formas de adaptación al mercado que requieren mano de obra de alta calificación y facilita el intercambio de trabajadores calificados entre firmas, de acuerdo con las demandas individuales.

La regulación que prescribe un equipamiento específico de seguridad para la prevención de accidentes es, igualmente, una inversión para la viabilidad futura de la economía. Hoy las empresas incurren en costos para ahorrar costos en el futuro. Los costos de los accidentes son, en contraste con los costos directos, frecuentemente impredecibles en volumen e intangibles por su naturaleza. Incluyen pérdidas de producción, materiales, equipo, tiempo del personal y los directivos, etcétera.

En términos generales, entonces, las normas laborales pueden ser vistas como inversiones en recursos productivos, o en la protección de recursos productivos cuyos costos y retornos se distribuyen entre un gran número de competidores. Las normas son herramientas útiles para las “eficiencias colectivas”, las que exceden la suma total de la eficiencia disponible que proviene del comportamiento puramente individual de las empresas. Además, las normas contribuyen a crear las “eficiencias dinámicas” en tanto permiten y alientan inversiones sobre una base de recursos futuros, y por ello, en potenciales desempeños futuros, que cada firma individualmente tampoco puede proveer. En el pasado, los economistas como John M. Clark hablaron de “capital social”. Ellos hablan hoy de “bienes públicos” en el mercado de trabajo.

Sin regulaciones generales o convenios colectivos, las empresas son inducidas, sino forzadas, a adoptar políticas cortoplacistas y parroquiales. Son víctimas del individualismo oportunista (“¿por qué debo preocuparme del bienestar de otras firmas?”) o de la impotencia individual (“quisiera dar más entrenamiento pero no puedo porque los riesgos son demasiado grandes”). Prefieren “comprar” antes que “producir” calificaciones; pero si nadie desea comprometerse en la formación profesional, el mercado de trabajo estará desabastecido de recursos humanos adecuados. Las empresas son tentadas especialmente en períodos recesivos a sacar ejecutivos de ciertas áreas, reduciendo el potencial de revitalización de las mismas.

Las oportunidades para generar recursos productivos a través de inversiones conjuntas son prácticamente ilimitadas en naturaleza y alcance. Se extienden desde recursos humanos y recursos técnicos (ambos incrementan la productividad) hasta la estabilidad social (haciendo más predecibles y seguros los retornos de la inversión), la resolución regulada de los conflictos

y la paz social (lo que atrae nuevas inversiones). Todos estos recursos extienden, antes que reducen, las opciones de las empresas para el ajuste y la buena performance

## Lección 2:

### Resulta engañoso juzgar las normas laborales en términos puramente microeconómicos

Dado que la lógica inherente a las normas laborales es intertemporal y colectiva, ellas naturalmente desafían una evaluación en términos exclusivamente microeconómicos. La perspectiva micro es demasiado estrecha para captar los efectos e implicaciones de las normas. Las normas no pretenden maximizar la eficiencia de la empresa individualmente considerada ni retribuir conductas cortoplacistas. Aun así muchas de las objeciones económicas a las normas laborales están basadas en la lógica de corto plazo de los costos y beneficios de las regulaciones para la empresa individual. Un cargo frecuentemente formulado es que las normas elevan el costo del ajuste de la empresa, ya sea en términos de costos directos o por los largos y pesados procedimientos que deben seguirse al efectuar ajustes.

Cuando las empresas están obligadas a pagar salarios mínimos legales o convencionales, o compelidas a otorgar preaviso e indemnizaciones en caso de despido, o a sostener a los programas públicos de formación profesional, o a emplear a cierto número de personas discapacitadas con los mismos salarios, etc., desde luego se incrementan sus costos. La posición competitiva de la empresa podría mejorar –al menos temporariamente– si se la dispensara de tales costos. Pero, ¿mejoraría esto la economía en su conjunto? Esto sucedería solamente si se asume la identidad de intereses entre una empresa y la economía. Sin embargo, esta identidad no existe en la realidad sino en el modelo de mercados competitivos. En este modelo la ambición de las empresas es eliminar a sus competidores. Sin normas que restrinjan la competencia en el mercado de trabajo, existe un limitado espacio para la cooperación, con la cual todas las empresas puedan beneficiarse, y que podría ampliar las oportunidades económicas más allá del nivel que lograría la empresa individualmente.

Desde luego, frecuentemente existe cierto campo para la ampliación de las normas laborales a nivel de empresa, sin una regla general o institu-

cional. La historia industrial proporciona muchos ejemplos de empresarios creativos que elevaron las normas y fueron recompensados. Uno de los mejores ejemplos es el de los “cinco dólares diarios” de Henry Ford, un salario muy avanzado para su época. Ford entendió la lógica del “salario de eficiencia”, esto es, la motivación adicional y la reducción de la rotación que se obtienen con salarios mejores. También comprendió que el trabajador es un consumidor y que remuneraciones más altas elevan la demanda al incrementar el poder de compra de los trabajadores, lo cual es necesario para absorber un producto creciente; la mayor producción permite, a su vez, aumentar las economías de escala y facilita nuevos incrementos salariales, etc. Pero no todos los empresarios se comportan como Henry Ford. Es posible que no quieran o no puedan tomar la misma ruta. Muchos son “pasivos” o “rapaces”, para usar los términos de Frank Wilkinson.<sup>2</sup> Para hacerlos “creativos” se requiere fijar un piso general a los salarios y a las otras condiciones de empleo a fin de presionar a las empresas a mejorar la productividad del trabajo y los procesos tecnológicos, y con el objeto de aceptar el rol que juega la participación en una exitosa implementación de los nuevos métodos de producción.

### Lección 3:

10

Las normas laborales tienen un rol que cumplir en la creación de externalidades positivas

<sup>2</sup>Autor del capítulo 3 del libro, titulado *Equality, efficiency and economic progress: The case for universally applied equitable standards for wages and conditions of work*. Para este autor, la “pasividad” puede definirse como respuesta mínima a la competencia determinada exógenamente y otras presiones mediante ajuste de costos dentro del contexto técnico, organizacional y de mercado dado. Las conductas rapaces comprenden la búsqueda activa de bajos salarios y pobres condiciones de trabajo dentro de estructuras técnicas, organizativas y de mercado dadas, en procura de ganancias rápidas y fáciles. Las conductas creativas comprenden a las nuevas estrategias competitivas, basadas en el desarrollo de nuevos productos y procesos, formas organizacionales y de mercado que, particularmente en una era en la que el éxito en la competencia exige un alto grado de respuesta a las demandas del consumo en términos de calidad y variedad, necesitan de una fuerza de trabajo altamente calificada y versátil, con altos salarios y buenas condiciones de trabajo (págs. 81-82).

