

«Políticas y Reformas del Mercado de Trabajo en Australia y Nueva Zelanda: Dos Caminos Opuestos»

Traducción del original «Two ways to skin a cat: government policy and labour market reform in Australia and New Zealand», publicado en *International Contributions to Labour Studies* (1992, 2, págs. 17-44) Copyright 1992 by Academic Press Ltd.

En este artículo se analizan las reformas del mercado de trabajo emprendidas en Australia y Nueva Zelanda a lo largo de los ochenta y se evalúan los resultados que se han derivado de los distintos enfoques adoptados en ambos países. Un enfoque centrado en la negociación en el caso de la política corporativista australiana, frente a una política de liberalización del mercado impuesta por el gobierno en Nueva Zelanda.

Australia eta Zeelanda Berrian lan-merkatua berritzeko martxan jarri dituzten egitasmoak aztertzen dira artikulu honetan, eta bi herrialdeotan hartutako ikuspegi desberdinetatik ondorioztatu diren emaitzak ebaluatzen dira bertan. Negoziazioan zentratutako ikuspegia ematen da Australiako politika korporatibistaren kasuan, eta, gobernuak ezarrita, merkatua liberalizatzeko politika Zeelanda Berriarenean.

This paper analyses the process and content of labour market reform in Australia and New Zealand during the 1980s and evaluates the results of the differing approaches adopted in both countries. A negotiated approach in the corporatist policy developed by the Australian Government as opposed to deregulation and pro-market policies foisted by the New Zealand Government.

1. Introducción
2. El «modelo australasiático» de regulación del mercado de trabajo
3. Críticas al modelo australasiático
4. Australia
5. Nueva Zelanda
6. Resultados económicos comparativos de Australia y Nueva Zelanda
7. Conclusión

Palabras clave: Mercado de trabajo, Australia, Nueva Zelanda.
Nº de clasificación JEL: N30, N37

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de los años ochenta, la mayoría de los países de la OCDE se han enfrentado prácticamente al mismo panorama de problemas económicos. El bajo crecimiento, el desempleo creciente, y la inflación han llevado a muchos políticos a concentrarse en la reforma del mercado de trabajo (1). A medida que los gobiernos evaluaban y remodelaban las políticas de regulación del mercado de trabajo, han ido surgiendo una serie de

enfoques. Este artículo se centra en dos enfoques en particular. Describimos, y después analizamos, los resultados de la reforma del mercado de trabajo en Australia y en Nueva Zelanda durante los años ochenta.

Australia y Nueva Zelanda proporcionan una interesante comparación de una reforma negociada y una liberalización del mercado. El gobierno australiano adoptó una política corporativista (2), basada en la negociación entre grupos. El gobierno de Nueva Zelanda, con escasa consultación, introdujo una serie de políticas de liberalización del mercado ante un electorado confundido.

(*) Facultad de Comercio y Administración, Griffith University, Brisbane, Australia; Departamento de Economía, University of New Castle, Australia; y Victoria University of Wellington, Wellington, Nueva Zelanda, respectivamente. A los autores les gustaría expresar su gratitud por los comentarios de los tres evaluadores de la revista.

(1) Incluyendo el sistema de determinación de salarios, la organización de los sindicatos, políticas educativas y de formación, la ayuda a los grupos desfavorecidos en el mercado de trabajo, y políticas de inmigración.

(2) El corporativismo se presenta bajo diversos aspectos y cumple muchos objetivos: económicos, políticos e industriales (Harrison, 1980). En esta discusión nos referimos a un acuerdo formal entre el gobierno y los representantes del trabajo y/o el capital sobre la fijación de las políticas.

Los dos países comenzaron los años ochenta con estructuras similares del mercado de trabajo. A lo largo de la década sufrieron también, substancialmente, los mismos efectos de la coyuntura internacional. Sin embargo las consecuencias en los mercados de trabajo de Australia y Nueva Zelanda fueron, hasta el final de la década, muy diferentes, debido fundamentalmente a las diferentes políticas de ambos gobiernos.

