

céfiro

ZÉPHYROS

**REVISTA DE
ECONOMÍA Y GESTIÓN**

AÑO 4 NÚMERO 3
PRIMAVERA 2017

Entrevista al Dr. Claudio Dedecca

Por Noemi B. Giosa Zuazua 1 2

“Brasil y la Reforma Laboral. De la negación al vandalismo”



1. Docente UNM. Licenciada en Economía y Master en Economía. Correo electrónico: noemi.giosa.zuazua@gmail.com

2. Con la colaboración de Mariana I. Fernández Massi (docente UNM)

Claudio Salvadori Dedecca es Profesor Titular de Economía del Trabajo y Social de la Universidade Estadual de Campinas-Unicamp, Brasil. Fue presidente de la Asociación Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET. El centro de su actividad de investigación se dirige a las políticas públicas del trabajo y a las políticas sociales. Colabora con investigaciones de organismos y universidades nacionales y extranjeras, y ha sido investigador invitado por universidades e instituciones internacionales. Tiene más de un centenar de ensayos, y una decena de libros publicados.

Graduado en ciencias económicas por la Universidade Estadual de Campinas, es doctor en ciencias económicas por la misma universidad, pos-doctorado en ciencias económicas por la Université de Paris XII, y libre-docente en Economía del Trabajo y Social por la Universidade Estadual de Campinas. En el año 2005, formuló una propuesta de política de valorización del salario mínimo, vinculando sus actualizaciones al desempeño de la economía. Esta propuesta fue la base para el acuerdo político tripartito del año 2006 que resultó en la política actual del salario mínimo en Brasil, convertida en ley en el año 2011.

Con motivo de la aprobación por el Congreso brasileiro, de la ley laboral, en abril de 2017, y de la ley de regulación de la tercerización laboral, en 2016, desarrollamos una entrevista al profesor Dedecca, para conocer su diagnóstico sobre la evolución económico-social del Brasil durante los gobiernos de Lula y Dilma, y su posicionamiento sobre los impactos económicos de la nueva normativa laboral.

En algunos estudios sobre la trayectoria del Brasil en los últimos 13 años, afirmas que la política económica y social durante los gobiernos de Lula y de Dilma, lograron la transformación del mercado de trabajo brasileiro sobre la base de la expansión del consumo y de la demanda doméstica en general, de las exportaciones, y de una articulación - inédita para la historia brasileira -entre políticas de ingreso y políticas sociales. La valorización del salario mínimo, el programa bolsa familia, la política de seguridad social, y el crédito a familias de bajos ingresos, retroalimentaron el crecimiento del consumo, reduciendo la desigualdad de ingresos, generando empleo registrado, y reduciendo la pobreza. Este patrón de crecimiento habría llegado a su fin hacia el último gobierno de Lula, y primero de Dilma, cuando el deterioro del crecimiento y de los indicadores sociales evidenciaba que la continuidad del crecimiento dependía de la capacidad del país de transitar, desde este patrón sostenido por el consumo, hacia uno consolidado en la inversión.

En esta entrevista, nos interesa profundizar sobre las características de esta – necesaria- transformación del patrón de crecimiento brasileiro, y de sus posibilidades de mejorar el perfil del mercado de trabajo, los ingresos y la desigualdad económica. Orientamos las preguntas en base a estos temas, y su vinculación con la reforma laboral.

Durante los gobiernos de Lula y de Dilma, ¿cuáles fueron las iniciativas más importantes que impactaron sobre la dinámica del mercado de trabajo?

CD: La primera iniciativa fue la definición de una política de valorización del salario mínimo, que permitió ingresos más amplios para los trabajadores de bajos ingresos, y resultó en una caída importante de la desigualdad en la distribución del ingreso durante la década pasada. A lo largo de los 75 años de vigencia del salario mínimo, período que se completa en el año 2015, solamente durante los gobiernos de Lula y Dilma esta institución fue objeto de una política pública que garantizó su valorización continua. Hasta el año

2006, la valorización del salario mínimo dependía de decisiones políticas de cada gobierno, y ello determinó su trayectoria errática, y su bajo valor, durante las seis primeras décadas de vigencia. La política de valorización del salario mínimo fue concebida como un instrumento de protección de los bajos ingresos, pero también como instrumento de fortalecimiento del consumo y de la producción, esto es, del crecimiento. Por primera vez, la sociedad brasilera reconoció que la valorización del salario mínimo tiene la capacidad de, por un lado, reducir las desigualdades en la distribución del ingreso corriente y, por otro lado, afianzar el crecimiento. En otros términos, que una política de ingresos es un instrumento valioso para el crecimiento con reducción de la desigualdad económica.

