

CRÍTICA DE LIBROS



☛ **MERCADO DE TRABAJO Y COMPETITIVIDAD
EN LOS CAPITALISMOS EMERGENTES
DE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL**

☛ Fernando Luengo

◆ Editorial Complutense. Madrid, 2003

El primero de mayo de 2004 se producía la quinta y más ambiciosa ampliación de la Unión Europea. Ocho de los diez nuevos miembros pertenecían al grupo de Países de Europa Central y Oriental (PECO): Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y República Checa. Todos esos países habían pertenecido al mundo del socialismo «realmente existente» y sus economías se habían regido por la planificación central. Otros dos países más de ese grupo (Bulgaria y Rumanía) accederán probablemente a la UE en 2007.

Desde finales de los años ochenta, con la quiebra de los sistemas de planificación centralizada, esos países han llevado a cabo importantes reformas y han experimentado grandes transformaciones para incorporarse, en un nuevo escena-

rio económico, a las estructuras del mundo capitalista. De entre los numerosos y trascendentales cambios vividos a lo largo de más de una década, el presente estudio se detiene en el análisis de los que afectan al mercado de trabajo, persiguiendo básicamente tres objetivos. En primer lugar, presentar las transformaciones experimentadas en el ámbito laboral en el contexto más amplio de las reformas procapitalistas y de la configuración del nuevo sistema económico. En segundo lugar, analizar el papel desempeñado por el mercado de trabajo en la reestructuración de la actividad empresarial, la consolidación de un nuevo proceso de acumulación y la definición de las nuevas estrategias competitivas. Y en tercer lugar, analizar de manera sistemática la influencia de un conjunto de variables estructurales

—relativas al propio mercado de trabajo, a la dinámica productiva y al entorno institucional— sobre la evolución del empleo.

Esos objetivos se materializan a lo largo de los cinco capítulos que configuran el presente libro. El primero de ellos presenta las reformas legales e institucionales introducidas en el ámbito laboral. El segundo analiza los cambios experimentados en el terreno del empleo, el desempleo, la distribución de la renta y las nuevas formas de pobreza. El capítulo tercero se ocupa de la redistribución de los recursos laborales promovida por las reformas económicas. El cuarto, examina la incidencia de dichos cambios sobre la competitividad de las economías y el impacto de la internacionalización de la actividad económica sobre la configuración de los mercados laborales. Final-

mente, el quinto capítulo sintetiza las conclusiones fundamentales del trabajo.

El estudio abarca los diez antiguos PECO señalados al inicio de estas líneas. Este conjunto de países no puede ser considerado como un grupo homogéneo; entre otras razones porque, si bien el referente adoptado ha sido el modelo capitalista, las estrategias de transformación llevadas a cabo no han sido necesariamente similares. Al contrario, las diferencias entre ellos han sido sustanciales en ámbitos tan importantes como la política privatizadora, la lucha contra la inflación o la gestión del tipo de cambio. En consecuencia, el autor prescinde de tipologías al uso y centra su atención en un análisis transversal, tratando de identificar los rasgos esenciales del mercado de trabajo y su contribución a los procesos de cambio estructural. De acuerdo con ese enfoque, en determinados momentos el estudio ofrece una visión global del conjunto de países objeto de atención y, en otros, presenta las situaciones diversas que conviven en la región, no sólo entre países, sino también dentro de cada uno de ellos.



El desplome de las economías planificadas y las reformas radicales que pusieran fin al sistema hasta entonces vigente generaron una cascada de transformaciones que afectaron a la configuración de las relaciones laborales. Al igual que en otros ámbitos de la sociedad, también en la esfera laboral se diseñaron nuevas leyes e instituciones que sirvieran de referencia a los agentes económicos y sociales en las nuevas condiciones de mercado. Puesto que el punto de mira de los procesos de transición eran los países capitalistas desarrollados, se adoptó, a grandes rasgos, el modelo vigente en ellos y, en particular, en la UE.