Hay otros aspectos en los cuales las implicaciones de costos y beneficios de las normas laborales no pueden ser enteramente captados en el nivel de las empresas. Durante los años 1980, cuando se relajaron las normas y regulaciones, se asumió erróneamente que la disminución de costos a nivel micro generaba ventajas en el nivel macro, como si no hubiese implicaciones de costos provenientes de la economía externa a la empresa.

Economizar en normas laborales, externalizando costos o riesgos laborales, puede aparecer, a primera vista, como un curso de acción atra-

yente. Pero los beneficios de corto plazo de tal estrategia pueden ser largamente sobrepasados por los costos en el largo plazo, en tanto la empresa que busca beneficios de una estrategia de bajos costos laborales puede estar limitando sus futuras opciones estratégicas, sesgándose a servir el estrato más bajo y menos rentable del mercado: ahorro en costos laborales en el corto plazo con costos en el largo plazo por la pérdida de ingreso potencial. Ya se ha planteado que la función primordial de las normas no es maximizar la eficiencia de la empresa individual. Pero una cuestión igualmente importante es que la eficiencia de la firma individual —y su futuro potencial— no son necesariamente maximizados en ausencia de normas.

Una lógica similar sigue la organización económica más allá del nivel de la firma. La descripción de Craypo sobre la reestructuración en una comunidad estadounidense es un caso que viene a cuento (Capítulo 9, caso 1)<sup>3</sup> Después de la declinación económica de la industria pesada de la región, y al no preverse que una mano de obra bien educada y entrenada es el incentivo clave para atraer inversiones de aquellas firmas que más contribuirían a la base tributaria de la comunidad, South Bend siguió una estrategia de publicitar sus bajos costos laborales y sindicatos dóciles, atrayendo a aquellas firmas que menos contribuyen al resurgimiento económico de la región, esto es, las empresas que buscan mano de obra barata. En tanto se observan amplias diferencias de ingresos entre las industrias en expansión y en contracción, la reducción del poder de compra y de los impuestos sobre los ingresos determinaron la caída de la base tributaria con la cual se financia la infraestructura pública. Esto contribuyó a disminuir las opciones para el “re-desarrollo” local distintas a la del incremento del empleo de bajos salarios.

11

En algunos lugares la externalización de costos representa un riesgo más obvio. Por ejemplo, en las economías en transición de Europa Central y del Este, el empleo redundante sigue siendo el mayor problema. Pero parece claro que, aun sin una demanda robusta, convertir a los trabajadores redundantes en un conjunto masivo de desocupados resulta una solución plagada de problemas. Esta es una de las razones por las cuales, de acuerdo con Bosch,<sup>4</sup> los “planes de empleo” de Alemania Oriental que preservan la vinculación de los trabajadores redundantes con el mercado de trabajo interno antes que arrojarlos al mercado de trabajo externo, están ganando estimación general entre los empleadores, los sindicatos e, incluso, el gobierno.

<sup>3</sup>Charles Craypo: “South Bend, Indiana, United States: Regional industrial restructuring without labour union participation”, en *Creating Economic Opportunities... op. cit.*, Caso 1 del Capítulo 9.

<sup>4</sup>Gerhard Bosch es autor del Capítulo 7 del libro ya mencionado, titulado *Company -internal restructuring and retraining: Employment plans and employment companies in West and east Germany*.

La declinación de la industria naviera sueca determinó el despido

de 25.000 trabajadores. Hessler y Strath<sup>5</sup> muestran, sin embargo, que, a través del planeamiento específico, los trabajadores despedidos fueron efectivamente reentrenados y reubicados en otros contextos industriales, incluyendo algunos emergentes. El desempleo involuntario se redujo al mínimo. Este proceso requirió planeamiento estratégico de largo alcance, inversiones, la participación de todos los involucrados y la motivación de los trabajadores en riesgo otorgándoles seguridad en el empleo y en los ingresos. La reestructuración planeada fue sin duda costosa. Sin embargo, puede argumentarse que la externalización pasiva de los costos y el alto desempleo resultante no hubiesen sido, necesariamente, la alternativa menos onerosa.

En síntesis, los efectos negativos sobre el mercado de trabajo global de las decisiones micro de corto plazo pueden sobrepasar los beneficios que ellas pueden generar. En este sentido, las decisiones de las firmas, individualmente consideradas, tendientes a mejorar su competitividad a través de la externalización de algunos de sus costos, pueden tener algunos efectos benéficos pero también el efecto paradójico de sobrecargar con nuevos gastos a la empresa. El reconocimiento de las consecuencias latentes de la externalización de costos ha delineado la evolución de las políticas ambientales y esos argumentos deberían aplicarse también a las políticas sociales. En principio, la contaminación ambiental se consideró como un producto del proceso industrial, cuyos costos no eran soportados por las empresas contaminantes. Sólo gradualmente las políticas evolucionaron hacia la "internalización" de los costos ambientales. Como Sengenberger anota en el Capítulo 1<sup>6</sup>, "La reestructuración industrial plantea esencialmente el mismo tipo de problema. Requiere recursos y produce desechos que pueden ser enterrados o manejados a través del reciclaje y medidas preventivas. La primera alternativa traslada los costos y riesgos hacia terceros —otras economías o las generaciones futuras— lo cual puede acarrear consecuencias incalculables y prolongadas". La segunda impulsa una actitud socialmente más responsables y alienta soluciones naturales.

12

<sup>5</sup>Heiner Heseler y Bo Strath, autores del Capítulo 8 del libro, *Reestructuring at the industry level: Resolving the shipbuilding crisis in Germany and Sweden*.

