

APORTES DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO
PARA LA ARGENTINA DEL SIGLO XXI:
DESAFÍOS ACTUALES

3

Trabajo y empresa:
protagonistas de
la cooperación
económico-social

MARCELO F. **RESICO**

Resico, Marcelo F.

Trabajo y empresa : protagonistas de la cooperación económico-social / Marcelo F. Resico. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

v. 3, 42 p. ; 20 x 14 cm.

ISBN 978-987-1285-72-3

1. Economía Argentina. I. Título.
CDD 330.82

© Konrad-Adenauer-Stiftung

Suipacha 1175, piso 3º

C1008AAW

Buenos Aires

República Argentina

Tel: (54-11) 4326-2552

www.kas.de/argentinien/es/

info.buenosaires@kas.de

ISBN OC: 978-987-1285-66-2

ISBN: 978-987-1285-72-3

Impreso en Argentina

Abril 2019

Hecho el depósito que establece la Ley 11.723.

Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia,
sin la autorización expresa de los editores.

Prólogo

El siglo XXI, con su revolución tecnológica, informática y comunicacional, plantea enormes desafíos, sobre todo en materia económica. En América Latina, en general, y en la Argentina, en particular, la persistencia de la desigualdad, la pobreza estructural, la inflación y el desempleo son la expresión más cabal de la aplicación de modelos económicos y sociales fallidos.

En este marco, la Economía Social de Mercado ofrece otro camino, una alternativa, para dejar atrás décadas de postergaciones y encaminarse hacia un crecimiento sostenible y un desarrollo sustentable y a largo plazo.

A lo largo de estos cinco documentos Marcelo Resico explora desde la Economía Social de Mercado, las principales problemáticas económicas y sociales de Latinoamérica y especialmente de la Argentina. Ensayo, además, posibles soluciones a muchas de ellas y emprende un análisis comparado en relación con otras experiencias, como la alemana.

A través de esta publicación, la Fundación Konrad Adenauer anima el debate sobre las posibilidades de un orden económico alternativo, humanista, sustentable y respetuoso del medio ambiente.

Olaf Jacob

REPRESENTANTE DE LA FUNDACIÓN
KONRAD ADENAUER EN LA ARGENTINA

Trabajo y empresa: protagonistas de la cooperación económico-social*

RESUMEN

Este cuadernillo trata de la acción de las empresas, los sindicatos y la política del Estado en la conformación y en la solución de los problemas del mercado laboral en la Argentina desde el punto de vista de la Economía Social de Mercado. Para ello se introducirán los principales conceptos y medidas del empleo y el desempleo, y se llevará a cabo un análisis de los desafíos de la economía informal, así como de las políticas de empleo y del mercado laboral para resolver problemas como el desempleo y la informalidad. A continuación, se desarrollará la centralidad que tienen los actores sociales, empresas y sindicatos en la conformación del mercado laboral en la Economía Social de Mercado, y las regulaciones y el sistema de participación y de cooperación que se ha desarrollado ad hoc. Por último, se pasará revista al rol protagónico que tiene la formación técnico-profesional en la productividad y en la competitividad.

* Agradezco especialmente al Dr. Darío Judzik por la lectura de este texto y por los comentarios y sugerencias. También a Santiago Varela, por la asistencia para la elaboración de los gráficos.

El trabajo es uno de los factores de producción con los cuales se elaboran los bienes y servicios, que son el resultado tangible de la actividad económica. El salario es la retribución básica por el trabajo humano. La economía se focaliza, entre otros temas, en determinar las causas y variaciones en los salarios, el nivel de empleo y el nivel de ingresos. Para entender el desempleo, es muy importante comprender que se trata de uno de los problemas económicos más graves. Por otra parte, un objetivo crucial de la política económica consiste en mantener un alto nivel de empleo.

En todas las sociedades desarrolladas se ha ido generando, con ciertas variaciones, un sistema de trabajo organizado cuya eficiencia económica supera por mucho todas las formas de producción anteriores. Este sistema de trabajo organizado responde a los principios de la división racional del trabajo y del intercambio de mercado. Siguiendo estos principios, el derecho laboral postula la libre negociación de las condiciones de trabajo, por su capacidad de incrementar el bienestar general.

El *mercado laboral* es en principio un mercado como otros, sujeto a la oferta y la demanda. Sin embargo, tiene sus elementos distintivos. En el mercado de trabajo están representados los trabajadores y los empleadores, que son los que conforman la *demanda* y la *oferta de trabajo*, respectivamente. Uno de los problemas clásicos de la economía moderna es la diferencia de poder de negociación entre oferta y demanda de trabajo.

El principal argumento a favor de la *representación colectiva de los trabajadores* a través de los sindicatos es que sin una representación de este tipo podría darse la posibilidad de un desequilibrio de poder entre el trabajador y el empleador a la hora de establecer las condiciones laborales. Con estos elementos se apunta a

garantizar la *equidad* y la *justicia social* en un sistema de mercados donde se trata de evitar el predominio de una de las partes. De este modo, la organización económica del trabajo a través del mercado se encuadra en pautas establecidas que garantizan la “libertad de asociación” como derecho fundamental a la cooperación y negociación.

La organización laboral, en el ámbito de la producción, apunta entonces a lograr un balance entre dos objetivos: por un lado, el objetivo de la eficiencia de la producción, puesto que se trabaja para brindar un bien o servicio —y se entiende que el bien o servicio debe ser adecuado para las necesidades humanas y estar elaborado de manera que se utilicen menos recursos, es decir, en forma “económica”. Por otro lado, el objetivo de la “justicia” de distribución de los resultados derivados de la producción entre las partes que colaboran con el proceso productivo.¹

En la concepción de la Economía Social de Mercado, la eficiencia económica de una economía de mercado libre debe ser combinada con la protección social y la equidad, que garantiza la difusión de los beneficios para todos los participantes y, por consiguiente, la sustentabilidad. Asimismo, la doble naturaleza del mercado laboral, que debe ser a la vez libre y consensuada, requiere una “Constitución laboral”, que se estructura en una serie de derechos y de instituciones que los resguardan. Estos derechos son: el derecho a la libre asociación, la celebración de convenciones colectivas y el derecho al conflicto laboral o huelga. En

1 Bajo ciertas circunstancias, como por ejemplo un proceso inflacionario, la negociación salarial coordinada lleva a resultados macroeconómicos superiores a la negociación atomizada y en distintas fases (proceso conocido por los economistas como “contratos solapados”).

Alemania también existe el derecho a constituir comités de empresa y a la cogestión.

LA RESPUESTA ALEMANA A LA CRISIS FINANCIERA Y ECONÓMICA GLOBAL

Este estudio examina el papel del diálogo social y la negociación colectiva para facilitar el llamado “milagro del empleo” en Alemania, que registró un descenso en el desempleo durante los años pico de la crisis económica y financiera. Esto fue posible gracias a una combinación de uso flexible de la negociación colectiva y amplias reformas del mercado laboral para introducir formas más flexibles de empleo en la década de 2000. A falta de una estructura formal para el diálogo social nacional tripartito, los interlocutores sociales pudieron recurrir a las “cumbres de crisis” para estimular el diálogo sobre medidas para estabilizar la economía en el punto álgido de la crisis. Estas cumbres reunieron a representantes de las organizaciones gubernamentales, de empleadores y de trabajadores, así como de las instituciones financieras, para acordar medidas destinadas a mantener el consumo y salvaguardar el empleo. El estudio concluye que estos procesos informales para facilitar el diálogo, junto con un sistema de relaciones laborales basado en el principio de libre negociación colectiva entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores, fueron muy efectivos para enfrentar el impacto de la crisis en Alemania.²

- 2 Lesch, Hagen; Vogel, Sandra y Hellmich, Paula, “The state and social partners working together: Germany’s response to the global financial and economic crisis”, International Labour Office, Génova, ILO, 2017. Puede consultarse también Burda, Michael y Hunt, Jennifer, “What explains the German labor market miracle in the Great Recession?”, IZA DP No. 5800, junio de 2011.