Durante los primeros años de reformas, y en medio de una grave

crisis económica, social e institucional, hubo evidentes dificultades para gestionar un modelo de relaciones laborales como el de los países de Europa occidental. Pero paulatinamente se fueron introduciendo modificaciones en el entorno legal e institucional del mercado de trabajo, exigidas por el rumbo estabilizador de las políticas macroeconómicas, la nueva correlación de fuerzas, la presión de los organismos monetarios y financieros internacionales y la creciente inserción en el mercado internacional. Más tarde, las negociaciones destinadas a incorporar el acervo comunitario conducirían a nuevos cambios, para incorporar al ámbito legal e institucional las prescripciones ya vigentes en los países comunitarios, lo que, en definitiva, determinaría la orientación liberalizadora del marco laboral.

Para aproximarse a esta nueva configuración del ámbito laboral, el autor analiza, en el primer capítulo, la evolución experimentada, a lo largo de más de una década, en terrenos tan importantes como el salario mínimo, la regulación del subsidio de desempleo, la estrategia de fomento del empleo, las modalidades de contratación y la articulación del diálogo social.

EMPLEO, DESEMPLEO Y TRANSFORMACIÓN SISTÉMICA

El pleno empleo y la estabilidad laboral habían sido axiomas básicos de las economías planificadas, asegurados por unos Estados omnipotentes que perseguían la plena ocupación de las capacidades productivas en el contexto de un crecimiento marcadamente extensivo.

LAS REFORMAS LABORALES EN LA TRANSICIÓN AL MERCADO

Como es sabido, el marco de relaciones laborales característico de los sistemas de planificación central era radicalmente diferente del que prevalece en las economías de mercado. En sentido estricto, en los antaño países socialistas no existía un «mercado de trabajo», al menos, con el mismo significado que en los países capitalistas.

La otra cara de la moneda fueron los bajos salarios, la deficiente organización de los recursos laborales dentro de las empresas y la baja productividad del trabajo.

Las reformas económicas cuestionaron esos principios. Los nuevos gobiernos, al instrumentar sus políticas procapitalistas, argumentaron que, en lo sucesivo, el Sector Público no podía garantizar los puestos de trabajo heredados del período de planificación, tanto por razones económicas, como sociales y políticas: la ineludible reconversión de un aparato productivo envejecido, la aplicación de políticas de rigor financiero al propio Sector Público, la necesidad de eliminar los excedentes laborales de las empresas estatales, la conveniencia de reducir un aparato estatal sobredimensionado y reconvertir las grandes empresas ineficientes.

Todo ello implicaba necesariamente una importante contracción del empleo en el sector estatal de la economía. A cambio, se argumentaba, el empleo mejoraría con el impulso generado por el sector privado, la mayor competitividad de las economías y la creciente apertura de éstas al mercado mundial. Estas nuevas dinámicas no sólo proporcionarían más empleo, sino también empleo de más calidad y más productivo en las actividades de mayor potencial competitivo. En adelante, el empleo habría de estar «económicamente justificado». En definitiva, las perspectivas contempladas por los gobiernos reformistas incluían un intenso proceso de supresión de puestos de trabajo, inserto en una dinámica de «destrucción creativa» que, supuestamente, alentaría el crecimiento del PIB.

Tras esos planteamientos –y con las debidas cautelas respecto a los



datos de las estadísticas oficiales y a la incierta magnitud de la economía sumergida–, la conclusión general del autor sobre el comportamiento del empleo es que, después de más de una década desde el inicio de las transformaciones emprendidas en los PECO, el saldo de las políticas económicas en términos de empleo ha sido, en el mejor de los casos, poco satisfactorio. Todos los países analizados han registrado tasas de crecimiento negativas, lo que ha supuesto que ninguno de ellos alcanzase en 2001 el nivel de empleo existente en 1989.

Se desmienten así las optimistas previsiones de los primeros gobiernos reformistas respecto al empleo, no sólo en términos cuantitativos

sino también cualitativos (pérdida de empleos de elevada cualificación y experiencia). El balance global de las políticas ocupacionales es claramente negativo. No se ha verificado el supuesto «trade off» entre salarios y empleo, en el sentido de que las políticas de moderación salarial y, en algunos casos, la pérdida de poder adquisitivo de los salarios reales, al incidir favorablemente sobre los costes de las empresas, supondrían una mejora de los niveles de ocupación.