<sup>6</sup>"Labour standards: An institutional framework for restructuring and development", en *Creating Economic Opportunities... op. cit.*

#### Lección 4: Los beneficios económicos de las normas son frecuentemente difíciles de identificar

Las normas laborales pueden ser vistas como (demasiado) onerosas debido a que sus costos son generalmente directos, fácilmente visibles, mensurables, inmediatos y localizados, mientras que muchos de sus beneficios tienen características opuestas: son indirectos, ocultos, intangibles, de difícil o imposible medición, dilatados en el tiempo y no localizados. Solamente cuando, por inexistencia o violación de las normas, el daño es infligido a las empresas, los trabajadores o la sociedad en su conjunto, sale a la superficie su naturaleza, extensión, o la falta de las mismas.

Por ejemplo, los gastos en que incurre el empleador para proteger a los trabajadores de los accidentes o enfermedades profesionales, así como los gastos gubernamentales para realizar las inspecciones y asesorar, pueden ser relativamente bien cuantificados. El costo del cuidado de los trabajadores accidentados y los gastos para su reemplazo, que pueden ser iguales o mayores, puede ser también transparente y susceptible de cálculo. Pero es más dificultoso detectar y evaluar la pérdida de productividad, de poder de compra y de la recaudación del impuesto sobre el ingreso que acarrea la insuficiencia de la salud y la seguridad ocupacional. Adicionalmente, los terriblemente costosos accidentes industriales de los últimos años —derrames petroleros y desastres en plantas químicas y nucleares entre otros— son, en última instancia, casi todos productos de las fallas de procedimientos y normas de las gerencias de recursos humanos, o sea, de las normas sobre capacitación, salud y seguridad. El ahorro de algunos dólares en medidas de protección en Bhopal le costó a la Union Carbide muchos millones de dólares en compensaciones y pérdida de negocios (Swepston, 1989).

13

Otro conjunto relevante de ejemplos proviene de la literatura económica sobre la discriminación. Desarrollar e implementar políticas de igualdad de oportunidades en el empleo puede ser costoso y disruptivo de pautas ocupacionales acendradas pero discriminatorias. Frente a estos costos, sin embargo, deben ubicarse los beneficios económicos de la no discriminación. La discriminación basada en el sexo o la raza es, después de todo, una distorsión para la cual la penalización no es sólo social sino también económica, y se puede medir en la subutilización de recursos humanos, en los desajustes entre la demanda y la oferta de trabajo, y en ineficiencias y cuellos de botella para el crecimiento económico. Estos resultados están bien docu-

mentados en la literatura macroeconómica sobre la discriminación ocupacional contra la mujer y sobre los efectos económicos de “la barrera de color” bajo el apartheid en Sudáfrica.

Hasta donde llega nuestro conocimiento, hay pocos estudios disponibles que hayan tratado de contabilizar tan completamente como sea posible la variedad y dispersión de los costos de las enfermedades profesionales, o de otras fallas en implementar normas laborales. Más esfuerzos en esta área podrían encontrar el “balance” correcto en la contabilización de costos y beneficios, y mejorar las oportunidades para su adopción e implementación.

Aun cuando es obvio que las normas superan el test de costos y beneficios económicos, pueden no tener muchas oportunidades por falta de apoyo político. Lee Swepston (1989, pág. 10) plantea el hecho de que los ministerios de trabajo que frecuentemente están encargados del establecimiento y del control de las normas laborales, tienden a tener un muy bajo status en la jerarquía gubernamental. Esto es especialmente cierto en los países en desarrollo, aunque no exclusivo de ellos, donde los inspectores del trabajo suelen ser los primeros en ser despedidos cuando se recortan los presupuestos públicos.

14

### Lección 5: Las normas laborales actúan como reglas para las esferas de la competencia

El impacto de las normas laborales no puede evaluarse completamente sin considerar cuál es su cobertura. Si pensamos en las normas laborales como las “reglas” mismas, y la amplitud de su cobertura como los “límites” dentro de los cuales las reglas se aplican, la analogía más apropiada del rol de las normas laborales en la esfera económica es con el papel de las reglas en una competencia atlética. En cualquier deporte existen reglas compartidas por los participantes y límites dentro de los cuales se aplican dichas reglas. Significativamente, las estrategias y los comportamientos de los jugadores están delineados no solamente por las reglas del juego, sino también por sus propios límites. La conducta en el juego no sólo se juzga por el cumplimiento de sus reglas, sino también según la acción ocurra dentro o fuera de los límites.

Así, en la competencia económica, no sólo cuentan las normas laborales, sino si todos los competidores están limitados por esas normas. Cuando

las normas laborales se entienden como los niveles de salarios y de las condiciones de trabajo efectivamente alcanzadas por un grupo de trabajadores, o por una estructura dada de representación de los trabajadores, está claro que existe una implícita (y no universal) jurisdicción o límite dentro del cual se aplican estas particulares regulaciones laborales. Dentro de tal jurisdicción, si los salarios se ubican en un umbral mínimo, las estrategias de los competidores limitados por esta regla, y la fuente de su ventaja competitiva, será otra que la competencia por el costo laboral. El trabajo quedaría también en cierto grado a salvo del riesgo competitivo si la regla fuese, por ejemplo, seguridad en el empleo dentro de una jurisdicción competitiva particular.

Cuanto más amplios sean los límites o las jurisdicciones, menos probable es que el trabajo se convierta en el primer factor que absorba una reducción en el mercado. Por ejemplo, la proporción del costo del ajuste en las industrias navieras germana y sueca que soportó el trabajo fue menor que la que hubiera podido ser debido a que, en ambos países, los límites establecieron firmemente que los problemas de la reestructuración sean considerados a nivel de la industria y no meramente de la empresa. En tanto que las reglas a nivel de la industria impongan penalidades para ciertos rumbos que pueden seleccionar las firmas individuales —lanzar trabajadores al mercado de trabajo externo por ejemplo—, se inducen otras conductas, como la búsqueda de caminos para que la fuerza de trabajo actualmente ocupada pueda ser redistribuida.