La segunda iniciativa, asociada a la mejora en los ingresos de los trabajadores de menores ingresos, y a la ampliación significativa del programa Bolsa Familia, fue el fortalecimiento del mercado interno, que se tradujo en la recuperación del mercado de trabajo formal, logrando que la informalidad se reduzca de 50% a casi 30%, y el desempleo alcance un nivel relativamente bajo.

¿Cuáles fueron las principales limitaciones?

CD: El crecimiento reciente fue sostenido por el consumo, sin que se recupere de modo sustancial la inversión. No se observó una ampliación sustantiva de las capacidades productivas existentes, tanto tecnológicas como humanas, lo que explica una expansión desproporcionada de las actividades productivas y del nivel de empleo del sector terciario, y un incremento lento de la productividad. Si bien esta dinámica económica fue suficiente durante el período de recuperación, ya que permitió lograr una generación robusta de nuevos empleos formales, para lograr sustentarla en el largo plazo era necesario establecer una trayectoria basada en un nivel elevado y estable de las inversiones, proceso que no fue alcanzado.

La creación de un patrón robusto de inversiones dependía de políticas públicas, tanto económicas, como sociales y sectoriales. Una de ellas, orientada para la conformación de un mercado de trabajo y de una base productiva de mayor calificación y productividad, era el reordenamiento de la regulación y de la reglamentación del contrato de trabajo y de las relaciones laborales, con el objetivo de viabilizar alteraciones en la organización del proceso de trabajo con vistas a sustentar un patrón tecnológico elevado. Los gobiernos de Lula y Dilma optaron por no enfrentar el debate de una modernización de las relaciones laborales en Brasil, perdiendo la oportunidad de que las mismas se lograran en un contexto marcado por una situación menos conflictiva entre el capital y el trabajo.

¿Cuál es el rol de la política macro, de las políticas sectoriales y de innovación, de las políticas laborales, y de la política social, para lograr este patrón de crecimiento, que incluye generación de empleo y reducción de la desigualdad, de modo sustentable?

CD: La situación de recesión prolongada vivida por el país, impone grandes limitaciones para las políticas macro. Una mayor cautela en el manejo de estas políticas sería la postura más recomendable. Sin embargo, el gobierno de Temer optó por una postura radical, que incluye reformas realizadas con fórceps, que compromete a las políticas sectoriales fundamentales para la recuperación económica. Las políticas sectoriales con presupuestos que tienen vinculación constitucional, fueron fuertemente afectadas. Por ejemplo, la política

de ciencia y técnica sufrió una reducción presupuestaria del 50 %; el sistema público de empleo tuvo sus funciones reducidas al mínimo posible, restringidas a mantener las funciones básicas de la actividad de intermediación de la fuerza de trabajo; el programa Bolsa Familia fue afectado al restringirlo solo al pago de los beneficios, pues fueron suspendidas las funciones complementarias de salud y educación.

Durante los gobiernos de Lula y Dilma, la generación robusta de empleos, articulada con las políticas de salario mínimo, Bolsa Familia y seguridad social, permitieron una elevación importante del ingreso de las familias más pobres, lo cual resultó en una caída importante de la desigualdad de ingreso y del nivel de pobreza por ingresos. A partir del año 2009, se visualizaba que tanto la caída de la desigualdad monetaria como de la desigualdad social, y también la mejora de los indicadores sociales de pobreza, dependían de la consolidación de una trayectoria sustentada en la inversión pública y privada. Esto no ocurrió.

Hoy, en 2017, el gobierno de Temer, bajo la justificación de disciplina fiscal, abandona completamente las inversiones públicas que podrían contener, al menos, un aumento de la desigualdad y de la pobreza en un contexto recesivo. De este modo, la recuperación económica y social está dependiendo fuertemente de la activación de la economía interna, de las exportaciones, y de la “aprobación” de los mercados financieros internacionales. La política del gobierno de Temer tiene, como foco, atender estos objetivos.

Vos afirmas que para mejorar la productividad y calificación del mercado de trabajo brasilero es necesario promover ganancias de productividad y competitividad de largo plazo. ¿Cuáles son los modelos productivos que las promueven? ¿Qué rol juega el sistema de regulación/reglamentación laboral para ello?

CD: Las experiencias nórdicas, alemanas, Japón y Corea, muestran que las ganancias de productividad y competitividad a largo plazo son resultado de la incorporación de las innovaciones organizacionales. ¿Por qué? Las innovaciones organizacionales reducen las incertidumbres (riesgos) y los costos de las innovaciones tecnológicas. Las innovaciones organizacionales están fundamentalmente relacionadas a la organización del trabajo, que depende del sistema de regulación/reglamentación del contrato de trabajo y de las relaciones laborales.