De este modo se ha superado en buena medida el conflicto de interés “clásico” en el capitalismo, que es el de la situación de “suma cero” en la distribución del ingreso por la producción entre beneficios y salarios. Los sistemas de organización laboral más exitosos tratan de enmarcar este conflicto básico de interés dentro del marco más amplio e importante de la beneficiosa colaboración mutua: la empresa necesita trabajadores cualificados y motivados para acompañar el impulso productivo, empresarial e innovador, y por otro lado, los trabajadores necesitan de la empresa, por razones obvias como la oferta de trabajo y por los ingresos que proporciona, pero también por un sentimiento de percibir que se hace un aporte útil a la sociedad.

1. Conceptos y medidas acerca del empleo y el desempleo

El empleo es un contrato entre dos partes, el empleador y el trabajador. Un empleado puede ser definido como la persona que presta un servicio a otra bajo contrato expreso o implícito. En el ámbito comercial, se entiende que el empleador está buscando un beneficio en la actividad que organiza, mientras que los empleados reciben un salario como contrapartida de sus servicios (el trabajo también se realiza en empresas públicas, organizaciones sin fines de lucro, o en los hogares). Desde el punto de vista estadístico, se han desarrollado una serie de definiciones y medidas del fenómeno laboral. En este sentido, la “población económicamente activa” (PEA) se define como todas las personas dispuestas a trabajar y en condiciones de hacerlo. La “tasa de participación” se define como la PEA dividida por la población total. La “tasa de empleo” es igual a la población ocupada dividida por la PEA. El “nivel de desempleo” es igual al porcentaje de desempleados en relación con la PEA.

El desempleo se produce cuando una persona capacitada para trabajar y deseando hacerlo, exigiendo el nivel de salario de mercado, no consigue empleo. El problema del desempleo trae consecuencias directas y duraderas para el individuo y su entorno familiar y social, resumidas en el deterioro del nivel de vida y problemas psíquicos. El desempleo por tiempo prolongado erosiona la formación profesional y la autoconfianza; se producen tendencias al aislamiento, crisis de identidad, enfermedades psicósomáticas y dependencias. Con respecto a las amenazas familiares, se habla también del peligro de problemas educativos de los hijos, el incremento de niños que tienen dificultades de conducta o que sufren de abandono, la renuncia a una adecuada formación profesional debido a la indiferencia ante el futuro. Desde el punto de vista estrictamente económico, produce una diferencia entre el producto real y el potencial. Por estas razones, el objetivo central de la política económica es la creación de empleo y la lucha contra el subempleo.

El desempleo es el resultado de una sumatoria de causalidades complejas que involucran a la persona afectada, los mercados, el marco institucional del Estado y la sociedad. La economía estudia el fenómeno del desempleo para determinar sus causas y presentar recomendaciones para la política económica. Básicamente, el nivel de empleo es el producto de la interacción entre la *oferta* y la *demanda laboral*. En principio, los cambios en el empleo dependen de las nuevas personas que ingresan al mercado laboral, de las personas que pierden su empleo y buscan nuevos, de las personas que encuentran nuevo trabajo y de las personas que dejan de buscar trabajo.

Puede haber épocas en las que no resulta posible aproximarse a una situación ideal de pleno empleo porque la “demanda agregada” de la macroeconomía no es suficiente, en donde esta

demanda depende sobre todo de las expectativas de futuro de los inversores y consumidores en el país y el extranjero. No obstante, hay que diferenciar entre las variaciones de la demanda causadas por aspectos estacionales, coyunturales y estructurales.

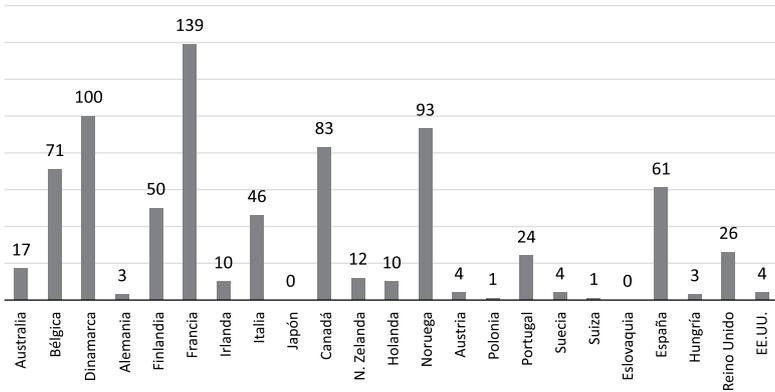
Entre las características típicas del desempleo hay que mencionar también aquellos elementos relacionados con aspectos microeconómicos. Tal es el caso de la falta de flexibilidad en las regulaciones del mercado laboral en cuanto a los costos de contratar más empleos, producto de las condiciones pactadas en los convenios colectivos por los sindicatos y asociaciones de empleadores, y de la política regulatoria y tributaria impulsada por el gobierno.

Debido a este fenómeno, puede producirse lo que se denomina “desempleo estructural”. Este tipo de desempleo suele explicarse por los obstáculos que dificultan la intermediación entre la oferta y la demanda en el mercado laboral. Debido a la inadecuación de requisitos a nivel de la oferta y la demanda en materia de formación laboral, dispersión geográfica, etcétera, surgen dificultades en la asignación de trabajadores desocupados a las vacantes existentes. Esto puede explicar que existan simultáneamente personas desempleadas y puestos libres, e implica una reorganización y contemplar los tiempos necesarios para reentrenamiento.

El “desempleo friccional” se da en los ciclos económicos normales e implica una reducción continua de puestos de trabajo obsoletos y la creación de puestos nuevos; consiste básicamente en el período de tiempo normal que se requiere para encontrar un nuevo trabajo. A pesar de las medidas económicas que puedan tomarse, todas las economías de mercado exhiben siempre un cierto nivel de desempleo, que resulta de sumar los factores que generan el desempleo friccional y los del desempleo estructural. La “tasa

natural de desempleo” se define como la suma de los dos efectos anteriores, y es la tasa mínima que la economía puede tener. Los economistas difieren en su cuantificación, que puede ir del 1 al 5%.

Número de disputas laborales entre 2010/2014
cada 1000 empleados



Elaboración propia en base a Lesch, Hagen (2015): Changes in Industrial Action: A Comparison between Germany and Other OECD Countries, CESifo Forum, ISSN 2190-717X, Iss. 4, pp. 68-78.

La relación negativa entre el desempleo y el PIB que se observa en la realidad se llama “ley de Okun”. Esta postula que cada 2% de caída del PIB con respecto al PIB potencial, el desempleo aumenta 1% y cuando la economía funciona a su nivel potencial, el desempleo será igual a la tasa natural. Sin embargo, la tasa de desempleo no se reduce automáticamente con cualquier volumen o tipo de crecimiento. La relación entre las magnitudes de la tasa de crecimiento y la tasa de desempleo se denomina “elasticidad empleo-producto”.

Asimismo, la tasa de desempleo se mantiene constante si el crecimiento real del PIB coincide con el crecimiento natural del PIB. Este crecimiento natural es el resultado del incremento de la población, la acumulación de capital y el progreso tecnológico. No obstante, si el crecimiento económico real supera el crecimiento natural, disminuye la tasa de desempleo. Por esta característica, el crecimiento natural del PIB se denomina también “umbral de empleo”.

