



QUÉ SON LOS
MERCADOS
TRANSICIONALES

*Documentos para el seminario
Políticas de empleo y reformas del
mercado de trabajo: experiencias
europeas, Buenos Aires, 18 al 20
de noviembre de 2008*

BERNARD GAZIER



DOCUMENTOS PARA SEMINARIOS N°14

Qué son los mercados transicionales*

Bernard Gazier

MATISSE, Université Paris I – CNRS

Qué son los mercados transicionales 3

I. En búsqueda de “buenas transiciones” 5

De las políticas que consisten en crear o reforzar mercados 5

Dar nuevos derechos, estructurar la movilidad 6

Trabajo e integración social: renovar las perspectivas 8

II. Cofinanciamiento y solidaridad 12

Volver atractiva la movilidad 12

Entre el "todo empleo" y la desconexión radical empleo/ingreso, una lógica de reciprocidad a largo plazo 14

Una dinámica de negociación colectiva ampliada 16

Referencias bibliográficas 17

Anexo. Desarrollar los "mercados transicionales" en Francia: algunas pistas 18

* “Ce que sont les marchés transitionnels”, Cahiers du Centre d’Etudes de l’Emploi 37, 1998. Traducción: Irene Brousse.

Primero surgidos de una reflexión pragmática llevada a cabo en Berlín a comienzos de los años 1990 (G. Schmid y P. Auer, 1997), los “mercados transicionales” (*Übergänge*) son una nueva perspectiva de regulación de los mercados de trabajo, racionalizando y dinamizando las políticas de empleo implementadas por las empresas y los poderes públicos, asociando nuevos actores y privilegiando iniciativas y arreglos locales.

Consisten en el ordenamiento sistemático y negociado del conjunto de posiciones de actividad en sentido amplio tradicionalmente consideradas como márgenes del empleo, y que aquí se convierten en “transiciones”: períodos de formación o de licencia parental, medio tiempo simple o combinado con otro medio tiempo, en el sector asociativo por ejemplo, jubilación anticipada de tiempo parcial, etc. Estos períodos y esas ocupaciones tienen como rasgo común asociar actividades consideradas socialmente útiles con una garantía temporal de remuneración (que puede combinar financiamientos diversos), y constituir pasarelas hacia otras posiciones en el mercado de trabajo. Se trata entonces, mediante su desarrollo, de renovar las bases de la seguridad económica de los trabajadores, asalariados o no, y de su familia, apoyándose en las exigencias y oportunidades de su movilidad en sentido amplio¹.

Los desafíos de tal perspectiva son considerables, en tiempos en los que está ampliamente reconocido que la seguridad tradicional del empleo es cada vez más difícil de asegurar en mercados de trabajo en perpetua adaptación y a menudo marcados por un desempleo masivo persistente.

Este texto constituye una presentación sintética de los “mercados transicionales”, que insiste en dos cuestiones principales: primero, ¿en qué sentido las transiciones dentro y en torno del empleo pueden ser objeto de mercados a desarrollar? Luego, el ángulo de presentación será más operacional y financiero: ¿quién decide, quién paga y por qué? Finalmente, un anexo presentará algunas pistas de aplicación en el caso francés.

¹ Los “mercados transicionales” son hoy objeto de un vasto programa de investigación de tres años (1996-1998), financiado por la Comunidad Europea (Investigación socioeconómica aplicada, programa TRANSLAM) que reúne una decena de equipos europeos bajo la dirección del centro de investigación alemán WZB Berlin.

I. En búsqueda de “buenas transiciones”

De las políticas que consisten en crear o reforzar mercados

Se parte del hecho de que transiciones y pasarelas se han vuelto inevitables en los mercados de trabajo actuales, que de todas maneras deben funcionar con trabajadores a readaptar permanentemente. Los itinerarios se vuelven discontinuos, aunque sólo sea por las obligaciones de reconversión.

Aparecen entonces dos soluciones: se puede creer en las virtudes del mercado librado a sí mismo, y lo mejor es dejar que se desarrolle la “variedad contractual”, dejar a los actores (empresas y asalariados) decidir en confrontaciones bilaterales lo que más les conviene. Un caso feliz es el de las iniciativas tomadas en el marco de las grandes empresas, que ordenan carreras, formaciones, movilidades y financiamientos de jubilación “a medida” para sus empleados. Pero existe el riesgo de que se desarrolle un “circuito de perdedores”. Este toma la forma, principalmente en Europa continental, de la exclusión por desempleo y precariedad, y en el mundo anglosajón el de los “pobres que trabajan” (*working poor*).

O bien se consideran intervenciones públicas; pero ¿cuáles, en estos tiempos de globalización, de descentralización, inclusive de anti-estatismo?

La idea de los “mercados transicionales” es un poco paradójica respecto de las costumbres de pensamiento dominantes: es que no hay suficiente mercado en el mercado de trabajo, y que hay que generar más mercado, con la condición de que sea correctamente estructurado, animado y financiado. No es ni una perspectiva de desregulación, ni la afirmación de un nuevo intervencionismo estatal, sino la búsqueda de nuevos espacios y de nuevas modalidades de confrontación de la oferta y la demanda, a propósito de nuevas “mercaderías”, es decir aquí de nuevas posiciones temporarias de actividad.