Los ajustes de plantilla han desempeñado un papel central en los procesos de reestructuración, sin que ello pueda ser interpretado como un signo inequívoco de modernización productiva e institucional ni de cohesión social; y han generado costes de diverso tipo que no han sido valorados en su justa medida (tensiones presupuestarias ocasionadas por los programas de jubilación anticipada, problemas de sostenibilidad financiera del gasto público, aumento de las desigualdades sociales, postergación de inversiones necesarias para elevar la competitividad, debilitamiento de las organizaciones sindicales, aumento de la economía sumergida).

REDISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS LABORALES

En los tiempos de la planificación centralizada, una parte sustancial de la fuerza de trabajo estaba vinculada a la industria pesada –prioritaria en la estrategia económica socialista–, mientras que algunos países mantenían un alto porcentaje de población activa empleada en la agricultura, com-

pensando así su baja capitalización y eficiencia. Por ello, la modernización del tejido productivo se planteó como uno de los objetivos clave de las reformas, lo que significaba, entre otras cosas, redistribuir la fuerza de trabajo entre los diferentes sectores, favoreciendo las actividades con mayor potencial de crecimiento. La modificación de los precios relativos de insumos y productos y el establecimiento de un entorno competitivo para las empresas han propiciado una notable redistribución de la fuerza de trabajo, en la misma dirección que la observada en las economías de Europa occidental.

Así, en 2001, y con la sola excepción de Rumanía, la agricultura absorbía menos empleo que en 1989, si bien algunos países (Letonia, Lituania y Polonia) registraban todavía porcentajes de empleo agrario muy superiores a los de las economías meridionales de la UE. En el caso de las economías más atrasadas de la región, el mantenimiento de la agricultura –en general, deficientemente equipada, excesivamente atomizada y con bajos niveles de productividad– como actividad proveedora de empleos ha sido el resultado de la importante destrucción de puestos de trabajo llevada a cabo en la industria estatal y del continuado proceso de pauperización de un amplio segmento de la población, que ha debido retornar al campo.

Los cambios en la estructura ocupacional también se han puesto de manifiesto en el sector industrial, sobredimensionado (salvo en las tres repúblicas bálticas) al inicio de las reformas. Con éstas, la industria ha ido perdiendo protagonismo (salvo en los tres países mencionados y Eslovenia), pero sigue siendo un sector relevante



para el empleo, al menos en términos cuantitativos.

Durante la década de los noventa ya hubo una masiva «desindustrialización» (destrucción de empleo), con pérdidas de puestos de trabajo que oscilan desde un 28% en la República Checa hasta casi un 60% en Bulgaria, pérdidas que, en opinión del autor, desvirtúan el paradigma de la «destrucción creativa» argumentado a favor de las «terapias de choque». La caída en el nivel de ocupación tiende a consolidarse, sin que haya una recuperación significativa del mismo (la curva del empleo industrial tiende a describir una «L», en lugar de una «J»).

De modo que, tanto la industria como, en menor medida, la agri-

cultura han contribuido a la redistribución de efectivos expulsando empleo. Lógicamente, no sólo se ha producido una redistribución intersectorial de los recursos laborales; también han sido importantes los movimientos de fuerza de trabajo dentro de cada uno de los subsectores de la industria manufacturera, cuya estructura ocupacional así como las pérdidas y/o ganancias de empleo en las diferentes actividades manufactureras son objeto de consideración por el autor.

En el caso de la agricultura, la incorporación a la UE suscita importantes interrogantes sobre las consecuencias que, en términos de empleo, va a tener para las economías de los antiguos PECO. Si la mano de obra excedente –que irá en crecimiento por la intensificación de la competencia– no encuentra trabajo en la industria o los servicios, podría producirse un empeoramiento del desempleo en esos países, un agravamiento de las tensiones sociales y una intensificación de los flujos migratorios (campo de batalla primordial de la UE). También en el terreno industrial, la incorporación a la UE supone un importante desafío para la estrategia ocupacional de los gobiernos, ya que el aumento de la competencia hará difícil mantener los puestos de trabajo, salvo que aumente la competitividad industrial de estos países.