Durante las décadas de 1960 y 1970 se debatió una teoría que implicaba una relación negativa entre el promedio de la tasa de desempleo y la tasa de inflación, denominada “curva de Phillips”. A partir de esta teoría se postulaba que la política económica tiene la opción de elegir entre diferentes combinaciones de desempleo e inflación. Es decir que se puede conseguir una menor tasa de desempleo aceptando el costo de una tasa de inflación mayor. Sin embargo, se pudo verificar esta interrelación sólo a corto plazo y dadas ciertas condiciones. Por otra parte, se comprobó también que a largo plazo no existe la posibilidad de elegir entre desempleo y tasa de inflación, puesto que los agentes económicos que negocian los salarios toman en cuenta la política del gobierno de crear inflación y tienden a subir sus demandas, consecuentemente, para sostener el poder de compra del salario.

2. Desempleo como problema micro o macroeconómico

Como en la actualidad la mayor parte de las economías se basan en los mercados y dependen para su competitividad de la innovación, los nuevos productos, procedimientos y formas de organización generan cambios permanentes en la estructura económica y productiva, y por tanto, en la estructura del trabajo. La

dinámica se traduce en variaciones en los empleos en determinados períodos. Se acepta que una empresa, si funciona incorrectamente por decisiones desacertadas, vaya a la quiebra y se desprenda de sus trabajadores; mientras que se espera que las empresas que toman decisiones acertadas prosperen y requieran más empleados. Es contraproducente obstaculizar este proceso puesto que implica una selección en la que se produce un incentivo para la mejora que de otra manera no existiría.

En general, la dinámica de la economía competitiva incrementa el bienestar económico, pero cuando una persona queda desempleada de manera involuntaria, se entiende que es la sociedad –a través de la política pública– la que le debe financiar una compensación (seguro de desempleo) y apoyarla en su búsqueda de un puesto de trabajo equivalente. Es decir que en una economía de mercado no se puede negar el desempleo o prohibirlo por decreto. Tampoco se puede ocupar a todos los desempleados como empleados públicos porque compromete al mediano y largo plazo la sustentabilidad de las cuentas fiscales, además de ser una política ineficiente por la baja productividad a la que se tendería de abusar de estas medidas.

El problema aparece cuando se acumulan las quiebras en todo un sector, como por ejemplo una crisis sistémica del sector bancario, o en la economía nacional en su conjunto. En estos casos, el problema no es responsabilidad de la decisión empresarial, sino que la política macroeconómica o sectorial pública es inadecuada, y las personas desempleadas deben pagar el costo de los errores de los hacedores de la política económica. Cuando sucede esto, es recomendable que los países realicen políticas macroeconómicas para evitar ciclos pronunciados. Aplicando políticas monetarias y fiscales “expansivas” en los períodos recesivos, en

los que aumenta la tasa de desocupación (como por ejemplo se realizó luego de la crisis 2001-2002 en la Argentina, y de la crisis de las hipotecas en los países desarrollados), para estimular el nivel de actividad y el empleo. Y políticas monetarias y fiscales “moderadas” o “prudentes” en los períodos expansivos-inflacionarios (por ejemplo, como se realizó a nivel internacional en la década de 1980 y como debería haber sido en nuestro país a mediados de la misma década y a partir de 2007).

En cuanto al manejo del cambio y del riesgo a nivel empresarial y de las personas, en este enfoque de política se encara el tema mediante la combinación de la institución del mercado, en conjunto con una *red de seguridad social*. Esta última cuenta con un seguro de desempleo que cubre una parte importante del salario y tiene un límite temporal. Durante ese período existen programas laborales activos de capacitación y asistencia a la búsqueda de empleo cuyo objetivo es la reinserción laboral. La condición del desempleo entonces es “aceptable” cuando hay seguros para compensar a la persona durante la etapa de búsqueda y existen mecanismos públicos para asistir en la identificación de las posibilidades de reinserción y de apoyo a la capacitación laboral del desocupado.

3. Desafíos de la economía informal

Una economía nacional puede dividirse en dos sectores: la economía oficial (regular) y el sector informal (economía en negro o irregular). La economía informal, también denominada economía paralela o economía negra, comprende todo el comercio en el cual los impuestos no se pagan y son evitadas las normas y regulaciones. Por ejemplo, puede tratarse de mercados relacionados con el transporte (donde hay sobreregulación de taxis

o buses), drogas ilegales, prostitución, armas, alcohol y tabaco, productos copiados sin licencia (películas, música, libros, videojuegos, etc.), cambio de moneda, entre otros. Son también actividades propias de la economía informal el trabajo clandestino, el contrabando, la transferencia de ingresos a paraísos fiscales, etcétera.

Los bienes y servicios transados en los mercados negros pueden estar encuadrados en dos tipos de formación de precios. Por un lado, pueden ser más baratos que los bienes y servicios legales, dado que el oferente no carga con los costos de producción normal ni con los impuestos, como el caso del trabajo en negro. Por otro lado, los bienes del mercado negro pueden tener un precio más alto, dado que el bien en cuestión es más difícil de producir o conseguir, peligroso o no adquirible en forma legal. Si el Estado quiere reducir la economía informal, no debe recurrir solamente a prohibiciones; por el contrario, debería hacer todo lo posible para eliminar las causas.

América Latina: "países seleccionados"

(Promedio simple de datos de Argentina, Brasil, Chile y México):

Participación de los distintos tipos de empresas
en el empleo, el PIB y las exportaciones. Año 2010

País	Micro-empresas	Pequeñas empresas	Medianas empresas	Grandes empresas
Empleo	30.4	16.7	14.2	38.7
PIB	7.3	9.8	11.4	71.5
Exportaciones	0.2	1.8	6.4	91.6

Elaboración propia en base a Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Lo más frecuente en la Argentina y en la región consiste en sectores donde el trabajo y los emprendimientos tienen muy baja productividad (véase cuadro adjunto). Esto proviene de emprendimientos o empleos que se manejan en un entorno de baja capacitación y cualificación, que tienen una capacidad organizativa y tecnológica deficiente. En este universo heterogéneo, sin embargo, existe una gradualidad desde aquellos emprendimientos o empleos débiles o deficientes, hasta los grados más drásticos de marginación y de pobreza. En este campo, la lucha contra la informalidad va mucho más allá de modificar los requisitos legales y tiene que ver con apoyar y fomentar la capacidad de auto-organización y emprendimiento, la educación y las capacidades de inserción laboral y de formar redes cooperativas para los emprendimientos.

Productividad relativa de los distintos agentes
respecto de las grandes empresas. Año 2010

País	Micro-empresas	Pequeñas empresas	Medianas empresas	Grandes empresas
Argentina	24	36	47	100
Brasil	10	27	40	100
Chile	3	26	46	100
México	16	35	60	100
Perú	6	16	50	100
Alemania	67	70	83	100
España	46	63	77	100
Francia	71	75	80	100
Italia	42	64	82	100

Elaboración propia en base a Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Si consideramos el sector informal como una alternativa económica al sector formal, otra explicación es que los ciudadanos buscan esquivar el sector oficial porque es evidente que la economía paralela les resulta beneficiosa. Así evitan el pago de impuestos, los gastos sociales, las cargas administrativas y los reglamentos estatales de la economía oficial y optan por el sector informal, prácticamente exento de gravámenes y regulaciones. Por otra parte, los mercados negros se desarrollan a veces por la preferencia de los consumidores ante regulaciones inconducentes por parte de las autoridades, racionamiento, precios máximos fuera del equilibrio que restringen la oferta, etcétera.

En estos casos, la consecuencia lógica es que, en general, la economía informal será tanto más floreciente cuanto más altos son los costos económicos y más regulada la economía formal. Se puede afirmar que una economía paralela creciente indica un deterioro en la confianza entre los ciudadanos y el Estado. Crece donde la corrupción, la regulación y los monopolios legales restringen la actividad económica, en tanto que es más reducida donde hay libertad económica y un sistema legal simple y eficaz.