Si nos referimos a las variables tradicionales que regulan los ajustes de mercado, se encuentra fácilmente un tríptico precio/cantidades/calidad. Para equilibrar la oferta y la demanda, se puede o bien hacer jugar el precio, o bien agregar o retirar oferta o demanda, o bien mejorar las calidades, lo que a precio dado equivale a una baja del precio. En el caso del mercado de trabajo, es bien conocido que estos ajustes son difíciles, y que una vez perdido el camino del pleno empleo, es muy difícil volver. Los salarios son variables aplastadas por las funciones diversas que cumplen: remunerar el

trabajo, estimular el desempeño, concretar las brechas jerárquicas, financiar la protección social, volver coherentes las carreras ... Siempre es delicado tocar los salarios, y las subvenciones al empleo, sin ser inútiles, son célebres por los efectos de pérdida que las caracterizan. ¿Las cantidades? Nadie es favorable a la multiplicación de empleos públicos, y las políticas de disminución de los efectivos presentes en el mercado de trabajo (pasantías “parking”, jubilaciones anticipadas totales y masivas, ayudas al retorno) son maltusianas. Quedan en el caso francés las 35 horas. ¿Las cualidades? El efecto de las políticas de formación es sobre todo modificar la clasificación de los desempleados en la “fila de espera” del desempleo, y su impacto creador es en el mejor de los casos difuso y progresivo.

¿Dónde y cómo crear estos “mercados” suplementarios, nuevos lugares y procesos de confrontación de oferta y demanda? ¿Serían una panacea que reestablezca los ajustes en el mercado de trabajo, y reemplace las políticas de estímulo macroeconómico o las lógicas de tipo 35 horas? ¿No existen ya, sobre todo con las políticas públicas de empleo que desarrollan los trabajos a tiempo parcial, las pasantías, los empleos subvencionados? ¿Y no se trata precisamente del “circuito de los perdedores” mencionado aquí?

Dar nuevos derechos, estructurar la movilidad

El enfoque de los “mercados transicionales” es doblemente modesto. Se basa explícitamente en los esfuerzos de estimulación macroeconómica, apela a una Europa que reanuda el crecimiento, y es compatible con iniciativas de tipo de las 35 horas, proporcionando al mismo tiempo un efecto de amplificación; por otra parte trata antes que nada de sistematizar lo que ya existe, y que a menudo va en la buena dirección.

Fundamentalmente, se trata de darle la ventaja de ciertos derechos a los participantes en el mercado de trabajo y de estructurar sus futuras perspectivas de movilidad. Por movilidad entendemos tanto los progresos dentro de la empresa como los cambios de empresa u oficio, y las etapas de carrera cualquiera sea su naturaleza u ocasión: licencias parentales, sabáticas, tiempo parcial, etc.

Tres ejemplos concretos permiten captar las justificaciones de este enfoque.

Francia, años 1930

Es bien conocido que en el peor momento de la crisis de 1929 el desempleo en Francia no superó el 6%. Sin duda las estadísticas ocultaron un parte de la realidad. Pero un mecanismo jugó indiscutiblemente: los asalariados de la industria, cerca de sus raíces rurales, volvieron a las granjas donde encontraron ocupaciones en la mala época. Esta lógica de amortización del shock se puso en marcha espontáneamente, con una fuerte caída del ingreso y de las interrupciones de carrera; pero correspondía a una forma particular de protección social, a una distribución específica de los "derechos de propiedad". En países como Alemania o Estados Unidos, esta distribución ya no existía, la distancia entre asalariados no calificados y el mundo rural era más grande, y el seguro de desempleo balbuceante: de ahí la visibilidad y la violencia de su preocupación. Se puede retener que nuestra época debe buscar modos de protección adaptados en caso de dificultad del empleo, más allá del seguro de desempleo precibido como costoso y "pasivo".

Alemania, aprendizaje años 1980

Tarta de crema de las comparaciones internacionales, la institución del aprendizaje en Alemania sigue siendo muy interesante para mostrar cómo actores descentralizados pueden garantizar itinerarios de construcción de la profesionalidad para los jóvenes. Insistamos en el cofinanciamiento: el aprendizaje está pagado por las empresas (casi sin intervención pública), pero los aprendices aceptan temporariamente remuneraciones muy bajas. Los límites aparecen después de unos diez años: el aprendizaje no puede servir más que de amortizador modesto en caso de mala coyuntura (para un análisis de las fluctuaciones de los puestos ofrecidos y pedidos durante los años setenta, ochenta y comienzos de los noventa, ver Franz y Soskice, 1994), y sobre todo no parece tan bien adaptado a las exigencias de las nuevas calificaciones industriales y terciarias, más abstractas que en el pasado. Finalmente, aunque ofrece una fuerte base para los asalariados calificados y sindicalizados, no favorece el reciclado de asalariados poco calificados, ya que el reconocimiento de la formación y de la reclasificación de aquellos choca con la base de legitimidad de los asalariados calificados y sindicalizados surgidos del aprendizaje.