15

Aunque en ambos casos se aplicó la estrategia pasiva de subsidiar la jubilación anticipada, la principal estrategia consistió en retener y proteger la vinculación de los trabajadores despedidos con el mercado de trabajo, promoviendo su recalificación y reinserción en nuevas empresas e industrias. Tal como Heseler y Strath comentan: “El ajuste y la modernización de los sectores propensos a la crisis no serán prevenidas a través de planes de empleo, empresas de empleo o corporaciones de desarrollo; deben ser encaradas por las empresas y los trabajadores mismos, a través de la expansión de producciones alternativas, diversificación y mayor calificación”. (Capítulo 8).<sup>7</sup> En otras palabras, normas laborales fuertes aplicadas dentro de los límites de un mercado de trabajo y productos relevantes pueden aliviar algunos de los costos del ajuste que soporta el trabajo y dirigirlos hacia el mercado de productos. En el escenario óptimo, se pueden lograr innovaciones en productos y la revitalización económica local.

<sup>7</sup> *En Creating Economic Opportunities... op.cit.*

<sup>8</sup> Phillipe Méhaut y Marie-Claire Villeval, “Labour standards and economic reconversion”, Caso 3 del Capítulo 9 del libro.

Los múltiples problemas y costos de la reestructuración industrial pueden alcanzar proporciones críticas cuando la industria en declinación es la dominante en una región. La pérdida de ingresos y empleos puede tener el efecto de disparar una espiral descendente de declinación económica regional. Como Mehaut y Vileval afirman en su estudio sobre la industria del hierro y del acero en Lorraine.<sup>8</sup> “La combinación de normas mínimas generales que quedan más o menos intactas (salario mínimo, protección social) y normas específicas, basadas en las previas e introducidas para sostener el proceso de reconversión, parecen en términos generales haber contribuido a eludir la espiral recesiva que podría haber convertido a la región en un yermo y en pobres a sus habitantes”.

El enfoque seguido en Lorena contribuyó a evitar el completo colapso de la demanda regional, y ese resultado no hubiese prevalecido sin que el particular conjunto de herramientas de ajuste se hubiese aplicado extensamente a nivel regional. Aunque la declinación secular de una monocultura industrial plantea el más grande desafío a la política económica regional, se encuentran ejemplos de “reposicionamientos” de áreas económicas enteras en los mercados internacionales por medio de un uso anticipatorio o preventivo, a contracorriente, de las normas laborales como, por ejemplo, los esfuerzos de Singapur para inducir una producción con mayor valor agregado en los primeros años 1980, a través de la elevación abrupta del salario mínimo (Lim, 1990).

16

### Lección 6:

#### La expansión del mercado impone costos de ajuste a las normas laborales

La declinación de la industria de neumáticos a comienzos de los años 1980 en los Estados Unidos es una buena ilustración de la ruptura del “patrón de negociación”, un mecanismo informal interfirmitas de regulación del mercado de trabajo según el cual un conjunto particular de estándares laborales se aplica en el nivel más bajo de unidad competitiva, esto es, la planta. Establecimientos de la misma empresa compiten entre ellos reduciendo salarios y condiciones de trabajo en un juego desesperado (o “dilema del prisionero”) para eludir el cierre completo (Cappelli, 1983). De todas formas, muchos cerraron a pesar del ajuste hacia abajo de los costos laborales. Las normas laborales se encuentran más expuestas al riesgo cuando están completamente sometidas a las fuerzas del mercado. La especificación de la

esfera o de los límites dentro de los cuales se aplicaba determinado conjunto de normas laborales evitaba tradicionalmente esa exposición.

La industria estadounidense de neumáticos es un microcosmos del dilema más amplio que enfrentan las normas laborales. Para que las normas cumplan su función económica de canalizar la competencia hacia el mercado de productos, todos los competidores del mismo producto deben ser alcanzados por ellas. Esto es así en tanto las normas son pasibles de no ser cumplidas debido a las ganancias de corto plazo que los competidores logran cuando evitan las restricciones normativas. Como se argumenta a lo largo de *Creating Economic Opportunities... op. cit.*, las ganancias son efectivamente de corto plazo y aparecen antes que los costos sean apreciados en el nivel de la economía en su conjunto y de la empresa misma. Esta, sin embargo, no es la cuestión, porque aun el conocimiento de los riesgos de más largo plazo de la disminución de las normas laborales no es suficiente para evitarla si los costos deben ser pagados en el corto plazo. En la era de la globalización es menos probable que nunca que se verifique la congruencia entre los límites de las reglas del mercado de trabajo y del de productos, así como es particularmente elevado el riesgo de una serie de ajustes recesivos de corto plazo que afecten a economías enteras.

No es axiomático, sin embargo, que los límites dentro de los cuales las normas laborales fueron una vez fijadas, y que ahora están cambiando, lleven a que esas normas se reduzcan. Donde esto ocurre, la tendencia hacia la integración económica global debe implicar la decadencia del conjunto de las normas laborales. Este no es un resultado necesario, aunque los riesgos son más grandes en la presente coyuntura, de intensa competencia internacional y relativamente bajo crecimiento global. Lo que aparece más defendible es la noción de que cualquier sistema de normas laborales (sea en la firma, la región o la nación) se encuentra en una creciente interacción con otros sistemas. En otras palabras, las reglas que surgieron de las interrelaciones entre los trabajadores, las empresas y el Estado, que en un tiempo fueron más autónomas, son ahora más interdependientes con la mayor integración de las actividades económicas a través de las fronteras.

En tanto la economía mundial precisa evitar los dos extremos de un proteccionismo creciente o una espiral competitiva descendente que sacrifique las normas laborales, pueden concebirse dos perspectivas políticas (no necesariamente excluyentes). Una puede ampliar los límites de las normas laborales hasta alcanzar los de la competencia internacional, a través, por ejemplo, de la inclusión de una “cláusula social” en el GATT. La otra enfrenta en forma diferente a la disparidad existente entre las esferas de mercado y de la regulación, y resalta las herramientas de política todavía a disposición de los actores “locales” en un mundo de economías abiertas. Estas,

17



en particular, involucran al rol de las normas laborales en la generación de una apropiada infraestructura social que permita acrecentar las ventajas competitivas "creadas", como la calidad de la fuerza de trabajo y la cooperación entre la empresa y los trabajadores (y entre las firmas). Por ejemplo, la discusión de Capecchi sobre el marco regulatorio dinámico de desarrollo empresarial en la Emilia-Romagna ofrece una excelente ilustración de las bases institucionales de un mercado de trabajo de alta performance. (Capítulo 9, caso 4).<sup>9</sup> En el futuro, deberá ampliarse la búsqueda de sistemas que combinen mercados de trabajo de alta calidad y performance con la capacidad de ajustarse rápidamente a cambiantes mercados de productos.