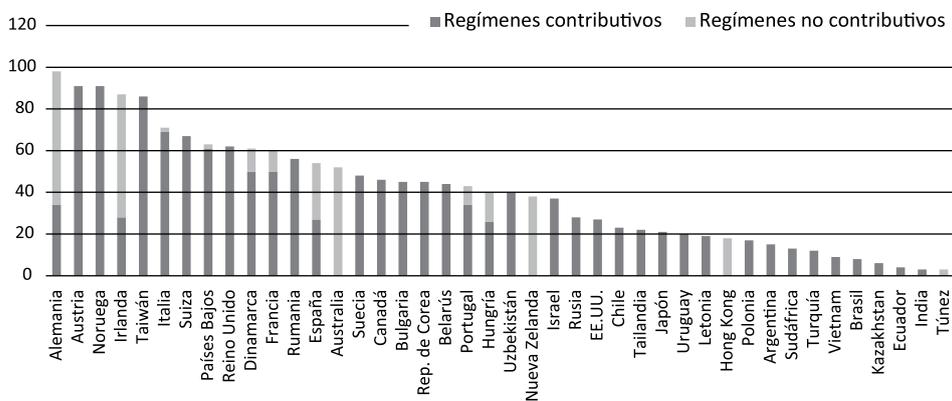
4. Políticas de empleo y del mercado laboral

En las economías avanzadas de mercado, la innovación tecnológica es el factor que motoriza el bienestar general. Nuevos productos, procedimientos, mercados y nuevas estructuras de organización generan cambios permanentes en la estructura productiva y económica y, con ello, en la estructura del trabajo. La dinámica de estos procesos en el mercado laboral se traduce sobre todo en las cifras de variaciones en los empleos a lo largo de un período. En general, la dinámica de una economía competitiva incrementa el bienestar económico, pero cuando esta

dinámica implica que una persona involuntariamente queda en situación de desempleo se suele aceptar que es la sociedad la que ayuda a pagar una remuneración compensatoria, mientras apoya en la búsqueda de un puesto de trabajo al menos equivalente.

La mayoría de los países desarrollados tienen políticas para paliar el desempleo. Estas incluyen seguros por desempleo, políticas de bienestar, compensaciones por desempleo y un sistema de entrenamiento y capacitación. El objetivo fundamental es amortiguar el impacto del desempleo sobre la persona y su familia y, más importante, permitir la reinserción laboral. La combinación de un servicio público de empleo con un seguro de ingresos en caso de desempleo puede ser considerada como un primer paso en dirección a una política social preventiva frente al riesgo que significa la desocupación.

Desempleados que perciben una prestación por desempleo



Elaboración propia en base a Organización Internacional del Trabajo (OIT). "Income support to unemployed. World Social Security Report 2010/2011. Providing Coverage In Times of Crisis and Beyond. Ginebra 2010.

Un principio ampliamente aceptado es que la acción del Estado debe ser “subsidiaria”, es decir que debe tratar de ayudar a las personas desempleadas a mejorar su competitividad en el mercado laboral en lugar de brindar únicamente ayuda para la subsistencia. Este argumento constituye la base de la *política del mercado laboral activa*. En este sentido, el fomento laboral comprende tanto actividades de prevención del desempleo como prestaciones cuando el desempleo ya se ha producido. Estas últimas deben ser diseñadas de modo tal de contribuir a una pronta reinserción de las personas desempleadas en la vida laboral. Se recomienda otorgar prioridad a medidas como la intermediación para los desempleados, a los cuales, además de ofrecer puestos de trabajo vacantes, se brindan también cursos de capacitación. Sólo en segundo término se contempla el pago de un seguro en caso de desempleo.

El término “política de empleo” abarca todas las actividades de la política económica destinadas a incidir en la situación de empleo del factor de producción trabajo. La “política del mercado laboral”, en cambio, sólo comprende las medidas con influencia directa sobre la oferta y demanda del mercado laboral. La política de empleo cubre un área más amplia que la política de mercado laboral. Abarca, por ejemplo, las medidas de fomento de empleo que pueden ser consideradas parte de la estabilización del ciclo económico, fomento del crecimiento y reformas estructurales. También forman parte de la política de empleo aspectos importantes de la política salarial, así como las llamadas acciones concertadas.

Las políticas de empleo abarcan tres grandes grupos. En primer lugar, se encuentran las *políticas dirigidas a la oferta*, que pueden apuntar a limitarla, ya sea en cuanto a la población

económicamente activa (PEA) o a la cantidad de horas trabajadas. En segundo lugar, existen las *políticas dirigidas a la demanda*: a medida que la demanda de bienes y servicios crece, también lo hace la demanda de trabajo derivada, lo que se puede lograr a través de políticas monetarias y fiscales expansivas, siempre y cuando la economía se encuentre por debajo del producto potencial. En tercer lugar, se encuentran las *políticas dirigidas a la formación salarial*, dado que en la mayor parte de los casos los salarios nominales no se fijan sólo a través del libre juego de la demanda y oferta, sino que son negociados por sindicatos y asociaciones de empleadores en el marco de la autonomía en la celebración de convenios colectivos de trabajo.

Se pueden definir cuatro situaciones de política salarial para la determinación de salarios en el marco de los convenios colectivos: política salarial orientada hacia la productividad en su interpretación estricta, en la que el incremento de los salarios nominales se fija de acuerdo a la tasa de incremento de la productividad laboral; política salarial neutra con respecto al nivel de costos, donde el incremento de los salarios es igual a la tasa de la productividad laboral, neta de la modificación de los costos no salariales; política salarial neutra con respecto al nivel de costos, que es similar a la anterior agregándose un ajuste por un posible aumento del nivel de precios; y política salarial redistributiva, que suma a las anteriores un suplemento de redistribución según el argumento del poder adquisitivo.

Por otra parte, existen las políticas del mercado laboral, que se pueden distinguir según sean pasivas o activas. Mientras que la política pasiva apunta sobre todo a apoyar la sustentabilidad del ingreso de las personas desempleadas, la política activa del mercado laboral intenta colocar a los desempleados con dificultades

en un empleo normal, es decir, facilitar su transición a este nuevo empleo y reducir la duración del período de inactividad.

Son instrumentos de la política del mercado laboral pasiva: el subsidio por desempleo, ayuda en caso de insolvencia y compensación por cese de actividades. Son instrumentos de la política del mercado laboral activa: los planes de trabajo, el fomento de la formación profesional, el apoyo de asesoría e intermediación, las ayudas para la movilidad, la ayuda para crear una empresa propia, la lucha contra el desempleo prolongado, etcétera.

FLEXI-SEGURIDAD, ENTRE LA “ULTRA-FLEXIBILIDAD” Y EL “CORPORATIVISMO DURO”

Se discute mucho acerca de los enfoques para afrontar los conflictos económicos, particularmente laborales, en el contexto de la globalización. Por un lado se intenta en algunos casos, y bajo el argumento de defenderse de la “flexibilización neoliberal”, sostener el modelo del “corporativismo duro”, muy extendido en toda Latinoamérica, centrado en sindicatos y organizaciones empresariales jerárquicas, poco democráticas y transparentes, en concertación con un poder político de similares características que utiliza el sistema para perpetuar una situación de “extracción de rentas” con respecto a la sociedad. Por otra parte, existe la propuesta de la “ultra-flexibilidad”, muy difundida por el neoliberalismo como receta para reemplazar al anterior modelo, centrada en la flexibilidad y la asunción permanente del riesgo, presuntamente justificado en los resultados de una mayor inversión e innovación, que somete a los trabajadores a condiciones precarizadas y salarios deprimidos, y no cumple con los resultados prometidos. Por último, existe la alternativa del modelo de la “flexi-seguridad”, más afín a la filosofía de la Economía

Social de Mercado, donde sindicatos y organizaciones empresariales transparentes y representativas, en conjunto con el Estado, apuntan a través del diálogo a sostener en la mayor medida posible las buenas condiciones de empleo y de seguridad social. Cooperan para incentivar la inversión en capital humano por parte de las personas y de las empresas, reducir el conflicto social y aumentar la posibilidad de adoptar estrategias competitivas de más largo plazo. Todo lo cual constituye un camino más sólido hacia una economía de la innovación y de la competitividad, con desarrollo social y, por tanto, sustentable.³

El mercado laboral está sectorizado en función de la profesión, de la calificación, del sector y de la ubicación geográfica. Por otra parte, el mercado laboral se caracteriza por una importante falta de transparencia de la oferta y demanda. Los contratos de trabajo son incompletos y la movilidad de los trabajadores es limitada. En el mercado laboral, estas condiciones dificultan el adecuado juego de la oferta y demanda. Ante las imperfecciones específicas del mercado laboral, medidas institucionales a favor del trabajo remunerado, como la agencia pública de empleo, que es la entidad encargada de fomentar el empleo, pueden ser interpretadas por la teoría económica como una posibilidad de incrementar el bienestar general.