Dinamarca 1996: la licencia paga parental o de formación

La licencia danesa, experimentada desde 1996, consiste en buena parte en vincular el financiamiento de la licencia de un asalariado de contratación temporal, en su puesto, con un desempleado de larga duración previamente formado². Las duraciones de licencia van de 6 a 18 meses, y la licencia puede ser parental o de formación. Los poderes públicos contribuyen también al financiamiento de los sobre costos vinculados con la integración del desempleado de larga duración. Al finalizar el período de licencia, el asalariado recupera su puesto, mientras el desempleado de larga duración, que tuvo una experiencia de vuelta al trabajo y se encontró con empleadores, vuelve al mercado de trabajo con menos handicaps que antes. El interés de este dispositivo, costoso en términos financieros y en términos de ingeniería social, está evidentemente en que la circulación de los asalariados en los espacios "transicionales" se vuelve más abierta y más solidaria. Se evitan así los comportamientos de crispación en el puesto, y se ponen nuevamente en la montura demandantes de empleo desmotivados y empobrecidos.

En estos tres ejemplos, arreglos institucionales específicos, y más o menos deliberados, aportan una serie de garantías y perspectivas a los trabajadores comprometidos en fases críticas de su recorrido en el mercado de trabajo: desempleo, reconversión, búsqueda del primer empleo ... Uno de los principios de base de los "mercados transicionales" aparece aquí, y se puede completar con el de voluntariado. Se trata de oportunidades, no de restricciones.

Trabajo e integración social: renovar las perspectivas

Tratemos de generalizar más allá de estos tres ejemplos. Toda intervención pública o toda construcción de derechos acordados a participantes (efectivos o potenciales) en el mercado de trabajo no son buenas en sí mismas. Simplificando, la idea es que hay "buenas" transiciones en el mercado de trabajo, y otras que son "malas" por sus consecuencias globales a corto y largo plazo sobre las movilidades accesibles a los diversos grupos del mercado de trabajo. Tomemos un ejemplo, negativo esta vez.

² Ver el capítulo de Joergensen y otros.

Las jubilaciones anticipadas, tal como se desarrollaron en Francia, fueron en gran medida "malas" transiciones. Si bien se justificaban para los trabajadores de edad y muy poco calificados (esta medida es casi lo único favorable que el sistema les pudo conceder en su existencia), son poco comprensibles para los otros asalariados. Si los más favorecidos (los mandos medios) a menudo pudieron reorientarse a actividades alternativas, la mayoría fueron asalariados más bien calificados aislados en regiones siniestradas y relegados/desocializados; todo esto con un costo prohibitivo, consecuencias negativas en términos de pirámides de edad y de "acordeones" en las oportunidades de promoción, y finalmente una percepción colectiva, en el mercado de trabajo, que hacía de los de más de cincuenta años gente poco productiva de la que había que desembarazarse.

En cambio, la idea de jubilación anticipada de tiempo parcial (por más mal recibida que sea en Francia) permite conciliar la salida progresiva de los menos calificados de edad con el mantenimiento de su socialización/integración. Es posible adosar estos tiempos parciales con actividades socialmente útiles (asociativas ...) que pueden aportar un complemento de remuneración sin cargar por eso el presupuesto público y "pagarle a la gente por no hacer nada". Se trata entonces de un elemento de mercado transicional porque la continuidad se mantiene en el marco de arreglos reversibles y abiertos a asociaciones y cofinanciamientos al exterior de la empresa inicial.

El camino al infierno ¿está sembrado de buenas intenciones? Los derechos y garantías eficientes no son los mismos según las exigencias fechadas del mercado de trabajo y según las transformaciones del empleo. Lo que se ha vuelto imposible en los mercados de trabajo actuales es mantener las perspectivas tradicionales de integración de una vez y para siempre para todos los asalariados, especialmente los menos calificados, sobre la base de carreras garantizadas dentro de una única empresa (sea mono o pluriestablecimiento), lo que sucedía en gran medida con las jubilaciones anticipadas definitivas que apuntaban a "purgar" las empresas con el efecto de diferir la adaptación en profundidad.

A menudo se oponen actualmente *insiders* y *outsiders*, unos supuestamente protegidos (como los funcionarios) y otros excluidos debido a la escasez de empleos. La realidad es más compleja: si bien existen trabajadores protegidos, ya no están dispensados (suponiendo que alguna vez lo estuvieran) de una comparación permanente con las cotizaciones y exigencias del mercado de trabajo, y las garantías que los benefician en gran medida

resultan de su poder de mercado: los empleadores aprecian sus capacidades (objetiva o subjetivamente), o su poder de negociación es real. Pero este poder de mercado no los dispensará de adaptar sus competencias ni de contemplar a mediano plazo reorientaciones y reconversiones. Es por ejemplo el caso de trabajadores integrados en un “mercado interno” de tipo empresa pública: esta es perfectamente capaz de recurrir a los servicios de estudios de auditoría para ver, puesto por puesto, lo que le cuesta y lo que da como ganancia su mano de obra, y evaluar el costo de las garantías que aporta, lo cual hace cada vez más. Le es posible entonces, dentro de algunos límites, elaborar procesos de adaptación progresiva, especialmente organizando la circulación entre servicios y acelerando/desacelerando las carreras.