### Lección 7: Las normas laborales interactúan y se refuerzan mutuamente

18

Con el propósito de identificar y calcular el impacto de las normas laborales en la reestructuración hemos distinguido tres tipos de normas: las de protección, las de participación y las de promoción, que no son independientes unas de las otras, sino que, por el contrario, interactúan. Los casos analizados en el libro<sup>10</sup> muestran que cuando una está muy desarrollada todas las otras también lo están. A la inversa, la ausencia de una implica, típicamente, la ausencia o, al menos, la escasa operación de las otras. Cuando todas están presentes y altamente desarrolladas, la solución de la reestructuración industrial ha sido típica y auténticamente tripartita, involucrando activamente al Estado, los sindicatos y otros órganos de representación de los trabajadores y a las empresas o la representación de los empleadores. En tales situaciones las normas garantizaron una amplia cobertura en el mercado de trabajo, desde los más bajos a los más altos niveles de la organización económica.

Las vinculaciones interactivas se aplican no solamente a las normas mismas, sino que dependen centralmente del sistema que las provee. Como parte del más amplio conjunto de instituciones sociales, los sistemas de relaciones industriales son el primer vehículo para establecer, ajustar e implementar las normas laborales. La función de los sistemas de relaciones industriales puede pensarse como la regulación social de la competencia; ellos determinan las con-

<sup>9</sup>Vittorio Capecchi, "Labour standards and flexible industrialization".

<sup>10</sup>*Creating Economic Opportunities. The role of labour standards in industrial restructuring, op. cit.*

ductas económicas, canalizando el alcance y el contenido del proceso de toma de decisiones, estableciendo los parámetros por los cuales algunas acciones son posibles y otras no. Funcionando de tal forma, determinan los resultados económicos. Considérese nuevamente, por ejemplo, la transición de la industria naviera en Suecia (Capítulo 8).<sup>11</sup> Las normas de mayor importancia en la reestructuración, dicho brevemente, fueron:

(a) seguridad en el empleo y los ingresos a resultas de políticas de reentrenamiento y reubicación;

(b) las mencionadas medidas de política activa de mercado de trabajo fueron sostenidas por transferencias desde el Estado (e, incluso, por la adquisición estatal de las empresas declinantes);

(c) un alto grado de participación tripartita en el diseño de la transición y el acompañamiento de las estrategias de mercado de productos desde los más bajos a los más altos (esto es, nacional) niveles de representación.

Pero el relato permanecería incompleto si no se hiciera referencia a algunos aspectos del sistema de relaciones industriales a través del cual se implementan las normas. Los más notables parecen haber sido los siguientes:

(a) el hecho de que la aceptación y el compromiso de los trabajadores con el cambio fue facilitado por la extremadamente efectiva articulación de la participación desde el nivel de establecimiento hasta el nacional;

(b) la fuerte preferencia por el incremento de la productividad de los sindicatos suecos los hizo "pro cambio", pero esta preferencia está claramente sostenida por una alta seguridad en el empleo, respaldada por una activa política de mercado de trabajo y una extensa estructura sindical que anticipa las estrategias de protección del trabajo;

(c) la seguridad en el empleo y la participación (por ejemplo, acceso a la información, derechos de negociación sobre la inversión y las estrategias en los mercados de productos, etc.) son garantizadas por el Estado a través de las leyes laborales y las políticas financieras;

(d) la amplia y centralizada estructura de los sindicatos fuerza a los negociadores a internalizar el impacto de los reclamos salariales sobre el empleo, tanto en los niveles micro como macro, y constituye un sesgo a favor del empleo por sobre ganancias salariales fragmentadas.

La estructura de las instituciones y sus vinculaciones recíprocas moldean los resultados económicos. En el capítulo 7<sup>12</sup> Bosch observa que la estructura industrial de los sindi-

<sup>11</sup>Ibidem.

<sup>12</sup>Citado en nota 3.

19



catos alemanes fue un determinante crítico para obtener la aceptación de los trabajadores a una estrategia global de reentrenamiento. Capecchi en el Capítulo 9, caso 4,<sup>13</sup> comenta que la estructura regional de los sindicatos en la Emilia-Romagna, y su estrecha y cooperativa relación con los empresarios, facilitaron mucho la flexibilidad del mercado de trabajo interfirmas. En síntesis, los sistemas exitosos se caracterizan no solamente por el contenido o la sustancia de sus reglas, sino por las estructuras a través de las cuales las normas sustanciales y de procedimientos interactúan dinámicamente.

Los apartados previos han presentado argumentos y evidencias en el sentido de que los sistemas de normas laborales que funcionan bien mejoran los rendimientos económicos del ajuste competitivo. Sin embargo, el desempleo en el mundo es hoy, sin embargo, el más alto desde antes de la Segunda Guerra Mundial, la competencia es intensa y el cambio rápido. Sería poco realista sostener que nunca existen situaciones en las cuales algunas "normas", en tanto niveles de salarios y condiciones de trabajo efectivamente logradas, podrían reducirse con el fin de asegurar el empleo. No obstante, hay dos cuestiones para plantear. En primer lugar, como se ha señalado en los Capítulos 1 y 6<sup>14</sup> debe distinguirse entre las normas laborales, como niveles particulares que los salarios y las condiciones de trabajo *pudieron haber alcanzado*, dependiendo de la situación económica, y las normas laborales entendidas como reglas de comportamiento o derechos de los trabajadores. Las primeras son sustantivas y específicas en tanto que las últimas son generales o universales y siempre relevantes para la regulación de la actividad económica. Los desafíos a las segundas son el tema central de *Creating Economic Opportunities... op. cit.* y el esfuerzo estuvo dirigido a cuestionar los supuestos de la teoría neoclásica que tienden a ver a tales normas como "distorsivas" de la performance del mercado de trabajo. Como comenta Freeman y este libro presenta reiteradamente, la cuestión no es que los sistemas de relaciones laborales "distorsionan" la performance *per se*, y que en su ausencia sería presumiblemente mejor: "si el sistema jubilatorio uruguayo es el desastre económico que frecuentemente se comenta, la lección (que el punto de vista "distorsionista" debe extraer) no es que los sistemas de seguridad social sean malos, sino que no deben ser desarrollados con los lineamientos del uruguayo" (Freeman, 1992, pág. 22).