Por lo que respecta a los servicios, también los PECO –al igual que en las economías occidentales– han experimentado un proceso de terciarización de sus economías, trasvasando empleo desde la agricultura y la industria –si bien, con menor intensidad que los países capitalistas desarrollados– y corrigiendo así parte de las defor-

maciones productivas derivadas de los sistemas de planificación central. El sector servicios es ya –al igual que en Europa occidental– la principal fuente de creación de puestos de trabajo, hasta el punto de que su contribución al empleo total supera el 50% (excepto en Rumanía) y se acerca al 60% en Letonia y Hungría.

La movilidad laboral ha sido muy intensa; obviamente, mucho más al comienzo de las transformaciones (cuando la quiebra del sector empresarial público generó un elevado volumen de desempleo), pero también en los años siguientes (incluso aumentando en el caso de Bulgaria). Las migraciones internas han sido, hasta ahora, muy reducidas y apenas han contribuido a paliar los importantes desequilibrios espaciales, que incluso se han visto exacerbados. Para el autor, la redistribución interregional de la fuerza de trabajo se ve frenada por «rigideces estructurales» en ámbitos tales como infraestructuras, vivienda o formación.

Respecto a los flujos migratorios hacia el exterior, los países comunitarios son, potencialmente, importantes receptores de población procedente de las economías en transición, dadas las todavía notables diferencias de desarrollo económico y nivel de renta. Hasta el momento, estos flujos han sido relativamente modestos, concentrándose particularmente en las regiones colindantes de los países fronterizos.

En última instancia, la intensidad de tales migraciones dependerá de que los procesos de convergencia se refuercen y de que el crecimiento económico corrija los desequilibrios sociales que alimentan las corrientes migratorias; como también dependerá de las expectativas

te contenido regional). De esta manera, se contribuirá a la ineludible reestructuración económica y la modernización productiva de los antiguos PECO.

MERCADO DE TRABAJO, COMPETITIVIDAD E INTEGRACIÓN ECONÓMICA

En los primeros años de la transición la productividad retrocedió, se estancó o, en el mejor de los casos, creció moderadamente, con caídas en el PIB mayores incluso que en el empleo. En cambio, a partir de 1994 el comportamiento sería mucho más homogéneo, con aumentos significativos de productividad. Para el conjunto del período 1989-2001, todas las economías (excepto la rumana) han obtenido mejoras en la productividad del trabajo, especialmente intensas en la industria, gracias a la reasignación de recursos productivos hacia actividades más competitivas. Buena parte del crecimiento de las economías más dinámicas en los últimos años, así como del crecimiento de la productividad del trabajo se ha debido al significativo aumento del stock de capital.

Los PECO ya contaban con una fuerza de trabajo cualificada al comienzo de la transición, lo que, junto a los bajos salarios, les proporcionaba una clara ventaja competitiva. Hoy, sin embargo, adecuar el capital humano a las nuevas exigencias del mercado es uno de los grandes retos, tanto en el terreno presupuestario como en el de la formación. En algunos de los países analizados, la duración de la jornada de trabajo se ha mantenido estable (en Eslovenia se ha reducido), pero ha aumentado en otros

económicas en los propios países de Europa occidental y de las políticas más o menos favorecedoras de estas corrientes. Bruselas ha impuesto a los nuevos miembros un período transitorio para el libre movimiento de sus trabajadores. Y los estudios al respecto indican que el proceso migratorio será «manejable» y tenderá a estabilizarse tras los primeros años posteriores a la adhesión.

Esos movimientos, lógicamente, crearán problemas pero también serán beneficiosos para las economías y las sociedades de Europa occidental. Desde el lado comunitario, hay que abordar el futuro (ya presente) desde esta perspectiva e instrumentar las políticas adecuadas (políticas públicas con un fuer-

(Estonia, Letonia y, sobre todo, Hungría).

La cantidad de trabajo semanal en los PECO (44,4 horas) es sustancialmente superior al promedio de la UE (38,3 horas), sin considerar la economía sumergida, de difícil cuantificación. En cuatro países (Bulgaria, Eslovaquia, Hungría y Rumanía) los salarios reales en el año 2000 todavía eran inferiores a los de 1989. Para el conjunto de la década, los costes salariales unitarios se han reducido en términos reales, con la consiguiente mejora de la competitividad empresarial. La reducción de las cotizaciones empresariales es motivo de controversia, dada su relevancia en la financiación de servicios y programas sociales públicos.