Este papel mayor de las condiciones y evaluaciones externas de mercado se encuentra impulsado al extremo cuando se trata de asalariados desfavorecidos, ya sea porque sus competencias se consideren insuficientes u obsoletas, ya sea porque su débil poder de mercado los limita a empleadores financieramente más débiles y a empleos inestables.

Los “mercados transicionales” tienen como efecto devolver un poder de mercado a los *outsiders*, organizando al mismo tiempo la circulación y adaptación de los *insiders*, y así reconstruir perspectivas de integración de los asalariados, inclusive de los menos calificados, sobre bases ampliadas. Más allá de las carreras a menudo lineales y limitadas garantizadas por los antiguos “mercados internos”, se trata de volver posibles carreras más complejas y evolutivas, en el cruce de las prioridades y aspiraciones sucesivas de las personas, y de las necesidades actualizadas de las empresas.

En suma, las bases de la estabilización tradicional resultaron demasiado estrechas. Esperar conservar mano de obra calificada en el marco de un establecimiento, por más vasto que sea, ya era difícil en períodos de crecimiento rápido y de producción masiva. Se vuelve casi imposible en períodos de crecimiento desacelerado, en el momento en que se descentralizan las responsabilidades y los “centros de ganancias”, se diversifican las gamas y se privilegia la capacidad de reacción. Finalmente, las competencias reunidas en el marco tradicional se tomaban en una lógica de homogeneización (cf. el “colectivo de trabajo”) que vuelve hoy al conjunto constituido vulnerable, precisamente por su homogeneidad, si ciertas reorientaciones resultan necesarias.

La perspectiva de los “mercados transicionales” equivale así a estabilizar, pero sobre una base ampliada y flexibilizada, la de redes locales, de

preferencia diversificadas; redes abiertas ahí donde había organizaciones lo bastante cerradas, ya que los asalariados deben poder circular de firma en firma. Un ejemplo antiguo, logrado y espontáneo de red, pero relativamente raro y lujoso, es el caso de los “distritos”: una dispersión de pequeñas empresas especializadas en el mismo tipo de producción, que no garantizan carreras estables, reunidas en un área geográfica dada, empleando una mano de obra muy calificada y móvil, y financiando colectivamente la formación profesional, a menudo con el apoyo de las municipalidades. Esta mano de obra está de hecho bastante estabilizada, ya que es flexible, calificada, y pasa fácilmente del estatuto de asalariado al de subcontratista por su cuenta si las circunstancias lo exigen.

Pero precisamente hay que ir más allá de esta lógica en la que “los que se parecen se acercan” y abogar a favor de la diversidad inclusive de la heterogeneidad: las actividades monoproducto son también vulnerables a evoluciones y vueltas del mercado, la diversificación se convierte en una ventaja fundamental. Se la encuentra en cambio muy claramente en los “tecnopolos”, que apuntan a estabilizar una mano de obra “high-tech” dejandola circular de empresa en empresa. La heterogeneidad tiene dos virtudes. Por una parte permite diversificar los riesgos de empleo; por otra autoriza la confrontación y la puesta en común de capacidades y medios variados, lo que es favorable a la creación de nuevas actividades.

Una ilustración radical de las ventajas de la heterogeneidad puede encontrarse en análisis recientes del “capital social” de relaciones que le permite a un trabajador organizar su carrera (Raider y Burt, 1996). Cuanto más diversas y con menos contacto entre ellas son las personas conocidas por un trabajador, más fuerte es su posición, ya que puede convertirse en un intermediario obligado: lógica bien empresarial del trabajador altamente calificado que va de proyecto en proyecto en una carrera “sin fronteras” construida en dinámica.

La perspectiva de los “mercados transicionales” consiste en cultivar estas virtudes de los polos tecnológicos en el caso de trabajadores a su vez diversificados (y no simplemente para su fracción favorecida y sofisticada). Lo que lleva directamente a los arreglos locales de actores y financiadores múltiples, para abrir un campo de oportunidades que valorizan una amplia gama de aportes productivos. Pueden contemplarse tres ampliaciones simultáneas para pasar de los tecnopolos o de los trabajadores “high-tech” a los “mercados transicionales”: públicos involucrados, calificados y no calificados, favorecidos y no favorecidos, los desempleados de larga

duración; actores comprometidos; y financiamientos susceptibles de movilizarse, ya que se encuentran tanto presupuestos de políticas del empleo como contribuciones asociativas, municipales, regionales.

II. Cofinanciamiento y solidaridad

Volver atractiva la movilidad

¿Quién puede comprometerse y a qué precio? La cuestión del financiamiento de los mercados transicionales impone plantear de entrada una lógica de cofinanciamiento. Se trata en primer lugar de reorientar las políticas públicas de empleo y, sin pedir un esfuerzo presupuestario estatal suplementario, de construir cofinanciamientos que pueden provenir de las empresas, de las colectividades locales, de las asociaciones y también de las mismas personas, si aceptan por un tiempo una remuneración menor que la que podrían pretender en una hipótesis de empleo obtenido a tiempo completo. Así cofinancian el sistema de aprendices a la alemana los aprendices y las empresas; la jubilación anticipada a tiempo parcial supone los aportes de la empresa, el Estado, y una estructura asociativa, inclusive una municipalidad si se construye un medio tiempo complementario. Los niveles de ingresos deben permitir no sólo un mínimo social, sino una cierta continuidad en los perfiles de carrera.