Hasta 1989, las reformas corporativistas australianas (3), combinadas con un cierto grado de rechazo a adoptar políticas macroeconómicas restrictivas que priorizasen la inflación, condujeron a unos resultados razonables en el mercado de trabajo. La absoluta adhesión de Nueva Zelanda a los principios de la economía del lado de la oferta, combinada con la progresiva desregulación del mercado de trabajo, condujo a unos resultados pésimos en el mercado de trabajo. La comparación de los dos países proporciona un apoyo adicional a la proposición de que los acuerdos institucionales de tipo corporativista, especialmente en el mercado de trabajo, ayudan a generar una mejor relación de intercambio entre el desempleo y la inflación (Bruno y Sachs, 1985; Calmfors y Driffill, 1988). Creemos también que los diferentes niveles de éxito de las reformas del mercado de trabajo en Australia y Nueva Zelanda muestran claramente algunas de las consecuencias desastrosas que pueden resultar de la aplicación poco inteligente de las políticas pro-mercado. Esto debería servir de lección a todos aquellos políticos dispuestos a realizar reformas en otros países.

(3) La forma, alcance y objetivos de los acuerdos corporativistas en Australia eran parciales y restrictivos si se les compara con los que tuvieron lugar en las economías escandinavas (Australian Council of Trade Unions y Trade Development Council, 1987).

El análisis comparativo entre los dos países que se realiza a continuación está sujeto a las siguientes limitaciones. En primer lugar, el éxito de las reformas se evalúa sobre todo en términos de objetivos macroeconómicos, tales como la inflación y el desempleo. No comparamos las condiciones microeconómicas, tales como la eficiencia empresarial o el crecimiento de la productividad, ni tampoco consideramos la distribución de la renta y la balanza de pagos. En segundo lugar, no se pueden atribuir los diferentes resultados en los dos países exclusivamente a las diferencias en las políticas del mercado de trabajo. Existen diferencias en la fijación de las políticas macroeconómicas, la política fiscal y la demografía.

El artículo está estructurado de la siguiente forma. La Sección 2 describe el modelo «australasiático» de regulación del mercado de trabajo, que ha funcionado en ambos países durante la mayor parte de los últimos cien años. La siguiente sección presenta brevemente los argumentos que se ofrecieron para cambiar estas políticas. Las secciones 4 y 5 comparan los procesos y los contenidos de las reformas del mercado de trabajo en los dos países durante los años ochenta. Los resultados de estos enfoques diferentes se evalúan a continuación utilizando una serie de agregados macroeconómicos en la sección 6. La última sección resume nuestras conclusiones.

2. EL «MODELO AUSTRALASIÁTICO» DE REGULACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO

La evolución histórica y de desarrollo económico han sido similares en Australia y en Nueva Zelanda. Ambos países se encontraban fuertemente influenciados por su herencia colonial británica.

Compartían una cultura casi idéntica. Sus economías estaban estructuradas de manera similar, produciendo productos ganaderos para la exportación y utilizando la protección a la industria para defender el mercado local de manufacturas. A pesar de que Australia posee una extensión de tierra mucho mayor, la población se concentra en las áreas costeras, principalmente en el este, por lo que la densidad de población efectiva y las distancias entre los centros principales son comparables. Además, siempre ha habido fuertes lazos políticos y sociales entre los dos países. Asimismo, los dos mercados de trabajo están también bastante integrados, con un volumen considerable de migración.

Esta historia compartida dio lugar a muchas similitudes en las instituciones del mercado laboral de los dos países. El papel central de Estado en la regulación de las relaciones laborales era sólo un aspecto de estas similitudes. Caracterizamos así a los dos países como ejemplos del «modelo australasiático» (4) de regulación en el mercado de trabajo. Las principales características de este modelo son las siguientes:

1. Había un número relativamente alto de sindicatos organizados sobre una base ocupacional.
2. Los salarios y las condiciones de trabajo estaban regulados a través de normativas de los tribunales de relaciones laborales.
3. Las empresas individuales a menudo se caracterizaban por estar sujetas a múltiples normativas, por la presencia de múltiples sindicatos y claras demarcaciones laborales.

(4) «Australasia» se refiere al área geográfica que cubre Nueva Zelanda y Australia.

4. Se permitían pagos por encima de lo establecido en las normativas legales, así como los acuerdos de empresa que diferían de las normativas legales vigentes.
5. Se concedía gran importancia a los salarios relativos y éstos se mantenían relativamente estables.
6. Un salario mínimo se encontraba en la base del sistema de salarios regulados y la negociación colectiva.
7. Se utilizaba la inmigración para aumentar la oferta de trabajo y cubrir la escasez en determinados empleos.
8. Los desempleados, los enfermos, los jubilados y las familias monoparentales disponían de un sistema comprehensivo de prestaciones sociales.
9. El Estado tenía un servicio público de empleo.
10. La protección de la industria manufacturera se utilizaba como apoyo para los salarios y el empleo.
11. Los acontecimientos externos ejercían efectos significativos sobre la demanda agregada de trabajo y su composición industrial y, por tanto, ocupacional.
12. La formación estaba organizada sobre una base ocupacional, era específica a la empresa y estaba basada en un sistema de aprendizaje.