En este sentido, en Alemania existe la “Agencia Federal del Trabajo” (*Bundesagentur für Arbeit-BA*), que es una institución creada para brindar informaciones, asesoramiento profesional,

3 Puede consultarse al respecto: Darío Judzik, Haider A. Khan y Laura T. Spagnolo, “Social capabilities-based flexicurity for a learning economy”, *The Economic and Labour Relations Review*, 1-16, 2016.

servicio de intermediación, además de ofrecer cursos de capacitación y ayuda para fomentar la movilidad laboral con el propósito de compensar desequilibrios entre la demanda y la oferta de trabajo. La política del mercado laboral de la Agencia Federal del Trabajo sólo puede ser eficaz como política complementaria de una adecuada política de empleo y crecimiento macroeconómico.

El “seguro de desempleo” es un sistema legal de ayuda monetaria a las personas cuya existencia se encuentra amenazada como consecuencia del desempleo. El seguro de desempleo compensa el salario perdido y asume el pago de los aportes a la seguridad social, sosteniendo la inserción social de la persona afectada ante una situación de desocupación. El seguro debe mitigar los riesgos de pérdida de ingresos en las fases temporales de desempleo y servir de “puente” durante el tiempo requerido para encontrar un nuevo trabajo adecuado sin tener que recurrir directamente a los subsidios financiados con los impuestos.

Este tipo de subsidios genera algunas críticas por la duración y el monto de los pagos de sustitución, que inciden en forma negativa tanto en el comportamiento de los empleados y desempleados, como en el comportamiento de las partes de los convenios colectivos de trabajo. Pueden reducir la voluntad de limitar los pedidos de alza de salario y también la disposición de los trabajadores a adaptarse a las nuevas circunstancias. De aquí se desprende la importancia de que el seguro de desempleo sea adecuadamente diseñado.

5. Asociaciones de trabajadores y empleadores

Los protagonistas del sistema de organización son las asociaciones de trabajadores y de empleadores, que en Economía Social

de Mercado suelen ser llamados “agentes sociales”. Estas son las partes que negocian los convenios colectivos de trabajo en el marco de la libertad de asociación. Este tipo de mediación en la toma de decisiones, dentro de un marco institucionalizado, alivia el rol del Estado. Este transfiere el protagonismo, las funciones y la toma de decisiones a las asociaciones, y se limita a ser un árbitro de la relación, con lo cual se debiera tender a lograr la “*despolitización*” de *conflictos laborales*.

Asimismo, se incentiva a las principales fuerzas sociales a resolver conflictos de interés por vía del consenso. Se entiende que los conflictos laborales causan fuertes pérdidas a la economía y pueden generar situaciones de desabastecimiento. En este sentido, la *disposición al consenso* de los agentes socio-económicos es muy importante para mejorar la competitividad de una empresa y la competitividad internacional de un país.

En las *negociaciones colectivas*, no sólo se abordan temas referidos a objetivos comunes, como puede ser preservar la competitividad de la empresa, sino también a intereses divergentes como es la distribución de los resultados entre trabajo y capital, y otras condiciones de empleo. Por ello, debe haber un *razonable equilibrio de fuerzas* entre sindicatos y cámaras empresariales para evitar que una parte pueda abusar de su posición e imponer sus condiciones unilateralmente a la otra.

En las sociedades en que se aplica este sistema plenamente evolucionado, generalmente se acepta que el recurso a la huelga únicamente debe usarse en defensa de determinados objetivos de la negociación laboral, y no con el fin de alcanzar objetivos políticos más amplios. Además, la lucha laboral debe observar criterios de justicia y sólo puede dirigirse contra los involucrados directos. Asimismo, según el principio de “*adecuación social*”, las

acciones deben guardar cierta proporcionalidad entre el alcance y la intensidad, y los objetivos.

EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE ORGANIZACIÓN LABORAL

En general estos sistemas son el resultado de la decantación histórica de los distintos avances y retrocesos, y de las instituciones y políticas que se fueron desarrollando, lo que generalmente resultó en una estratificación heterogénea, y hasta contradictoria, de leyes, medidas y políticas. Lo que está en juego, al momento presente, es cómo adaptar estos principios e instituciones a los problemas que plantea la realidad actual, que, en las últimas etapas, ha puesto en cuestión y socavado en buena medida las conquistas de la seguridad social en aras de la eficiencia. El predominio de la lógica de la cooperación por sobre la del conflicto entre capital y trabajo fue larga y por momentos cruenta. Se comprobó históricamente, a mediados del siglo XIX, que cuando los trabajadores estaban en situación aislada frente a la negociación salarial, tendían a producirse resultados que no satisfacían el sentido de justicia en amplios sectores, tanto en la remuneración como en las condiciones de trabajo. La legislación laboral nació entonces –junto con el derecho a la “libre asociación”– para volver a equilibrar esta relación. En los años treinta del siglo pasado, la famosa crisis de 1929 impulsó más ampliamente este tipo de medidas, sumándolas al control macroeconómico de la demanda agregada para el control del desempleo. Durante las décadas de 1960 y 1970, el abuso de las políticas regulatorias, la acción de sindicatos muy poderosos y el uso excesivo de las políticas de expansión de la demanda agregada resultaron en una economía de alta conflictividad, con baja productividad en muchos

sectores y con problemas de exceso de gasto público e inflación creciente, llevando a un proceso de “estanflación”. Durante las décadas de 1980 y 1990 se procedió por parte de la política económica a la desregulación de los mercados laborales, la flexibilización de las regulaciones y a la “estabilización” del proceso inflacionario. Paralelamente, ocurría una revolución tecnológica en informática y comunicaciones que cambió de manera radical no sólo los modos de organización de la producción y el consumo, sino también la vida cotidiana. Durante este período – muchos consideran– se alteró el balance entre eficiencia y equidad a favor del primero y a expensas del último. En la actualidad, la crisis financiera internacional, así como el alto crecimiento de países emergentes, ha reabierto el debate acerca de la sustentabilidad del enfoque desarrollado en los años ochenta y noventa del siglo pasado. El debate de mediano y largo plazo se centra en cómo restablecer un balance entre eficiencia y equidad en un contexto dominado por la globalización y el cambio tecnológico.

El concepto de cooperación entre trabajadores y empleadores (*Sozialpartnerschaft*) surge en Alemania en 1947 en el contexto de los esfuerzos por reconstruir el país, emprendidos de manera conjunta por sindicalistas y empleadores. Desde entonces, esta forma de relacionarse entre empleadores y sindicatos no sólo explica la frecuencia comparativamente baja de conflictos laborales en Alemania, sino que contribuyó también a que el progreso económico y social se difundiera entre amplios sectores de la población.