La orientación general puede resumirse con una consigna simple, que dejaremos en inglés: *making transitions pay*. Esta fórmula se opone a la evidencia aparente vehiculizada por la consigna popularizada en las publicaciones de la OCDE: *making work pay* (OCDE, 1997). Esta organización propuso, como se sabe, un diagnóstico simple en lo que se refiere al desempleo en Europa. Este provendría esencialmente de las múltiples “rigideces” que obstaculizarían los ajustes del mercado de trabajo, y especialmente de la sobreprotección social, de efectos desestimulantes. Hacer que “el trabajo pague” consiste entonces en reexaminar y reconfigurar el conjunto de aportes y prestaciones fiscales y parafiscales, para alentar sistemáticamente el empleo mercantil. Sin discutir aquí en el fondo la pertinencia de este diagnóstico (para una discusión más precisa, ver Gazier, 1997^a), y sin recusar el interés evidente de una fiscalidad y de una parafiscalidad coherentes y favorables al empleo, se observará que esta posición propone adaptar las instituciones al juego del mercado, en cualquier nivel que este se establezca, mediante una baja de la protección

social y por lo tanto, la tolerancia de niveles muy bajos de remuneración. Hacer “que las transiciones paguen” es, a contrapelo de ciertas tendencias actuales al aumento incontrolado de las desigualdades, volver interesantes en términos de ingresos inmediatos y de perspectivas futuras, procedimientos de movilidad y de formación. Mi movilidad está de hecho condicionada por la de los otros: no puedo tomar una licencia, diversificar mi experiencia u obtener un período de reciclado, más que si otros pueden reemplazarme o liberar un puesto o una serie de puestos.

Los “mercados transicionales” combinan así una filosofía relativamente igualitaria con la prioridad de la actividad en todas sus formas: actividad profesional, actividad doméstica, asociativa, de formación ..., todas apuntando a restaurar márgenes de ajuste en el mercado de trabajo. Respecto de las políticas de empleo, se puede esperar un doble efecto, de racionalización y de amplificación. Racionalización en el sentido en que se trata de un procedimiento construido y negociado hacia la activación y la minimización de los gastos pasivos; amplificación ya que se trata de salir de las repercusiones aisladas de medidas administradas separadamente, para articular mejor el mercado de trabajo y el conjunto de los derechos y obligaciones, ingresos y contrapartidas construidos en nuestra sociedad, y reconstruir una coherencia de largo plazo.

Mencionamos el voluntariado para las personas; hay que decir aquí algo sobre los estímulos para las empresas. En efecto, algunas de ellas podrían verse tentadas a sacar provecho de los esfuerzos y financiamientos de otros, y dedicarse a simples prácticas de “cazadores furtivos” (en el caso de los reclutamientos) o de “pagos” (en el caso de los despidos). Pueden plantearse cuatro argumentos para mostrar que esta perspectiva, ciertamente posible, no es generalizable. En primer lugar, se observará que las empresas pueden espontáneamente organizarse en el sentido de “mercados transicionales” cuando les interesa, es el caso de los “distritos” y de los tecnopolos mencionados antes, o el de las bolsas de empleo que algunas crearon. Después, a menudo están dispuestas a contribuir a los gastos “sociales” de reconversión, siempre y cuando el proceso no se haga en su interior o no se perciba como una traba. En tercer lugar, a menudo se pueden contemplar cofinanciamientos estrictamente condicionales a su participación efectiva. Más positivamente, finalmente, la idea es que encontrarán cada vez más claramente su interés, especialmente si las tasas de desempleo comienzan a disminuir y resulta interesante atraer asalariados que disponen de más oportunidades.

Pero se puede concluir de esta breve discusión que será necesario impulsar una dinámica fuerte y visible, apoyada por los mejores estructurados entre los actores presentes en el mercado de trabajo, que no son siempre los mismos según los países: a la fuerza de los sindicatos alemanes o suecos se opone su debilidad por ejemplo en el caso francés, lo que impone entonces implicar en el primer plano, con los sindicatos, a representantes de las colectividades locales y del movimiento asociativo.

Entre el "todo empleo" y la desconexión radical empleo/ingreso, una lógica de reciprocidad a largo plazo

Es interesante, de manera más general, situar la orientación de los "mercados transicionales" frente a grandes perspectivas de reforma social supuestamente destinadas a responder a los desafíos actuales. Tomaremos brevemente dos, que se debaten a escala internacional y tienen el interés de ser globales y estar claramente identificadas: la asignación universal (van Parijs, 1996) y la subvención al empleo (Phelps, 1997).

El principio de la asignación universal es darle a todos, cualesquiera sean sus actividades, un ingreso mínimo incondicional. Esto equivale a promover una desconexión deliberada entre el trabajo y el ingreso, con el fin de desarrollar la ciudadanía y la "libertad real". Más allá de este mínimo garantizado, las iniciativas de trabajo y los arreglos de protección social se dejan a la iniciativa privada, y al libre juego del mercado de trabajo (flexibilidad salarial sobre todo).