El marco de las relaciones laborales, denominado en Australia y Nueva Zelanda el sistema de arbitraje, era la

característica clave del modelo australasiático. Su principal característica era el significativo papel del Estado para crear el escenario de la negociación colectiva, así como, en muchos casos, para determinar la normativa laboral.

La idea de utilizar el arbitraje para resolver los conflictos se discutió por primera vez en Australia en 1879. Los intentos de construir una base legal para tal sistema ganaron un cierto impulso en ambos países a partir de la década de 1890. Sin embargo, la utilización de la conciliación y el arbitraje para resolver las disputas laborales no tuvo su origen en Australia y Nueva Zelanda. Francia tuvo los *Conseils de Pid'hommes* desde comienzos del siglo XIX, que eran responsables de la resolución de disputas menores sobre asuntos relacionados con contratos laborales en vigor. En Canadá, la provincia de Nueva Escocia introdujo el Decreto de Arbitraje de Minas en 1888 para resolver conflictos salariales en la industria minera del carbón de la provincia. Había pues precedentes internacionales para la introducción del arbitraje y la conciliación vinculantes en Australasia. Sin embargo, Australasia fue mucho más lejos en algunos aspectos. La legislación incluyó todo, cubriendo a todas las industrias y todas las regiones. El funcionamiento de la legislación no se limitó a resolver disputas sobre la interpretación y el cumplimiento de los contratos o salarios en vigor, sino que cubría las condiciones futuras de empleo. Finalmente, introdujo la cláusula de obligatoriedad en el sistema de resolución de conflictos, mediante el arbitraje vinculante. Este a su vez se apoyaba en tres instituciones (Macintyre y Mitchell, 1989): un sistema de tribunales para resolver disputas, el registro y la regulación de los sindicatos y las asociaciones empresariales, y un sistema de ejecución administrativa. En

Australia, las primeras propuestas de ley que introdujeron formas de conciliación y arbitraje para la resolución de conflictos laborales aparecieron en los congresos de Nueva Gales del Sur, Australia del Sur y Victoria durante la década de 1890. Estas leyes iniciales bien fueron rechazadas debido a la oposición a la cláusula de obligatoriedad y la resolución de conflictos por una tercera parte, o eran sólo parciales en el sentido de que estaban restringidas a las condiciones de empleo vigentes pero no a las futuras. Nueva Zelanda fue así la primera de las colonias australasiáticas en legislar este aspecto al aprobarse el Decreto de Conciliación y Arbitraje Laboral en 1894. Una legislación similar en apoyo del arbitraje vinculante en su forma «australasiática» se aprobó en Australia Occidental (1900, 1902), Nueva Gales del Sur (1901), y por el gobierno de la Commonwealth Australiana (1904).

El impulso al desarrollo del modelo australasiático provino de una confluencia de intereses de trabajadores y empresas después de la Huelga Marítima de 1890. La Huelga Marítima fue una lucha amarga y dilatada que involucró a una serie de sindicatos en ambos países. El movimiento sindical se vio fuertemente dañado por la victoria de las empresas en la huelga. Esta derrota y la depresión de la década de 1890 llevó a los sindicatos a iniciar una estrategia política, más que laboral, para obtener mejores salarios y condiciones de trabajo. Esto trajo consigo la formación de partidos políticos con una fuerte base sindical y una agenda reformista basada en principios socialistas. Un componente específico de la estrategia consistía en obligar a las empresas a reconocer a los sindicatos y a negociar con ellos. Por su parte, después del colapso laboral de la Huelga Marítima, las empresas estaban interesadas

en utilizar la regulación estatal para minimizar la incidencia de las huelgas. El empleo se estaba desplazando rápidamente desde los sectores agrícolas a las nuevas industrias manufactureras en las principales ciudades. El crecimiento tanto de la afiliación sindical como de la influencia política de los sindicatos, hizo que las empresas del sector manufacturero vieran el arbitraje y la conciliación como un medio de controlar este creciente poder sindical. Así pues, el sistema de arbitraje y conciliación no surgió de la negociación entre las empresas y los trabajadores, fue una solución política impuesta a lo que se percibía como un espinoso problema de relaciones laborales. Se institucionalizó la negociación colectiva; los sindicatos consiguieron protección estatutaria y la capacidad de obligar a las empresas a sentarse en la mesa negociadora; las empresas consiguieron un procedimiento institucionalizado de resolución de conflictos y una moderación de la capacidad de los sindicatos para ir a la huelga.