Las políticas cambiarias han desempeñado un papel importante. En un primer momento, los gobiernos efectuaron drásticas devaluaciones de sus monedas (hasta entonces, artificialmente sobrevaluadas), tratando así de evitar ataques especulativos y el colapso de sus balanzas de pagos. Una vez superado el desplome productivo de los primeros años, la evolución del tipo de cambio ha estado determinada por la orientación de la política económica, según que la prioridad fuera luchar contra la inflación o mantener la competitividad de las exportaciones. Al final, todos los países han experimentado una variable pero significativa apreciación del tipo de cambio real.

Las grandes devaluaciones iniciales representaron un importante abaratamiento exterior de los salarios. Las empresas, todavía en su mayor parte estatales, pudieron obtener así sustanciales ganancias competitivas cuando apenas habían modificado su tejido productivo, heredado del período de la planifi-



cación. La apreciación posterior y el aumento de los salarios reales expresados en moneda local han erosionado parte de la ventaja competitiva de unos países que todavía disponen de una fuerza de trabajo relativamente barata.

En cinco países, el aumento de la productividad del trabajo no ha podido compensar el efecto combinado del crecimiento salarial y la apreciación cambiaria; en otros cuatro, las mejoras en la productividad del trabajo han sido suficientemente importantes como para fortalecer su posición competitiva. La distancia salarial y tecnológica respecto a la UE es todavía sustancial.

La apertura de las economías y la intensificación de los intercambios comerciales con los países occi-

dentales debía proporcionar nuevos mercados, aumentar la competencia, facilitar el acceso a las nuevas tecnologías y obtener divisas en los mercados internacionales. El resultado ha sido un vigoroso crecimiento de las exportaciones, sobre todo a la UE, convertida ya, con diferencia, en el principal socio comercial de los PECO. El aumento de las exportaciones ha sido un factor esencial para el mantenimiento y/o creación de puestos de trabajo, con la contrapartida, también, de una mayor dependencia y vulnerabilidad.

Paralelamente, se ha registrado un continuado crecimiento de las importaciones, generándose posiciones deficitarias en unas balanzas comerciales que, al comenzar los procesos de transición, se encontraban en equilibrio o registraban incluso moderados excedentes. Una parte de esas importaciones compiten con la producción doméstica y, en consecuencia, han sido un factor de destrucción de empleo o han impedido su creación.

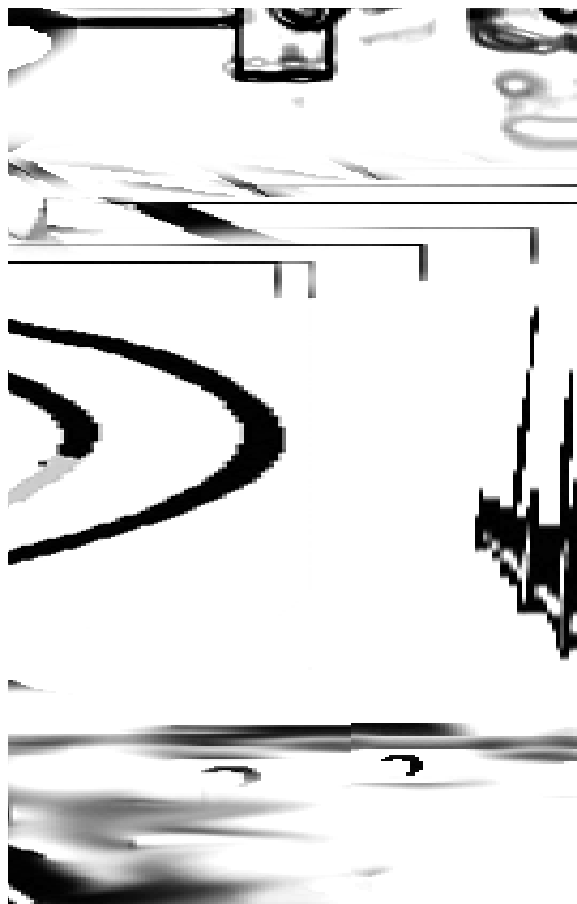
Pero otra parte son bienes y servicios que no se ofrecían en el mercado doméstico o que han contribuido a la modernización del tejido empresarial y que, incluso, pueden fortalecer el sector exportador, convirtiéndose así en un componente importante de la transformación productiva y de una estrategia ocupacional activa a medio y largo plazo. Los desequilibrios comerciales de aquellos países que han incurrido en posiciones deficitarias han podido ser financiados con relativa comodidad gracias al creciente atractivo turístico, la estratégica ubicación geográfica de estos países y la atracción de grupos multinacionales. Con todo, esos déficit, en porcentaje del PIB, muestran en algunos casos