Propuesta en el caso estadounidense, la subvención al empleo consiste en subvencionar sistemática y únicamente el trabajo de tiempo completo poco calificado y poco remunerada. El objetivo es acercar los salarios de tiempo completo al salario promedio, y por lo tanto arreglar la suerte de los *working poor* sin disminuir el estímulo para la búsqueda y conservación de un empleo.

Estas dos proposiciones de reforma se basan en presupuestos diferentes que no podemos discutir aquí (para elementos más precisos, cf. Gazier y Schmid 1998). Nos quedaremos con algunos rasgos salientes. En primer lugar, se observará la orientación diametralmente opuesta en lo que se refiere a la integración social a través del mercado de trabajo: fundamental en el caso de la subvención al empleo (reservada para los trabajadores de tiempo completo, en una perspectiva de protección inclusive de regeneración de la familia tradicional), es cuestionada frontalmente por la asignación

universal. Se constatará también que las dos proposiciones son presentadas por sus partidarios como reformas simples y únicas, apuntando a sustituir una multiplicidad de instituciones y sobre todo la asistencia a los pobres (caso de subvención al empleo), o a la protección social íntegra (caso de la asignación universal).

Los "mercados transicionales" no tienen ni esta ambición ni esta generalidad, ni siquiera esta simplicidad. Se trata de un proceso de reformas del mercado de trabajo que afecta la protección social, es cierto, pero este proceso es complejo, parcial y adosado a otros. Debe estar vinculado con una estrategia de reactivación del crecimiento (por ejemplo en el caso europeo), con la generalización de la protección social y especialmente con la racionalización de los ingresos mínimos en caso de desempleo generalizado (cf. Join-Lambert, 1998, para el caso francés), con el desarrollo del sector asociativo y no mercantil, y quizás (para el caso francés) adosado a las negociaciones y a las oportunidades que se desprenden de las 35 horas.

Lo que hace la especificidad de los "mercados transicionales" es la insistencia en los aspectos organizacionales del mercado de trabajo. El ordenamiento negociado de las movilidades que aportan puede basarse en nuevas garantías en términos de ingresos mínimos, al mismo tiempo que desarrollan los estímulos a la actividad, mientras que subvenciones al empleo no calificado serán parte de la panoplia complementaria de las políticas de empleo: pero no sobre la base de un deterioro de las oportunidades ofrecidas a los más pobres, y no en la perspectiva de mandar "las mujeres a casa". En definitiva, existe así una fuerte complementariedad entre las tres herramientas que son los ingresos mínimos, la subvención a los poco calificados y los "mercados transicionales", oculta por la exhibición separada de los dos primeros.

La insistencia en los aspectos organizacionales permite también captar la prioridad otorgada a la integración por medio de la actividad en sentido amplio: toda ocupación considerada socialmente deseable, del empleo asalariado a la licencia sabática pasando por el "descubrimiento de sí mismo" (pasantías; experiencias profesionales y familiares diversificadas) y la gestión de las secuencias sucesivas de la existencia. No se trata ni de desconectar trabajo e ingreso, ni de vincularlos en el marco estrecho del empleo tradicional a tiempo completo, ni de tratar actividades de formación como si fueran actividades productivas (lo que no son), sino de construir un

juego combinado de actividades productivas mercantiles y de transición socialmente validadas.

Una dinámica de negociación colectiva ampliada

Se puede concluir esta presentación general con algunas observaciones sobre el tipo de dinámica que los "mercados transicionales" son susceptibles de engendrar en lo que se refiere al empleo. En primer lugar, evidentemente, existe una dimensión contable y un efecto de reparto puro; pero multiplicar los lugares susceptibles de ser ocupados voluntariamente, es evidentemente también reabrir abanicos de elecciones más variadas y más atractivas, y reintroducir en los circuitos principales del mercado de trabajo a grupos excluidos. Hay entonces un efecto de mezcla y reintegración.

Sin embargo, quedarse con esto es aceptar una lógica en el fondo malthusiana, mientras que, como vimos, los "mercados transicionales" son favorables a la actividad de todos (en el sentido amplio presentado antes) y movilizan todas las buenas voluntades. Construir cofinanciamientos es permitir el desarrollo de actividades no solventes y a veces invisibles sin estas asociaciones; permitir a los asalariados diversificar sus experiencias, es también volver pensables inclusive accesibles riesgos como la construcción de una empresa, la animación de una red, la promoción de una actividad.

En definitiva, se trata de animar negociaciones ampliadas en torno del trabajo y del empleo. Es útil recordar dos prácticas actualmente observadas en la materia.

Por un lado, no se asiste casi nunca a negociaciones explícitas y directas tanto sobre los salarios como sobre el empleo, lo que sin embargo sería la lógica elemental postulada por los manuales de economía. Y muchos autores han podido analizar y denunciar los "desvíos salariales", presiones inflacionistas generadas por los *insiders* que limitan a mediano plazo las posibilidades de creación de empleos por parte de las empresas. En este marco lógico estrecho, donde el análisis de lo que existe a menudo cede espacio a prescripciones normativas, a menudo se encuentran prescripciones antisindicales, o elogios de dos casos polares: el "corporatismo" que restaura una coherencia global a través de la confrontación de actores patronales y sindicales fuertes y centralizados, y por el contrario, la descentralización máxima de las negociaciones, en el nivel de la empresa. Retengamos que la coherencia de las negociaciones colectivas no está garantizada, y que se trata de un problema complejo.

