

**Resico, Marcelo F.**

*Condiciones económico-institucionales para una política de descentralización productiva en la Argentina*

II Congreso sobre Descentralización Productiva, 2014  
Universidad Austral  
Facultad de Derecho - UCA

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central "San Benito Abad". Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Resico, M. F. (2014, mayo). Condiciones económico-institucionales para una política de descentralización productiva en la Argentina [en línea]. Presentado en *II Congreso sobre Descentralización Productiva*, Universidad Austral, Universidad Católica Argentina, Facultad de Derecho, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/ponencias/condiciones-economico-institucionales-resico.pdf> [Fecha de consulta: ....]

**“II Congreso sobre Descentralización Productiva”  
jueves 22 de mayo de 2014**

**“Condiciones económico-institucionales para una política  
de descentralización productiva en la Argentina”**

**Prof. Dr. Marcelo F Resico**

Agradecimiento a los organizadores

Entiendo que el concepto de “descentralización productiva” se utiliza en este congreso en el sentido de que el cambio tecnológico actual ha permitido mayores grados de descentralización en la organización de la producción y el trabajo. Varios autores describen la organización actual como caracterizada por el pasaje de la empresa industrial verticalmente integrada a la empresa pos-industrial en red y descentralizada.<sup>1</sup> Esta evolución –que se ha verificado sobre todo en empresas de envergadura global– implica varios desafíos, al menos en las economías desarrolladas donde se origina el cambio. El primero de ellos es que con la difusión de la robótica y el desplazamiento de la demanda de mano de obra de los países considerados “avanzados” a las “economías emergentes”, ha impactado en la debilidad de la oferta de trabajo en estos países y una paralela debilidad en la representación del trabajo a nivel de los sistemas socio-económicos y políticos de esos países. La política ha sido, en general, tratar de impulsar aún más el ya elevado grado de educación para sostener los nichos de innovación tecnológica, productos diferenciados por el contenido de tecnología y servicios altamente especializados, para conservar la competitividad y al mismo tiempo sostener mejores niveles de empleo con mejores salarios y un mejor nivel de vida para la población.

Por otra parte en la realidad de nuestro país, y de nuestra región, las empresas de ese tipo son sólo un grupo más dentro de un panorama mucho más heterogéneo y variado. Una parte importante de la producción es realizada en el sector primario agropecuario con características propias, existe también el sector de las empresas integradas verticalmente en sectores industriales clásicos como la siderurgia, automóviles, petroquímica etc. y además existe un sector amplio de pymes, muy heterogéneo, que va de las proveedoras

---

1 Véase Daniel Bell, “El advenimiento de la sociedad post-industrial”, Alianza Editorial, 2006; Robert Reich, “El trabajo de las naciones: hacia el capitalismo del siglo XXI”, Javier Vergara, 1993; y Resico, Marcelo, (2001) “Una perspectiva ética en la evolución de la empresa”, *Revista Valores*, FCSE-UCA, No. 52, 2001.

de insumos especializados de alta tecnología, hasta los grados de informalidad y pobreza más aguda. Plantear la adecuación de una perspectiva como la mencionada a esta realidad plantea desafíos importantes no sólo de en el campo de la regulación o la política pública sino también condiciones de cambio estructural.

Para analizar las posibilidades y condiciones de implementación en nuestro país primero trazaremos un breve esbozo histórico de la evolución de los sistemas de organización laboral, luego elaboraremos una síntesis de algunos elementos conceptuales y de política económica en los países que primero han incorporado estos cambios, para finalmente concluir refiriéndonos al caso de la Argentina.

## I

El problema clásico de la economía capitalista a nivel del mercado laboral es la diferencia de poder de negociación entre oferta y demanda de trabajo. Esto constituyó un argumento a favor de representación colectiva de trabajadores en sindicatos. Sin ellos podría darse la posibilidad de un desequilibrio de poder entre el trabajador y el empleador a la hora de establecer las condiciones laborales. Con esto se trata de evitar en general el abuso por parte de alguna de las partes.

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 30 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 a través de las recetas elaboradas por Keynes. Durante los años 60 y 70 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 los años 80 y 90 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 las décadas de los 80s y 90s, y el debate de mediano y largo plazo se centra en cómo reestablecer un balance entre eficiencia y equidad en un contexto dominado por la globalización y el cambio tecnológico.

A partir de esta evolución histórica se han desarrollado los sistemas de organización productiva, de representación socio-económica, y de marco jurídico que se refieren al trabajo. 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 resulta 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.

Durante esta última etapa permanecen diversas maneras de afrontar el fenómeno. En Occidente tenemos por ejemplo el “modelo anglosajón”, centrado en la flexibilidad y la asunción permanente del riesgo para la innovación, mientras que el “modelo europeo”, más regulado y con sindicatos aún fuertes, apunta a sostener en lo posible las buenas condiciones de empleo y seguridad social, basándose en que mejora las condiciones incentivando la inversión en capital humano por parte de las personas y de las empresas, reduce el conflicto social y aumenta la posibilidad de adoptar estrategias competitivas de más largo plazo, todo lo cual constituiría un camino más sólido hacia una economía de la innovación y de la competitividad.

## II

Podemos entonces, a partir de este recorrido histórico, establecer algunos conceptos y principios que rigen el marco de organización del trabajo y las políticas laborales en los países que más han avanzado en ello.