De esta manera, la *Sozialpartnerschaft* se ha convertido en uno de los pilares constitutivos de la Economía Social de Mercado que, en opinión de sus padres fundadores, debe ser una *doctrina de paz*

que incentive a las principales fuerzas sociales del país a resolver sus conflictos de intereses por la vía del consenso. Sin embargo, no excluye el riesgo de que intereses sectoriales –por ejemplo, de las partes negociadoras de un contrato colectivo– traten de atenuar sus conflictos celebrando acuerdos que van en detrimento de terceros que se desempeñan en la economía informal. Esta interdependencia con el bienestar común es necesaria para que la gestión de las relaciones laborales combine la eficiencia económica con la eficiencia social.

Las “acciones concertadas” y el “pacto para el empleo” son sistemas de información y negociación en los cuales los representantes gubernamentales y representantes de intereses organizados discuten temas controvertidos con el fin de encontrar soluciones positivas para la economía en su conjunto. Las resoluciones adoptadas no son vinculantes para los representantes de las asociaciones de empleadores y sindicatos, ya que sólo tienen carácter de recomendaciones. Las decisiones políticas deben ser tomadas en forma consensuada con los sindicatos y las asociaciones de empleadores. En la práctica, el éxito de este tipo de acuerdos suele ser efímero, puesto que el consenso alcanzado comienza a deteriorarse rápidamente y la moderación aceptada en principio voluntariamente comienza a generar descontento.

6. La legislación laboral protectora

El sistema de organización del trabajo está sujeto, además de a riesgos personales normales (salud, discapacidad, vejez, etcétera), a riesgos generales del sistema económico, como el desempleo y la falta de trabajo en caso de crisis recesivas o depresivas. Estas particularidades justifican la existencia de

reglas institucionales para la definición de las relaciones laborales, los salarios y la necesidad de una protección para determinados grupos. La *legislación de protección laboral* abarca tanto las regulaciones referidas a la contratación, como a la discriminación, los contratos laborales y los requerimientos de capacitación y despido (notificación previa, indemnización, etcétera). Existen diferentes niveles jurídicos de protección, leyes, negociación colectiva, fallos de la Corte y provisiones contractuales. Las primeras leyes laborales, sancionadas hacia mediados del siglo XIX, introdujeron el concepto de jornada máxima de trabajo y establecieron ciertas prohibiciones que favorecían a la población trabajadora, a las mujeres y a los niños. En un principio, el *derecho del trabajo* estuvo diseñado para proteger al trabajador ante posibles perjuicios y desventajas económicas y riesgos de salud. En la actualidad se ha extendido a la organización de todas las relaciones laborales.

Las leyes que sanciona el Estado establecen estándares mínimos en cuanto a jornada laboral, licencias, plazos de despido o pago de salarios en caso de enfermedad, el tipo y la cantidad de trabajo a ser realizado, fijación de una remuneración adecuada, derecho a vacaciones y eventuales beneficios adicionales. En una economía de mercado, la conjunción entre ausencia de normas generales de protección, desempleo y libre contratación podría derivar en una competencia ruinosa entre los mismos trabajadores. Con las normas mínimas definidas en las leyes sobre protección del trabajador, en Economía Social de Mercado, el Estado trata de cumplir con tres objetivos: proteger al trabajador ante exigencias injustificadas de los empleadores; proteger al trabajador de una posible autoexplotación y, finalmente, protegerlo contra los riesgos de los cambios tecnológicos del mundo laboral moderno.

La legislación en materia laboral privilegia regulaciones de empleo y remuneraciones uniformes, en lugar de reglas descentralizadas más favorables para los empresarios, fortaleciendo el poder de los sindicatos y gremios patronales. Esta estructura del mercado es el fruto de una síntesis con el funcionamiento de la competencia en el mercado laboral, aunque bajo ciertas circunstancias se pueden llegar a obstaculizar los procesos de corrección espontánea que se realizan en los mercados.

Si bien las normas sobre protección del trabajador encarecen la mano de obra a mediano y largo plazo, se puede esperar un incremento del bienestar general porque existen mayores *incentivos para invertir en capital humano*. En las sociedades actuales, la elección de la profesión y de los estudios se hace en circunstancias de incertidumbre en cuanto a las condiciones y duración de su posible ejercicio. Por esta razón, los trabajadores y empresas que actúan racionalmente sólo invertirán en capital humano si existe una cierta estabilidad laboral.

Cantidad de paros generales por Gobierno (Argentina)

Gobierno	Período	Cantidad de paros	Frecuencia
Alfonsín	12/1983 a 07/1989	13	1 paro cada 6 meses
Menem	07/1989 a 07/1995	3	1 paro cada 24 meses
Menem	07/1995 a 12/1999	5	1 paro cada 11 meses
De la Rúa	12/1999 a 12/2001	9	1 paro cada 3 meses
Duhalde	02/2002 a 05/2003	3	1 paro cada 5 meses

Gobierno	Período	Cantidad de paros	Frecuencia
Kirchner	05/2003 a 12/2007	1	1 paro cada 55 meses
CFK	12/2007 a 12/2011	0	Ningún paro en 48 meses
CFK	12/2011 a 12/2015	5	1 paro cada 8 meses
Macri	12/2015 a 03/2017	1	1 paro cada 15 meses

Elaboración propia en base a Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría.

Por otra parte, como efecto contraproducente, existe evidencia de que las normativas de protección laboral tienden a segmentar el mercado laboral entre aquellos protegidos por la legislación (trabajo formal o en blanco) y los que quedan afuera de este marco (trabajo informal o en negro), dado que aumentan la tendencia de las empresas a contratar este último tipo de trabajo. Asimismo, la legislación laboral puede generar una inflexibilidad de la economía para adaptarse al ciclo económico: durante la expansión se contrata menos de lo que sería ideal; durante las recesiones se despide menos. En este sentido, la legislación reduce ambas: tanto la destrucción de trabajo, como su creación.

El derecho laboral abarca, por un lado, disposiciones estatales como leyes y reglamentos y, por otro lado, *regulaciones autónomas* concluidas por las partes (trabajadores y empleadores) con carácter vinculante, como ser los contratos de trabajo individuales, los acuerdos de empresa, los *convenios colectivos* y las disposiciones de las mutualidades profesionales. En caso de litigio, las partes deben acudir a los tribunales del trabajo competentes. Si se trata de acuerdos colectivos, existe además la posibilidad

de un arbitraje o una conciliación. No obstante, las propuestas que sometan las instancias de arbitraje no son de acatamiento obligatorio.

La rápida sucesión de cambios a los que se ve sometido el mundo del trabajo, como el surgimiento de nuevos sectores económicos, la expansión del sector de los servicios, el retroceso de las ramas productivas clásicas, el escaso grado de organización de los trabajadores y empleadores, implica un proceso de permanente *transformación del derecho laboral*. También crece la importancia de las fuentes internacionales del derecho. Los acuerdos alcanzados en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sólo adquieren carácter obligatorio una vez ratificados y adoptados por el derecho nacional.

7. Conflicto laboral y derecho a huelga

La autonomía de la que gozan las partes contratantes de los convenios colectivos de trabajo en virtud de la libertad de asociación sólo puede funcionar en condiciones de razonable equilibrio de poder entre los sindicatos y las entidades patronales. La huelga de los trabajadores y el *lock-out* patronal, que implica el cierre de la empresa y la suspensión temporal de los sueldos y salarios, son instrumentos a ser aplicados en caso de no alcanzarse un compromiso viable para ambas partes. En la práctica, son los sindicatos los que más ejercen el derecho de huelga porque periódicamente reivindican mejoras, y sin este instrumento difícilmente lograrían celebrar contratos colectivos que respondan a sus intereses.

En Alemania es generalmente aceptado que el recurso de las huelgas únicamente debe usarse en defensa de determinados

objetivos de la negociación laboral y no deben realizarse con el fin de alcanzar objetivos políticos más amplios. Además, la lucha laboral debe observar criterios de justicia y sólo puede dirigirse contra los involucrados directos. Asimismo, según el principio de adecuación social, las acciones deben guardar una cierta proporcionalidad entre el alcance y la intensidad, por un lado, y los objetivos, por el otro.