Por el otro, lo que es patente concretamente es el enriquecimiento, generalmente en la empresa, de los objetos de la negociación colectiva: modulación de los horarios, planes de formación, participación, financiamiento de jubilaciones complementarias ... Más allá de los salarios y de las condiciones de trabajo, las empresas viven día a día la gestión de la movilidad de sus asalariados.

Los "mercados transicionales" apuntan a reactivar procesos de negociación que articulen mejor tales campos con el del empleo, movilizándolo, además de los actores tradicionales como el empresariado y los sindicatos, nuevos actores como las municipalidades, las regiones, las asociaciones, los representantes de los desocupados, sobre una base principalmente local, contribuyendo a la creación y la expansión de actividades útiles y poco solventes o poco financiadas.

Es también combinar mejor las sumas a veces enormes dedicadas al empleo: que se piense en los esfuerzos de formación continua, en los aportes del Fondo Social Europeo, en las diferentes "ventanillas" de las políticas de empleo. Estos diferentes esfuerzos, a menudo administrados aisladamente, a veces opacamente, carecen de una perspectiva catalizadora.

Se puede esperar entonces una mejor coherencia y una dinamización de las decisiones tomadas por cada actor. Parece razonable plantear que el poder de elección así devuelto a los trabajadores no tendrá o tendrá pocas repercusiones inflacionistas. En efecto, reintegrar a los *outsiders* en el circuito al mismo tiempo que se reactiva la movilidad de los *insiders* es reorganizar, inclusive reactivar, la competencia en el mercado de trabajo y no multiplicar las rentas o los poderes de mercado.

Referencias bibliográficas

- Commissariat Général du Plan (1995), *Le travail dans vingt ans*. Informe de la comisión presidida por Jean Boissonnat, Odile Jacob/La Documentation Française.
- CERC (Connaissance de l'Emploi, des Revenus et des Coûts) (1997), *Les minima sociaux*, Les dossiers de CERC-Association, 2.
- Franz W., Soskice D. (1994), "The German apprenticeship system", *WZB Working Paper*, FS I 94 - 302, Berlín.
- Gazier B. (1997a), "Emploi et protection sociale: un dilemme?", *Sciences humaines*, 71, abril, pp. 12-17.

- Gazier B. (1997b), "Plein emploi, régimes d'emploi et marchés transitionnels: une approche comparative", coloquio de la Association d'Economie Politique, 24-25 octobre, Montreal.
- Gazier B., Schmid G. (1998), "Financing of transitional labour markets, and micro/macro changes in wage and income distribution", ponencia en la Conferencia de Berlín sobre Mercados Transicionales, WZB, 20-31 enero, Berlín
- Join-Lambert M.T. (1998), *Chômage: mesures d'urgence et minima sociaux*, La Documentation française, Paris.
- OCDE (1997), *Making work pay*, OCDE, Paris.
- Phelps E.S. (1997), *Rewarding work. How to restore participation and self-support to free enterprise*, Harvard University Press, Harvard.
- Raider H.J., Burt R.S. (1996), "Boundaryless careers and social capital", en Arthur M.B., Rousseau D.M. (eds.), *The boundaryless career*, Oxford University Press, pp. 187-200.
- Schmid G. (1995a), "Is full employment still possible? Transitional labour markets as a new strategy of labour market policy", *Economic and industrial democracy*, vol. 16, pp. 429-456, San Francisco.
- Schmid G. (1995b), "Le plein emploi est-il encore possible? Les marchés du travail 'transitoires' en tant que nouvelle stratégie dans les politiques d'emploi", *Travail et Emploi*, 65, pp. 5-7, Paris.
- Schmid G., Auer P. (1997), "Transitional labour markets. Concepts and examples in Europe", ponencia en la Conferencia "New Institutional Arrangements in the Labour Market", European Academy of the Urban Environment, Berlín, 11-12 abril.
- Van Parijs P. (1996), *Real freedom for all*, Oxford University Press, Oxford.

Anexo. Desarrollar los "mercados transicionales" en Francia: algunas pistas

Vimos que los "mercados transicionales" son más una idea reguladora o un procedimiento a adaptar a la situación de cada país que un conjunto preciso de prescripciones de política económica y social. Proponer un desarrollo de gran amplitud de este enfoque en un caso nacional preciso supondría un balance detallado de las iniciativas existentes y de los actores presentes o potenciales así como una apreciación precisa de las oportunidades y de su costo. Sin embargo, es posible, a título ilustrativo, censar algunas grandes

prioridades cuya aplicación podría llevar al otoño 1998 en el caso de Francia. Se trata de basarse en las realizaciones existentes o en curso, para modificarlas, reforzarlas o completarlas.