La segunda cuestión se relaciona directamente con aquellos contextos en los cuales, por ejemplo, se argumenta que el nivel de salarios ha sido fijado muy alto para sostener determinado nivel de empleo. Los casos de las secciones anteriores buscan sobre todo ilustrar que tales "trade-off" han sido evaluados en un marco de-

<sup>13</sup>Creating... op. cit.

<sup>14</sup>El capítulo 1 es el citado en la nota 6, y el 6, cuyo autor es Duncan Campbell, se titula "The rationale for multilevel labour standars", en *Ibid.*

masiado estrecho, dado que la flexibilidad de los salarios a la baja tiene efectos mucho más ambiguos sobre la creación o conservación de empleo. Esto es así porque la función del salario no es solamente la de equilibrar el mercado de trabajo; dentro de la firma, los "altos" salarios incentivan una gerencia más profesional y una producción más eficiente —en el mismo sentido en que precios más elevados del combustible inducen innovaciones en el diseño de mecanismos más eficientes en combustible— en tanto, fuera de la firma, el principal rol de los salarios es mantener la demanda en la economía local. Considérese una empresa cuyo entorno de negocios aparece como requiriendo una inmediata y sustancial reducción en sus costos y donde una solución de corto plazo aparece como necesaria. Podría haber una "trade-off" entre ingresos corrientes y el objetivo de preservar empleos, tal como ha sido el resultado de las negociaciones en la Volkswagen en Alemania. Allí, en vista de un exceso estimado de 30.000 trabajadores de un total de 103.000, la empresa y el sindicato metalúrgico IG Metal negociaron un acuerdo que previó la reducción de las horas semanales regulares de trabajo entre un 20% y un 28,8%, en tanto los trabajadores renunciaban a un 18 % de su ingreso anual.

Recordando la distinción mencionada más arriba respecto de la definición de las normas laborales, éste no es un ejemplo de su erosión sino de su capacidad de ajuste, dando preeminencia a ciertos resultados en relación con otros. Circunstancias económicas difíciles pueden a veces requerir ajustes, particularmente en materia de salarios y condiciones de trabajo. En estos casos, las reglas de procedimiento de un sistema de normas laborales que funciona bien, incluyendo los relativos a la participación de los trabajadores, tienen un rol decisivo a jugar. Aunque los salarios pueden ser reducidos ante el imperativo mayor de la seguridad en el empleo, no se encuentra ninguna racionalidad plausible por la cual peores condiciones económicas requirieran la pérdida o el debilitamiento de las normas sobre participación. Lo opuesto —un reforzamiento de la participación—parecería tener mayor sentido.

Debe remarcarse además que el incremento del empleo que produce una baja de los salarios no es una certidumbre. La ganancia de una ventaja competitiva por esta vía está destinada al fracaso si los competidores eligen la misma estrategia y bajan igualmente los salarios. Tal reacción es más probable cuanto más integrada esté la economía internacionalmente. El resultado sería normas laborales más reducidas en todas partes sin crecimiento del nivel de empleo. En este sentido, puede argumentarse que el acuerdo en Volkswagen parece constituirse en una salvaguarda contra una espiral descendente de salarios: la declinación del ingreso actual se alcanza a través del recorte de una variedad de bonos antes que por la baja de la tasa de salarios.

En este sentido, la flexibilidad de la compensación aparece diseñada para jugar el mismo rol de estabilizar el empleo que ha cumplido en las grandes empresas japonesas.

## Lección 8: Normas inadecuadas implican un ciclo vicioso de erosión económica

Puede haber riesgos en el ajuste descendente de las normas laborales sustantivas, en tanto ese ajuste puede alcanzar a otras normas llevando a un empeoramiento económico acumulativo en la empresa, la industria o la región. Esta eventualidad surge de la observación de que las normas son importantes no sólo por su significación individual sino, también, por su ubicación y función sistémica.

La erosión económica acumulativa suele comenzar con concesiones efectuadas en los niveles salariales y otros beneficios. Al realizar reducciones temporarias o permanentes puede esperarse que las empresas sean más competitivas, habilitándolas para capear un contexto empresarial particularmente malo con mayor estabilidad en el empleo o facilitarles la acumulación del capital necesaria para la racionalización o la modernización. Aunque esta expectativa puede llegar a verificarse, frecuentemente no se materializa. La razón es que salarios más bajos pueden tener también el efecto de remover los incentivos de los administradores por considerar iniciativas que permitan lograr una mayor eficiencia. Como resultado, los salarios caen más aún, y la falta de modernización de la producción deja la demanda de la industria de bienes de capital local en un nivel bajo. Junto a la ausencia de mejoras del salario real, se contrae el poder de consumo local y la base tributaria, disminuyendo así los negocios del sector de servicios local y la potencialidad de la inversión pública en la infraestructura física local. A nivel agregado, estas consecuencias hacen a la localidad menos atractiva para vivir y trabajar, aumentando la probabilidad de subsecuentes declinaciones.

En tanto la ausencia de normas laborales puede instigar ciclos económicos viciosos, la presencia de las mismas puede poner en movimiento ciclos virtuosos, establecidos sobre una combinación de mejoras salariales, creciente poder de consumo y demanda local; o recursos humanos mejorados, mayor productividad, un más amplio rango de opciones para el ajuste, mayor competitividad; o mejor seguridad y salud, menos desperdicio de recursos humanos, menores gastos de la seguridad social, mayores recursos

disponibles para ser gastados en inversiones productivas antes que en gastos asistenciales, etcétera.