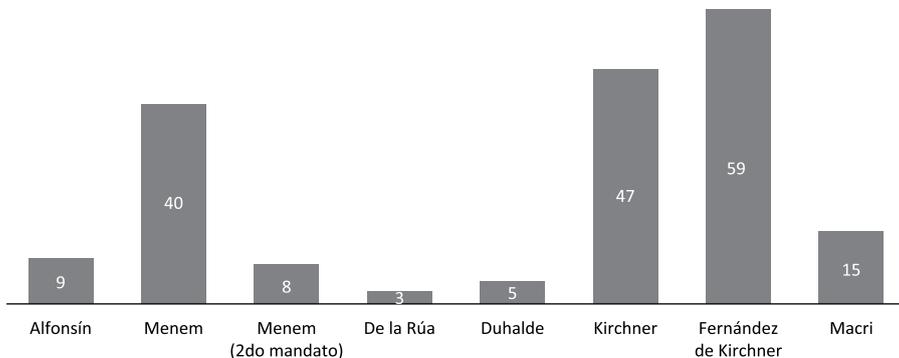
En vista de que los conflictos laborales causan fuertes pérdidas a toda la economía y generan situaciones de desabastecimiento, la disposición al consenso de los agentes sociales es sumamente importante para la competitividad internacional de un país. Alemania es, junto con Austria y Suiza, uno de los países con la menor frecuencia de huelgas.

8. Sistema de cogestión y régimen empresarial⁴

Otro elemento que caracteriza el orden laboral alemán es la cogestión, por la cual se establece la participación de los trabajadores en la toma de decisiones de la empresa. El propósito es superar la posición del trabajador como mero objeto dentro de la organización de una empresa y establecer lazos institucionales, impulsando la *cooperación entre capital y trabajo*. De hecho, en Alemania, a partir de la implementación de la cogestión se fortaleció una cultura de cooperación entre empleadores y trabajadores. Los derechos de cogestión varían según la forma y el tamaño de las empresas.

4 Berger, Bennet y Vaccarino, Elena, “Codetermination in Germany – A role model for the UK and the US?”, *Bruegel, Tags & Topics*, 13 de octubre de 2016.

Número de meses hasta el primer paro general
(Por mandatario)



Elaboración propia en base a Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría.

Hay dos niveles a través de los cuales los empleados tienen derecho de cogestión para participar en la toma de decisiones: a nivel del establecimiento o de la planta existe el “Comité de Empresa” (*Betriebsrat*) y a nivel de la empresa como tal el “Consejo de Supervisión” (*Aufsichtsrat*). El comité de empresa generalmente se elige en firmas con más de cinco empleados y muchos de sus miembros también son miembros de sindicatos. Está dotado de amplios derechos de información y consulta.

Por otra parte, la ley exige que las empresas tengan una junta directiva, compuesta por ejecutivos y presidida por el CEO, y un Consejo de Supervisión, compuesto por no ejecutivos, que son accionistas, y representantes de los empleados (incluidos los representantes sindicales). El Consejo de Supervisión generalmente participa en la designación de los miembros de la junta directiva, monitoreando las operaciones comerciales que involucran a las actividades de esta y, en un subcomité, determina

la compensación de sus miembros. En caso de empate en los Consejos de Supervisión, desempata el voto de los empleadores. El personal ejecutivo figura en el grupo de los trabajadores.

Una coincidencia entre los intereses de empleados y accionistas podría ser evitar que los gerentes persigan proyectos demasiado riesgosos, maximizando las ganancias a corto plazo o participando en la expansión mediante fusiones y adquisiciones. Debido a su conocimiento de las operaciones y procesos de una empresa, los empleados son buenos monitoreando el desempeño gerencial y aportando conocimiento de primera mano a la toma de decisiones de la junta.

Cabe señalar que la gestión y las negociaciones salariales están separadas ya que generalmente los sindicatos y las asociaciones de empleadores negocian entre sí. Sin embargo, existen vínculos personales estrechos entre los sindicatos y las instituciones de gestión como consejeros de trabajo y, por lo tanto, los representantes de los empleados en el Consejo de Supervisión pueden ser miembros del sindicato. La *ley de régimen empresarial*, que regula la cogestión, por otra parte, se aplica exclusivamente a empresas organizadas según el derecho privado. En el sector público, se aplica el derecho de representación del personal.

La ley de régimen empresarial no otorga al personal derechos de decisión en materia económica ni empresarial. Además del derecho a la información, la ley prevé el derecho a presentar propuestas, a ser oídos y a asesorar. El Comité de Empresa asesora, por ejemplo, cuando se trata de organizar los puestos de trabajo, planificar el personal, estructurar la formación profesional o introducir modificaciones dentro de la empresa. En algunos asuntos sociales, el Comité de Empresa tiene derechos reales de cogestión. Estos derechos se refieren sobre todo a la

determinación de los horarios de trabajo, el modo de pago de los salarios, la planificación de las vacaciones, el uso de instalaciones técnicas y la protección de la salud.

Además de acuerdos orales que no requieren ser formalizados, los Comités de Empresa y los empleadores pueden celebrar también acuerdos escritos. Los acuerdos empresariales pueden regular todos los asuntos de la empresa, siempre y cuando no contradigan ninguna disposición legal. Las medidas contempladas en los acuerdos no invalidan las cláusulas celebradas en los convenios colectivos de trabajo. El Comité de Empresa debe convocar periódicamente a la Asamblea de Personal, a los fines de informar a los empleados e intercambiar ideas, sin que esta asamblea tenga algún derecho especial de cogestión.

9. Rol social y Responsabilidad Social del Empresariado

Con respecto a la participación de los distintos grupos en las decisiones y la gestión de las empresas existen diferentes puntos de vista. Un primer enfoque consiste en la extensión de la “maximización de utilidad”, que en este caso adoptaría la forma de la maximización de beneficios por parte del, o de los, propietario/s de la empresa. Siendo una definición básica del beneficio, la diferencia entre los ingresos corrientes y los costos o egresos corrientes: $B \text{ beneficio} = I \text{ ingresos} - C \text{ costos}$.

A esta perspectiva también se la denomina “enfoque de los accionistas” (*stockholders*). Esta concepción implica la suposición de que para poder maximizar el beneficio, el propietario o los propietarios tratarán de cumplir todas las condiciones

del buen desempeño de la empresa. Esto conlleva, por ejemplo, contratar administradores y trabajadores idóneos y remunerarlos adecuadamente, comprar los insumos y bienes de capital para producir los bienes, maximizar las ventas en el mercado, cumplir las leyes, pagar los impuestos, mantener un proceso de producción que no tenga un impacto desfavorable en el medio ambiente, tener una adecuada política de financiamiento y de proveedores, etcétera.

Sin embargo, si bien esto puede darse, existen circunstancias concretas en las que aparece una contraposición entre la maximización de utilidad y el correcto desempeño en todas las actividades implicadas para el desenvolvimiento de la empresa. Por ejemplo, cuando una determinada empresa contamina por no incurrir en el costo de tratar los residuos que genera su operación, cuando no se compran los sistemas de seguridad para los empleados en tareas riesgosas, o se “ahorra” por ofrecer menores condiciones de empleo, o directamente muy bajos salarios, no apoyar o aportar para la capacitación de los empleados, etcétera. Si bien es difícil determinar por cuánto tiempo pueden darse estas condiciones, que a largo plazo erosionan la sustentabilidad de las empresas, no hay duda de que pueden darse en el corto o mediano plazo.

En este sentido, se ha desarrollado un enfoque alternativo, que coincide más con la filosofía de una Economía Social de Mercado, denominado “enfoque de los participantes” (*stakeholders*), que enfatiza la optimización de la actividad de la empresa como un proceso de balance entre los intereses de todos los grupos involucrados, ya sean internos (accionistas, administradores, empleados, etc.) o externos (proveedores, acreedores, Estado, sociedad civil, medio ambiente, etc.). Según este modelo, el beneficio de los accionistas es relevante, pero dentro del contexto en el

que todos los demás grupos que participan en el funcionamiento de la empresa y en su entorno también vean satisfecha su contribución, remuneración o derechos.