Observemos que se desprende una complementariedad clara en el caso francés entre la implementación de los "mercados transicionales" y la de las "35 horas". Negociación compleja impulsada por los poderes públicos, las "35 horas" apuntan a redesencadenar una lógica de creación de empleos, especialmente dentro de las grandes empresas. Se sabe que la aplicación de la ley plantea debates tensos así como una intensa movilización de actores y expertos. Se han planteado varios escenarios de realización, algunos portadores de efectos netos favorables, otros desfavorables. A corto plazo, la apertura de nuevos márgenes de maniobra y la llegada de nuevos financiadores y de nuevas actividades puede distender los debates y reforzar el desarrollo de un escenario favorable. A más largo plazo, los "mercados transicionales" constituyen el complemento, inclusive la salida natural de las negociaciones sobre el tiempo de trabajo, en la medida en que especifican, desarrollan y a menudo financian, las actividades socialmente útiles que completan y dinamizan las carreras.

Se pueden distinguir acciones a corto plazo de orientaciones a más largo plazo.

En primer lugar, a corto plazo, habría que instaurar dos parapetos frente a "transiciones" masivamente desarrolladas en Francia y susceptibles de llevar a "malas" transiciones: las jubilaciones anticipadas y el tiempo parcial, cuando son portadores de irreversibilidades o de bloqueos de carrera, inclusive de pauperización. Convendría limitar la utilización de jubilaciones anticipadas totales y definitivas, y controlar mejor el desarrollo rápido del tiempo parcial, actualmente una de las herramientas principales de lucha contra el desempleo, pero portador de consecuencias negativas a largo plazo sobre la discriminación hombre/mujer y los ingresos. En particular, se podría organizar mejor y financiar la utilización del tiempo completo, y estructurar las carreras que combinen simultáneamente varios empleos de tiempo parcial.

Luego, habría que confirmar y desarrollar cuatro acciones.

En primer lugar, los "empleos Aubry" que solidifican en cinco años una "transición" profesionalizante para los jóvenes, centrada en actividades nuevas en el sector no mercantil y cofinanciadas por el Estado y las

asociaciones, son un enfoque de tipo "mercado transicional". El desafío es desarrollar iniciativas del mismo tipo en las empresas privadas.

Sucede lo mismo con el "contrato de actividad" propuesto por el Informe Boissonnat (cf. Commissariat du Plan 1995). Combinar diversas secuencias de empleo y formación organizadas dentro de una red de empresas garantes de la actividad remunerada del asalariado en un período determinado es también un enfoque "transicional". Puede insertarse eficazmente en Francia ya que las grandes empresas tienen los recursos como para establecer acuerdos con subcontratistas u otros interlocutores complementarios. Sin embargo, hay que preguntarse si la generalización será fácil, ya que esto supone un alto grado de coordinación entre diferentes empleadores sobre las ocupaciones sucesivas de un asalariado.

Luego, parece justificado experimentar y después desarrollar las "licencias" a la danesa, como medio privilegiado para "romper" la imagen de los desempleados de larga duración entre los empleadores y "activar" los gastos pasivos de las políticas de empleo.

Finalmente, mencionamos la idea de jubilaciones anticipadas de medio tiempo, completadas por medio tiempos asociativos u otras actividades socialmente útiles. Tales iniciativas tienen el interés de facilitar considerablemente el financiamiento de las partidas, ayudando al mismo tiempo a ciertas asociaciones y a ciertas zonas geográficas.

Entre las medidas a más largo plazo, se podría intervenir primero en el nivel de las prácticas de las empresas. Se puede desarrollar el derecho a la formación que aparece en adelante como un componente permanente de todo contrato de trabajo. Se puede también -ciertamente es más delicado- proponer que las prácticas de promoción dentro de las empresas subordinen todo progreso importante a la ejecución de una movilidad, elegida entre una licencia parental o sabática, una licencia de formación, una movilidad internacional, etc. Tal medida, que existe bajo forma parcial en muchas organizaciones, tiene el interés de "poner a hora los contadores" en la competencia entre hombres y mujeres e instaurar una cultura de la movilidad y del "descubrimiento de sí mismo".

Sin embargo, la lógica central de los "mercados transicionales" es reformar y dinamizar las articulaciones entre protección social y mercado de trabajo devolviéndoles poder a los "excluidos". Se sabe que existe en Francia una selva de ingresos mínimos y que la protección de muchos desempleados está poco o mal asegurada (ver Join-Lambert, 1998 y CERC, 1997). Se trata

entonces, más allá de la racionalización de los dispositivos existentes, de asegurar mejor la apertura de derechos a la movilidad de estas personas, y por lo tanto de desplegar gamas de "transiciones" susceptibles de ser elegidas.

Estas medidas sólo adquirirán su dinámica combinada si llevan a iniciativas locales y a negociaciones enriquecidas y dinámicas sobre el empleo y la actividad de todos. En el caso francés, en presencia de sindicatos dispersos y poco representativos, tal reactivación, indispensable, es delicada de contemplar. En efecto, éstos pueden temer la marginalización si se colocan de entrada las cosas sólo en el nivel local con la irrupción de nuevos actores.

Convendrá insistir en la lógica de los cofinanciamientos y de las complementariedades, y darle verdaderos márgenes de maniobra presupuestarios a las regiones, municipalidades y comités de cuenca de empleo, con una perecuación global, que pueda ser objeto de negociaciones que asocien las centrales sindicales en el nivel nacional.