## Lección 9: Las tendencias del trabajo obligan a pensar nuevamente en los mercados laborales externos e internos

En el peor de los escenarios posibles del proceso de reestructuración industrial, empresas e industrias enteras se deshacen de puestos de trabajo, volcando empleo al mercado laboral externo en forma precipitada, con escasa capacitación de las personas implicadas, con poca asistencia financiera y material por parte de los organismos del Estado —aun después de haberse desencadenado los hechos—, y, por último, con pocas oportunidades de reubicación para los empleados desplazados, tanto porque sus calificaciones no corresponden a las buscadas en el mercado laboral local o, peor aún, porque éste está dominado por las firmas o industrias en crisis, siendo casos típicos el de las siderúrgicas, las textiles o los astilleros. En estos casos la decadencia industrial es simultánea a la decadencia económica general de la comunidad implicada.

Solamente en algún ejemplo extremo se confía en el mercado de trabajo externo como único mecanismo amortiguador del ajuste. En muchos países, y en forma más notable en las economías de “mercado social” de Europa, tanto la regulación social de la competencia como los controles respecto del alcance de acciones unilaterales de las empresas se encuentran bastante institucionalizados. Uno de sus resultados es inclinar la balanza de las estrategias de ajuste, por lo menos en su fase inicial, hacia soluciones referidas al mercado interno de trabajo (por ejemplo, reentrenamiento, reubicación, trabajo a tiempo parcial en vez de despido, etc.). En las economías de mercado, si la sociedad busca imponer restricciones al proceso de toma de decisiones de las empresas a través de sus instituciones (generalmente, el Estado, los sindicatos, los consejos de trabajo, etc.), debe estar también preparada para ofrecerles ayuda a fin de lograr el objetivo socialmente definido de estabilidad del empleo. Esta asistencia puede llevarse a cabo de muchas maneras (a través de varias clases de normas promocionales). En el Capítulo 5,<sup>15</sup> por ejemplo, Reissert evalúa los distintos tipos de pagos

<sup>15</sup>Creating... op. cit.

de transferencia y sus efectos sobre la estabilización de la demanda regional.

El marco político de la asistencia a las empresas en dificultades puede ir desde la promoción a la protección. Esta asistencia debe distinguirse, sin embargo, del proteccionismo pleno; en la práctica, es a veces difícil trazar una línea de separación entre ambas, pero en teoría hay una gran diferencia. Por ejemplo, las normas promocionales tienen como finalidad estimular el ajuste a través de varias formas de asistencia dirigidas a atenuar los costos y riesgos del ajuste. Por el contrario, el proteccionismo apunta al mantenimiento del *statu quo* más allá de cualquier probabilidad de sustentabilidad económica, o por lo menos resulta en él. La consecuencia podría ser no sólo una prolongación de la crisis económica, sino también, que esa misma prolongación la exacerbe. Como se demuestra en el libro de referencia, la promoción y la protección exitosas alientan soluciones que detienen las espirales económicas descendentes o, por lo menos, las contienen.

Los casos tratados en *Creating Economic Opportunities... op. cit.* tienen que ver directa o indirectamente con el límite entre los mercados de trabajo interno y externo. Tanto en términos filosóficos como políticos, el interrogante que se plantea es hasta qué punto el individuo debe o puede ser protegido en ese límite. En los Estados Unidos, es justo afirmar que el individuo (ya sea la persona o la empresa en particular) soporta una mayor proporción de los costos del ajuste del cambio que en muchos de los ejemplos europeos analizados. Indudablemente, la diferencia tiene mucho que ver con distintas concepciones del individuo *vis-à-vis* el Estado, de los orígenes y los usos apropiados de la regulación, etc. Aun con poca discusión filosófica, los casos tienden a mostrar en forma empírica las limitaciones que tiene la movilidad geográfica de la mano de obra como mecanismo eficiente para ajustar el mercado.

La movilidad geográfica es con frecuencia una vía de ajuste importante, y un camino a veces deseado para aquellos individuos que perciben que el mercado de trabajo local tiene escasas oportunidades. Como parte de una estrategia global para la reestructuración industrial, los gobiernos (o los actores privados) pueden facilitar la reasignación a través, por ejemplo, de la provisión de información sobre el mercado de trabajo o subsidiando los costos de relocalización. Sin embargo, con la experiencia de los despidos masivos de los años 1980 y 1990, el mecanismo de la movilidad geográfica ha sido sometido a una severa exigencia.

En las regiones siderúrgicas de Lorena, por ejemplo, se registró en 1980 un éxodo de personas en búsqueda de trabajo, en general los jóvenes y los más calificados. Detrás quedaba una población de personas mayores,

con una demanda creciente de servicios sociales concomitantes que, para la región, resulta más difícil afrontar por el proceso de despoblamiento sufrido.

En la década de 1990, la reestructuración industrial a gran escala de los países post-socialistas de Europa Central y del Este impone una razón pragmática de mucho peso en contra de la creencia de que los mercados de trabajo podrán ajustar a través de la movilidad geográfica. Esta es una situación cuyo potencial remite a flujos migratorios de otras épocas. Por ejemplo, en el lapso de dos o tres décadas en la última parte del siglo XIX, una crisis económica prolongada en Irlanda tuvo como consecuencia la emigración a los Estados Unidos de más de la mitad de su población total.

Varios capítulos del volumen ilustran acerca de estrategias innovadoras que ofrecen un puente durante la transición entre la pérdida de empleo y la reubicación laboral. Particularmente en el caso de una desarticulación regional masiva, esas estrategias pueden contribuir a: (1) prevenir el desempleo de largo plazo y la erosión del capital humano; (2) estabilizar la demanda regional, con lo cual se previene que una región se convierta en un "desierto" y se sobrecargue otras economías regionales; y (3) fomentar la innovación en el mercado de productos, sea a través de políticas internas de la compañía, de reconversión, de diversificación o mejoramiento del programa de producción, o a través de la adquisición —a otras firmas— de servicios de Investigación y Desarrollo, diseño de productos, comercialización y otros.