Las reformas laborales se involucran directamente con este sistema. Los cambios realizados en Brasil permiten la reducción del costo laboral, pero no crean un ambiente/relaciones que puedan estimular la productividad y competitividad de largo plazo. Optamos por el modelo americano que, carente de una trayectoria sustentada por el aumento de productividad, rebaja el costo laboral y se sustenta en la dimensión de su mercado interno y en los royalties de la propiedad industrial. Ocurre que ni Brasil, ni Argentina, poseen esta fuente valiosa de renta externa de largo plazo.

Sería fundamental tener un sistema basado en acuerdos colectivos robustos, que no estuviesen focalizados en cuestiones de corto plazo, como actualizaciones y bonos salariales. Temas como la calificación de la fuerza de trabajo y la participación de los trabajadores en la organización del proceso de trabajo, deberían tener una expresión sustantiva. Para ello, es fundamental que el Estado estimule la negociación colectiva amparada en una base común de informaciones, y que fiscalice el comportamiento de las partes en el proceso de negociación.

Ya desde el año 2003 en que fue lanzado el “Fórum Nacional do Trabalho”, se plantea en Brasil el debate por una actualización de las leyes laborales y sindicales. Vos sostenes que era necesaria una reforma laboral. ¿Cuáles son los principales problemas o aspectos que demandaban actualización, y cuáles fueron los resultado de este debate?

CD: Desde mi punto de vista, el “Forum Nacional do Trabalho” fue una iniciativa importante, pero con objetivos equivocados al focalizarse en la estructura sindical. En su momento, defendí que el Fórum fuese orientado para pactar nuevas reglas para un proceso de negociación colectiva con mayor involucramiento y compromiso de las partes que intervienen. Si esto tuviese resultados positivos, otros temas como el reordenamiento de la estructura sindical serían tratados por el Fórum. Proponía encaminarlo de este modo porque desconfiaba que los intereses de los trabajadores y de las empresas, dada su complejidad, resistieran a un cambio en la estructura sindical, lo que de hecho ocurrió e inviabilizó el Fórum.

Además, el gobierno de Lula subordinó su estrategia política a la dinámica de la negociación con el Congreso. Como resultado, en 2007 entregó el Ministerio de Trabajo y Empleo a un partido de su coalición política, sin pactar una agenda de iniciativas. De este modo, las iniciativas como el Fórum y el nuevo Sistema Público de Empleo fueron abandonadas. A lo largo de los gobiernos de Lula y Dilma, la política de salario mínimo fue la única iniciativa consolidada en términos de política pública de empleo.

Ocurre que Brasil posee un sistema complejo de regulación/reglamentación de las relaciones laborales y de los contratos de trabajo. El mismo fue establecido en 1942, y sistemáticamente modificado en las décadas posteriores. En un ambiente de crecimiento, el gobierno de Lula perdió la oportunidad de modificar el sistema de un modo que fuese pactado políticamente, y con resultados positivos. Al no promover esta iniciativa, permitió que el gobierno Temer realizase estos cambios desde una perspectiva salvaje, que corta derechos y focaliza los cambios en la reducción del costo laboral.

Desde una perspectiva económica, ¿cuáles serían a tu criterio los aspectos relevantes necesarios de modificar?

CD: Hace mucho tiempo, más de una década, que defiendo que debería haber una alteración de la regulación/reglamentación, con las siguientes características:

1. Como señalé anteriormente, que se iniciase con el fortalecimiento de acuerdos colectivos amparados en una negociación que fuese obligada a pautarse por medio de una base de informaciones comunes entre empresas y trabajadores. Esto es, que las empresas fuesen obligadas a abrir sus informaciones;
2. Que los sindicatos tuviesen el derecho de acompañar el día a día, dentro de las empresas, y el cumplimiento del acuerdo colectivo.
3. Que los acuerdos fuesen obligados a tratar una pauta mínima (salarios, calificaciones, organización del trabajo, productividad);
4. Una vez comprobado el fortalecimiento y el dinamismo de la negociación colectiva, y la efectividad y calidad de los acuerdos, sería realizada una –genéricamente denominada– reforma laboral a través

de un acuerdo social. Esto es, un reordenamiento de la reglamentación de las relaciones/contrato de trabajo, con el objetivo de darle mayor organicidad interna, protección social adecuada, y eficiencia económica.

Ocurre que actualmente la discusión sobre la reforma laboral está dominada por el fundamentalismo de izquierda y de derecha. La derecha considera que es necesario liquidar la regulación/reglamentación actual y la izquierda defiende que ella sea mantenida en el formato que tiene.

En Brasil, la tercerización de la actividad fin era impedida por medio de una regla del Tribunal Superior de Trabajo de 1994, que solo permitía la subcontratación de actividades especializadas que no tuviesen relación directa con el objetivo principal de la empresa. ¿Cuáles fueron las posiciones del debate con respecto a tercerización? ¿Cuál ha sido tu posición al respecto, y sus fundamentos?