En otras palabras, se sostiene que en un sistema basado en los mercados, el principal objetivo de la empresa es la maximización de las ganancias. Sin embargo, se indica también que el principio de la maximización de las ganancias no debe perseguirse en forma indiscriminada, sino tomando en consideración otras condiciones como, por ejemplo, la satisfacción del cliente, la responsabilidad social frente al personal, el respeto de normas de medio ambiente, etcétera, tal como queda enfatizado en el segundo enfoque. Por otra parte, este modelo no sólo garantiza la obtención de beneficios razonables, sino que lo hace en el tiempo al mejorar la sustentabilidad de la propia empresa.

En definitiva, desde este punto de vista, se enfatiza el *rol* y la *responsabilidad social del empresario*. En la “perspectiva de los participantes”, entonces, el rol del empresario se visualiza como el del líder de un conjunto de personas con diversas tareas que obtiene su beneficio en la medida en que logra la adecuada colaboración de todos los involucrados, haciendo que cada uno aporte y sea reconocido y retribuido en consonancia, en el contexto de una determinada sociedad.

10. Formación técnico-profesional, productividad y competitividad

En ocasiones, sostener que para que una economía sea competitiva hay que bajar costos laborales implica implícitamente que un sistema económico con mayor participación de los trabajadores,

con mejores salarios y con mejores posibilidades para la formación y la capacitación pone en riesgo esa competitividad. Podemos analizar los diversos *modelos de inserción competitiva*.

Por ejemplo, en el *modelo asiático*, en cuanto a las estrategias económicas han sido basadas a nivel interno en el desarrollo de estrategias público-privadas para el fomento de empresas y sectores competitivos orientados al mercado externo. En el afán por desarrollarse económicamente, en un primer momento se dejaron de lado cuestiones sociales y ecológicas, que luego pueden o no ser retomadas por razones de sustentabilidad política. El modelo asiático está caracterizado en general por una mayor presencia de un Estado jerárquico o autoritario, y su punto de partida se basa en el aprovechamiento de bajos costos laborales con una seguridad social más limitada, y en los casos de bajo desarrollo incluso prolifera la difusión de la economía informal. En cuanto a los casos de mayor desarrollo, logran economías innovadoras y requieren cuantiosas inversiones en capital humano, con lo que mejoran las políticas sociales.⁵

Otro caso importante es el *modelo anglosajón*, que durante los últimos treinta años ha estado caracterizado por la flexibilidad laboral, la desregulación, la privatización y el fomento de la aceptación del riesgo. Si bien en cuanto a los resultados fomenta el dinamismo innovador y un liderazgo que asume riesgos, el talón de Aquiles es la volatilidad que implican los altos riesgos tomados y los peligros que entraña su falta de sustentabilidad. Esto ha sido ilustrado en la sucesión de burbujas especulativas que continuaron en severas crisis, como la “crisis de las hipotecas”

5 Sen, Kunal, “Governance and development outcomes in Asia”, *ADB Economics Working Paper Series*, No. 384, enero de 2014.

de 2007-2008. Por otra parte, la polarización, en cuya base se encuentra la falta de cooperación entre capital y trabajo, que se está generando parece poner en riesgo la equidad mínima y el consenso social.⁶ Es de esperar que con los graves peligros que entraña esta postura, y con las confirmaciones que se produjeron en la realidad, haya una tendencia a retomar tradiciones más afines a las políticas que mejoran la situación de los trabajadores e impulsan la difusión social del crecimiento económico.

Tanto en el modelo asiático, en varias etapas, como en el anglosajón, en las últimas décadas, ha persistido y existe hoy una tendencia al *darwinismo social*, es decir, una concepción del éxito en la competencia inspirada en la “supervivencia del más apto”. En este sentido, se privilegia el crecimiento económico y la innovación por sobre los demás elementos sociales, que luego, a partir del logro de esos objetivos primarios, podrían ser retomados.

Por el contrario, en la Economía Social de Mercado la búsqueda del crecimiento y la innovación se concibe como ligada al desarrollo social, educativo y a la igualdad de oportunidades como elementos inseparables. Desde el punto de vista competitivo, este modelo se caracteriza por un fuerte énfasis en la estabilidad, el consenso social y las regulaciones. En esta línea, favorece la concepción de estrategias innovadoras nacionales de largo plazo fundadas en la formación de capital humano y de capital social. Si, por otra parte, se toman los índices de desarrollo humano

6 Interpretación propia a partir de datos de Céline-Agathe Caro, “Trump is simply the end product. The polarization of U.S. politics is the culmination of long-term trends”, *KAS International Reports*, 2, 18 de julio de 2016. Una descripción del fenómeno también se encuentra en Krugman, Paul, “A tale of two moralities”, *The New York Times*, Opinión, 13 de enero de 2011.

y social, de estabilidad, de inclusión y de educación resultantes de la aplicación de este enfoque, las mejoras en las capacidades competitivas e innovadoras son evidentes.⁷

Cuando hablamos de un modelo basado en el capital humano y el capital social, se apunta necesariamente al tema de la educación y de la formación profesional. Por *formación profesional* se entienden todos aquellos estudios y aprendizajes encaminados a la inserción, reinserción y actualización laboral, cuyo objetivo principal es aumentar y adecuar el conocimiento y habilidades de los actuales y futuros trabajadores a lo largo de toda la vida. El entrenamiento profesional prepara a los estudiantes para trabajos y actividades prácticas tradicionalmente no académicas, relacionados con ocupaciones específicas. A diferencia de la educación general, la educación profesional o técnico-profesional se concentra en la transmisión de conocimientos y habilidades específicas de un oficio o una profesión determinada.

La formación técnico-profesional alemana se imparte a través del “sistema dual”, que comprende una parte práctica, que transcurre en las empresas, y una parte teórica, que se imparte en una llamada escuela profesional. Para iniciar la formación profesional, el futuro aprendiz y la empresa firman un *contrato de formación*. Existe un examen de mitad de curso para controlar el aprendizaje y uno final que capacita para el título habilitante. En general, el examen es tomado por las cámaras de la profesión u oficio. Asimismo, la definición de la profesión u oficio es elaborada por los gremios y asociaciones de empleadores y luego es homologada por el Estado.

7 Wilkinson, R. y Pickett, K., *The Spirit Level*, Londres, Penguin Press, 2010.

En vista de que la mayor parte de la formación se imparte en, y es financiada por, las propias empresas, su interés en garantizar una formación adecuada y de buena calidad es fuerte. Si bien el sistema dual de formación técnico-profesional tiene algunos problemas, como un elevado costo económico y una organización compleja, goza de una excelente reputación en muchos países. Además de Alemania, el sistema dual es empleado por Austria, Suiza, Dinamarca, Holanda y Francia, y en los últimos años fue incorporado en China y otros países del Asia. A medida que se produce un gran avance tecnológico en el sistema económico, los gobiernos y las empresas han incrementado su interés en este tipo de formación técnico-profesional aumentando las inversiones en este campo.

La Fundación Konrad Adenauer es una institución política alemana creada en 1964 que está comprometida con el movimiento demócrata cristiano. Ofrece formación política, elabora bases científicas para la acción política, otorga becas a personas altamente dotadas, investiga la historia de la democracia cristiana, apoya el movimiento de unificación europea, promueve el entendimiento internacional y fomenta la cooperación en la política de desarrollo. En su desempeño internacional, la Fundación Konrad Adenauer coopera para mantener la paz y la libertad en todo el mundo, fortalecer la democracia, luchar contra la pobreza y conservar el entorno de vida natural para las generaciones venideras.