## Lección 10:

Aunque las instituciones y las soluciones no pueden ser replicadas en forma directa, existe un amplio campo para el aprendizaje mutuo

Las políticas y las instituciones siempre están enclavadas en un contexto. Aun cuando las innovaciones políticas e institucionales signifiquen importantes rupturas o despegues respecto del pasado, nunca están libres de su condición de productos culturales e históricos característicos del lugar y del momento en que adquieren forma. La crisis de la construcción naval en Suecia fue resuelta de una manera claramente sueca y, por cierto, en un momento particular. (De hecho, es probable que la "crisis" actual del modelo sueco se resuelva a través de alguna clase de renovación de las relaciones institucionales corporativistas características de esa sociedad). El análisis

institucional de Capecchi sobre la Emilia-Romagna está deliberadamente ubicado en un contexto histórico, destacándose su carácter de caso único. Asimismo, el acuerdo nacional experimentado en Australia es difícil de concebir en muchos países.

De esos estudios de casos se pueden extraer algo más que conclusiones políticas de sentido general, ya que los problemas referidos a la transferibilidad institucional están implícitos en cada uno de ellos. Para comenzar, la cuestión de la replicabilidad institucional forma parte de un debate abierto en el presente. En la Comunidad Europea, por ejemplo, desde que se tomó la decisión política de promover una integración económica a través de las fronteras, la construcción de instituciones sociales y de una Política Social Europea resultan asuntos políticos clave. La cuestión del diseño institucional tiene aun mayor alcance y urgencia en las economías "mercantilizadas" de Europa Central y del Este, como también en muchos países en desarrollo en los cuales la experiencia con la democracia política es aún joven. Hoy, el alcance del cambio institucional no tiene precedentes, empujando el de períodos pasados en los que las instituciones sociales y económicas se transformaron, como ocurrió, por ejemplo, en la Europa y el Japón de posguerra.

26

Mientras una marcada transformación en los regímenes políticos afecta a muchos países del mundo, el proceso de globalización económica tiene un alcance aun más abarcador. Con o sin respuestas políticas deliberadas, la disolución de las fronteras para el comercio, la inversión y la movilidad de los factores alteran necesariamente las instituciones existentes y los resultados. Como en 1919 o 1945, el alcance del cambio actual adquiere la dimensión de una época: en todas partes, la renovación institucional se ha vuelto un punto político primordial, y parece haber llegado el momento de la audacia y la innovación. Asimismo, mientras la economía del mundo crece en forma cada vez más interdependiente, mientras las ventajas competitivas se basan cada vez más en la calidad de los capitales que pueden ser "creados" —tales como una fuerza de trabajo adecuadamente educada, entrenada y motivada— que en aquéllos que se encuentran en el entorno natural, algunos modelos sociales característicos de la competencia se transforman en ingredientes clave del dinamismo económico.

La problemática central planteada en los estudios de caso, aunque para nada resuelta en ellos, se refiere a cómo los procesos de trabajo y de obtención de ingresos, regulados por normas diferentes en distintas partes del mundo, se ajustarán a la creciente interdependencia económica. A pesar de décadas de experiencia con normativas laborales internacionales, el trabajo político que liga el rol de las normas con el crecimiento sostenido de la economía internacional es aún incipiente. El propio Código Internacional del

Trabajo, una acumulación histórica de normas aún relevantes en contenidos y procedimientos, es pocas veces tratado de una manera adecuadamente sistemática. ¿Cuáles pueden llegar a ser los rasgos de un verdadero sistema de normativas laborales internacionales? Al menos, la creciente importancia por alguna noción de un sistema internacional de normas del trabajo parece derivarse inexorablemente de los elementos de una economía de las normas laborales discutidos precedentemente. El análisis sistemático o interactivo de las normativas laborales se transforma, entonces, en un rico objetivo para la investigación comparativa en una era de globalización y de extensión de los sistemas políticos democráticos.

27

## Bibliografía

CAPPELLI, P. (1983), "Union gains under concession bargaining", manuscrito no publicado.

FREEMAN, R. (1992), "Labor market institutions and policies: help or hindrance to economic development?" en *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Economic Development*, Washington, Banco Mundial.

LIM, L. (1990), "Singapore", Capítulo 3, en Herzenberg, S; Pérez-López, J. (eds) *Labor standards and development in the global economy*, Washington, Departamento de Trabajo de los Estados Unidos de América.

SWEPSTON, L. (1989), *International labour standards and structural adjustment*. Documento presentado al Taller sobre Reestructuración Industrial y Normas Laborales organizado por el Instituto Internacional de Estudios del Trabajo, Dusseldorf.

28

## Resumen

Frente a la visión tradicional que juzga a las regulaciones laborales como perjudiciales -limitan la creación de empleo- en un clima de competencia internacional intensa, el artículo discute el papel de las mismas como promotoras de eficiencia y de desarrollo económico sustentable. Enfatiza que es el mismo crecimiento de la liberalización de los mercados el que crea una mayor necesidad de instituciones fuertes en el mercado de trabajo. Esta demanda no se basa exclusivamente en razones de equidad, sino de eficiencia. El problema con el enfoque tradicional de una parte influyente de los economistas y de los políticos estriba en la estrecha consideración -al evaluar las regulaciones- de la eficiencia de la firma en el corto plazo. No toma en cuenta a la creación de externalidades ni a los efectos de mediano plazo, planteo que se refuerza por la dificultad que existe en evaluar estos impactos. Esa visión más amplia no necesariamente implica abogar por la inmovilidad de las regulaciones las que pueden ser consensuadamente ajustadas ante determinadas realidades teniendo en cuenta, precisamente, el conjunto de los efectos que ellas tienen.

## Abstract

Against the traditional view of labor regulations as damaging to competition and free markets, restricting employment creation, the article discusses the role of regulations in promoting efficiency and sustainable economic development. It is the very advance of market liberalization which has created the greater need for strong institutions in the labor market. This need is not only based on equity but also on efficiency considerations. One of the problems with the traditional opinion of influential parts of the economic community and policy-makers is that labor regulations are narrowly evaluated, looking only at the individual enterprise in the short-term. Externalities and impacts on the medium and long-terms are not considered; this is reinforced by the fact that these effects are difficult to trace. Considering the positive effects of labor standards on efficiency does not imply that regulations cannot be modified. They can be adjusted taken into account certain new economic realities; adjustments should consider, however, a broader view on labor institutions effects and be carried out with the necessary participation of all parties concerned.

29