Si observamos los sistemas de regulación de la tercerización, las experiencias en el mundo son diversas. Las más exitosas son las observadas en los países de Europa Occidental, donde se impide la tercerización de la actividad fin, determinando que la extensión de esta sea establecida en acuerdos colectivos. ¿Cuál es la razón de que esta perspectiva sea exitosa? El hecho de que los sectores productivos son muy heterogéneos en lo que respecta a las formas de organización productiva, pues estas dependen de la selección y combinación de las técnicas productivas, de la estructura tecnológica, del tamaño y de la estrategia productiva de las empresas. Y estas son también heterogéneas, como el ejemplo que mencione en relación a la ensambladora de automóviles. Por lo tanto, es imposible definir por medio de leyes, el alcance de la actividad fin de los diversos sectores productivos, e incluso tratándose de un mismo sector. Solamente los acuerdos colectivos sectoriales pueden delimitar la extensión de la actividad fin.

Tristemente, el fundamentalismo de izquierda refutó cualquier reconocimiento y regulación de la tercerización existente. Como ella es una realidad, la posición vandalista de la derecha fundamentalista se vengó. Lo mismo ocurrió con la aprobación de la reforma laboral.

¿Por qué consideras que durante los gobiernos del PT no fue posible impulsar una reforma laboral que incluya estos aspectos?

CD: Los gobiernos de Lula y Dilma no enfrentaron ninguno de los desafíos de orden estructural y de naturaleza estratégica, en lo que refiere a políticas económicas, sectoriales, laborales y sociales.

¿Cuáles son los principales aspectos de la nueva legislación laboral, y de la ley sobre regulación de la tercerización, que profundiza las limitaciones para mejorar las relaciones laborales en el sentido de tu propuesta?- ¿Cuáles son las consecuencias de haber aprobado la tercerización también en la actividad fin?

CD: El Congreso produjo una alteración que se asemeja a una colcha de retazos, aumentando la falta de organicidad interna del sistema de regulación/reglamentación de las relaciones y de los contratos laborales. Considerando los cuatro objetivos que este sistema debe tener siguiendo los diversos abordajes de la teoría

económica, que son: costo laboral; generación de empleo; productividad y competitividad, la reforma brasileña permitirá solamente la reducción de los costos laborales con menor protección social. Ella desconoce sus implicaciones en lo que respecta a generación de empleos, pues se respaldó exclusivamente en manifestaciones discursivas, sin contar con un estudio propio sobre el tema que la sustentara.

Ella omite los temas laborales fundamentales para la creación de una dinámica sustentada de incremento de productividad y de competitividad, como lo son la calificación del trabajo, y los mecanismos de fomento a la incorporación tecnológica y a una mejor organización del trabajo.

Desprovista de los mecanismos que contribuyen para la calidad de la dinámica productiva del país, ella mantiene abierta la posibilidad (elevada) de que en los próximos años, el empresariado vuelva a realizar demandas de cambios en la legislación laboral con el objetivo de reducción de costos laborales.

A tu criterio, ¿es posible un ordenamiento laboral en países como Brasil, o Argentina, que logre ensamblar mejoras en productividad y competitividad de la economía, con un proceso de desmercantilización de la relación laboral, que incremente ingresos, amplíe la seguridad social, y logre reducción de las desigualdades? En otros términos, ¿es posible lograr mejoras en la competitividad de largo plazo y mantener/ampliar los derechos laborales?

CD: Tanto Brasil como Argentina perdieron una gran oportunidad de promover una reorganización del sistema de regulación/reglamentación de las relaciones y de los contratos de trabajo, durante los gobiernos Lula/Dilma, y de los Kirchner. Considerando que los intereses progresistas ganaron legitimidad en estos gobiernos, deberían haber enfrentado los desafíos estructurales y estratégicos para un proceso de desarrollo socioeconómico con promoción de justicia social. Sin embargo estos gobiernos optaron por acciones de corto plazo, con resultados políticos inmediatos, y que generaban la menor resistencia política de las fuerzas conservadoras. En el corto plazo, estos gobiernos fueron exitosos a nivel nacional e internacional. Pero en el largo plazo, ellos acabaron reabriendo la posibilidad del retorno duradero del conservadorismo en nuestros países.

Un ordenamiento laboral justo depende del resultado del juego político. Tuvimos condiciones de buscar un resultado socialmente favorable en los años de crecimiento. Hoy, la defensa social está contenida en una posición de resistencia contra el vendaval conservador. Es preciso discutir qué arreglo político podrá reabrir las posibilidades de que los intereses progresistas adopten una posición dominante. Solamente de este modo podremos tener posibilidad de pactar un ordenamiento laboral socialmente justo.