En estos sistemas se ha superado en buena medida el “conflicto clásico de interés” 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 innovativo, 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.

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 la manera en 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.

Los protagonistas de este sistema de organización son las asociaciones de trabajadores y de empleadores. Estas son las partes que negocian los convenios colectivos de trabajo en el marco de la libertad de asociación. Este tipo de toma de decisiones en un marco institucionalizado alivia 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 tiende a lograr la “des-politización” 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. Asimismo 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 intereses divergentes como es la distribución de los resultados entre el trabajo y el 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 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 solo 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.

Como se trata de economías de mercado basadas en la innovación tecnológica, 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. En general, la dinámica de la economía competitiva incrementa el bienestar económico pero, cuando implica que 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 búsqueda de 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 de este tipo de empleo.

Se considera normal que si una empresa funciona incorrectamente por decisiones desacertadas vaya a la quiebra y se desprenda de sus trabajadores, y las empresas que toman decisiones acertadas prosperen y requieran más trabajadores. Es obviamente 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.

El problema sucede cuando se acumulan las quiebras en todo un sector (por ejemplo una crisis sistémica del sector bancario) o en la economía nacional. 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 política económica. En este ámbito los países que analizamos realizan políticas macroeconómicas para evitar ciclos pronunciados. Aplican políticas monetarias y fiscales expansivas en los períodos recesivos, en los que trepa la tasa de desocupación, (como por ejemplo se realizó luego de la crisis 2001-2002 en Argentina y 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 los años 80 y como debería haber sido en nuestro país a mediados de los 80 y a partir de 2007).

En cuanto al cambio y el riesgo a nivel empresarial, se enfoca mediante la combinación del mercado más una red de seguridad social. Esta última cuenta con seguro de desempleo de alrededor del 90% del salario que se prolonga depende el caso de 2 a 4 años. Durante este 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 para la misma. De no tenerlos es muy probable que la población, en sociedades democráticas, se inclinara hacia partidos con propuestas contrarias a un sistema que incentiva el crecimiento económico por considerarlo “inequitativo”.

### III

Habiendo analizado así la evolución de los sistemas de organización laboral de modo histórico, y los principales conceptos y políticas que se aplican hoy frente a los nuevos desafíos en los países donde estos sistemas están más evolucionados, volvamos la mirada, a modo de conclusión, sobre las características que se presentan en nuestro país.

Nuestra historia se ha dado de manera análoga a la que hemos esbozado antes. La legislación laboral si bien tuvo antecedentes importantes a fines del siglo XIX y principios del XX, cobró su mayor impulso a mediados del siglo XX cuando se adoptan las políticas de derechos sociales, se impulsa aún más la asociación obrera y se aplica una regulación laboral amplia y generosa. A diferencia de otros países donde se promovió un “asociacionismo libre”, sin embargo nuestro modelo resultó bastante influenciado por el “corporativismo de estado” que tuvo su auge en Europa en los años 20 y 30 del siglo pasado.<sup>2</sup> En este modelo el reconocimiento legal de los representantes del trabajo se da en una forma más bien monopólica, o cuasi monopólica, garantizando al partido que controla el estado, e impulsa esta política, una herramienta para el predominio tanto a nivel político como a nivel de poder social para impulsar los cambios que benefician de modo más bien unilateral a este grupo de interés.

Esto trae varias consecuencias: cierta concentración del poder político, que genera mayor capacidad de gobernabilidad en el partido que tiene apoyo del cuasi-monopolio y una debilidad relativa en los otros, con lo cual se pone en riesgo la sana alternancia que caracteriza a los regímenes democrático-republicanos. También genera un desequilibrio a favor de los intereses del sindicalismo que sesga las instituciones y procedimientos del sistema de organización del trabajo inclinándolo demasiado hacia la “estabilidad” y la “redistribución” y demasiado poco hacia el “dinamismo” y la “eficiencia”. Asimismo no existen en este sistema incentivos importantes para la reducción de la economía o el trabajo informal, dado que los dirigentes se concentran en beneficiar los intereses de sus representados, que por definición se encuentran en el sector formal.

Si uno lee la evolución reciente del sindicalismo, en particular el surgimiento de una rama independiente de la línea tradicional, que lucha por el reconocimiento legal aunque fue postergado, uno tiene un desarrollo que potencialmente se podría conducir hacia un mayor pluralismo. Obviamente que no durante un gobierno empeñado en la reproducción

---

<sup>2</sup> Para la historia del período y sus influencias intelectuales puede consultarse el trabajo Marcelo Resico, “Aportes del Humanismo Cristiano en Economía al Desarrollo Argentino: Vida y obra de E. Lamarca, A. Bunge y F. Valsecchi”, en la obra *Doscientos Años del Humanismo Cristiano en la Argentina*, Educa, Eds. M. Camusso, M. Orfali, I. López, 2012.

del sistema de “corporativismo de estado” que analizamos. Pero dado que nos acercamos período eleccionario no puede descartarse que surgieran propuestas más “institucionalistas”, con otra visión en este campo. Si así fuera se podría plantear una evolución hacia una solución que apunte a dos objetivos deseables: el restablecimiento de un sistema de organización productiva que manteniendo el resguardo de los derechos de los trabajadores no se riña con el logro de una mayor eficiencia, y una mejor perspectiva de equilibrio y razonabilidad en nuestro sistema político.

¡Muchas gracias por sus atención!