valores preocupantes, cuya corrección podría exigir, llegado el caso, «ajustes» de plantilla y/o de salarios.

La intensificación de las relaciones comerciales con los países de la UE ha conllevado un aumento de las transacciones de naturaleza intraindustrial (en general, más beneficiosas para el crecimiento económico), si bien hay diferencias sustanciales entre los propios PECO y disparidades considerables en los precios y productos intercambiados. Pero la tendencia es, claramente, hacia una mayor especialización en productos de calidad media y el consiguiente acercamiento en los precios unitarios de los productos comercializados.

En todos los países analizados se aprecian cambios reseñables en la especialización exportadora, dentro de dos dinámicas diferenciadas. Por un lado, y en comparación con los países más desarrollados de Europa occidental, las economías de los PECO están sustancialmente más especializadas en productos que requieren trabajo de poca cualificación. Por otro, han progresado las actividades que emplean fuerza de trabajo de cualificación media, habiéndose acortado la distancia con las economías más desarrolladas de la UE (lo que el autor denomina «tránsito hacia especializaciones más complejas» desde el punto de vista del trabajo requerido).

Las consecuencias para el empleo y los salarios son obvias: La creación de empleo tendrá mayores posibilidades en aquellos países que cuenten con una base exportadora de productos modernos dirigidos a mercados dinámicos; y los aumentos salariales serán más factibles en las actividades con especializaciones más complejas, donde se dan unos mayores crecimientos en la productividad del trabajo.



Todos los gobiernos reformistas han instrumentado políticas de muy diversa naturaleza destinadas a captar inversiones extranjeras directas (IED), en el entendido de que éstas desempeñarían un papel esencial en el proceso de transformación sistémica, aportando recursos financieros, favoreciendo la competencia, transfiriendo tecnología e integrando a las empresas domésticas en las redes corporativas. Consecuentemente, las empresas foráneas no han dejado de tomar posiciones en los mercados de Europa central y oriental, tanto mediante adquisiciones como mediante inversiones de nueva planta. Los flujos de inversión han tenido efectos beneficiosos para el mercado de trabajo, tanto en térmi-

nos cuantitativos como cualitativos.

Pero no todo han sido ventajas, como señala el autor en su extenso análisis de los efectos de la IED sobre el empleo, la modernización productiva, la vulnerabilidad, la localización y la relación salarios-productividad, antes de concluir su estudio con un capítulo de conclusiones y reflexiones sobre los nuevos mercados de trabajo de esos países.

En resumen, el libro aquí reseñado proporciona una visión prudente y ponderada de las economías de Europa central y oriental enfocada desde la perspectiva laboral. El estudio cobra especial actualidad con la reciente incorporación de ocho de esos países a la Unión Europea y permite al lector reflexionar también sobre las características del mercado de trabajo en España o en cualquier otro país. Probablemente, una de las mayores virtudes del presente trabajo resida en la visión de conjunto de los profundos cambios experimentados, por un grupo no homogéneo de países, desde el inicio de las reformas económicas a finales de los años ochenta del siglo xx.

También son de agradecer las continuas referencias del autor a la situación de partida de estos países antes de las reformas, lo que permite al lector rememorar y comparar el funcionamiento de un sistema económico abandonado hace sólo algo más de una década. Con este libro, y teniendo en cuenta la todavía relativamente escasa bibliografía española sobre la transición de los PECO al capitalismo, el autor deja abonado el terreno para posibles trabajos ulteriores de investigación.

■ **Luis Portillo Pasqual**
del Riquelme