La conciliación y el arbitraje, los componentes clave del modelo australasiático, eran los procedimientos a utilizar en el caso de conflictos. Se administraban mediante varias agencias estatales. Originalmente, el arbitraje y la interpretación legal eran llevados a cabo por un Tribunal de Arbitraje. Más tarde, estas funciones se dividieron entre una Comisión de Arbitraje y un Tribunal de Relaciones Laborales. La Conciliación, un proceso de mediación, intentaba que las partes en conflicto llegasen a un acuerdo. Cuando la conciliación fallaba, el proceso judicial de arbitraje determinaba la solución a la disputa. El arbitraje y/o la conciliación daban lugar a normativas legales que eran equivalentes a estatutos menores. Codificaban los mínimos en cuanto a términos y condiciones de

empleo para los trabajadores bajo la jurisdicción de afiliación del sindicato relevante. Los diversos tribunales de arbitraje se ocupaban tanto de disputas individuales, como de acuerdos a nivel de toda la economía. En Nueva Zelanda, las Normas Generales de Salarios y en Australia las Decisiones Nacionales de Salarios ajustaban los salarios regulados para compensar la inflación.

Las instituciones de conciliación y arbitraje sólo estaban a disposición de los sindicatos que se habían registrado. El registro confería beneficios y limitaciones a los sindicatos. Mediante el registro, un sindicato tenía que aceptar ciertas restricciones en cuanto a sus reglas y su afiliación. Por otra parte, se encontraba protegido de manera efectiva de otros sindicatos rivales, porque por sí mismo podía conseguir un salario regulado para sus afiliados.

Las características del modelo «australasiático», que se han mencionado anteriormente, estaban sostenidas e institucionalizadas a través del sistema de conciliación y arbitraje en ambos países. Los sindicatos eran capaces de proteger su estatus o autoridad a través del registro. A su vez, esto perpetuaba la presencia de múltiples sindicatos, y un gran número de salarios regulados ocupacionales dentro de una sola empresa. Esto limitó la movilidad ocupacional y restringió la formación hacia las clasificaciones establecidas por las normativas legales ocupacionales. Como consecuencia, los salarios relativos entre las distintas ocupaciones se mantuvieron, para asegurar la equidad en el tratamiento de los trabajadores dentro de una misma empresa. Este concepto de equidad se extendió también a los salarios y condiciones de trabajo no afectados por normativas legales o por

encima de los niveles de éstas. Se impuso un «salario básico» para asegurar que todos los trabajadores compartieran los beneficios del crecimiento económico y que el sistema de salarios produjera unos pagos de salarios mínimos compatibles con las nociones de la comunidad sobre lo que constituía un nivel de vida mínimo.

A pesar de las similitudes entre ambos países, había algunas diferencias notables. Principalmente, se referían a diferencias en la organización política de los dos países. Australia es una federación, mientras que Nueva Zelanda es un estado unitario. En Australia, la asignación de responsabilidades entre los gobiernos federales y estatales, así como la constitución australiana, limitaban la capacidad de los gobiernos federales para poner en práctica unilateralmente políticas nacionales en muchas áreas del mercado de trabajo. El sistema de relaciones laborales australiano estaba por tanto basado tanto en legislación federal como estatal. Dentro de este sistema bipartito, prevalecía la legislación federal cuando había comercio interestatal. Además, se producían a menudo diferencias significativas entre los estados australianos en áreas tales como programas de formación y sistemas educativos y de acreditación. Estas diferencias se extendían incluso a los ferrocarriles; cada estado desarrollaba su red de ferrocarriles, con distintos anchos de vía, independientemente de los demás estados. Estos factores dificultaron al gobierno federal la puesta en práctica de una reforma radical.

Por el contrario, los gobiernos neozelandeses se enfrentaban a muy pocas restricciones políticas porque el país es un estado unitario con un sistema parlamentario unicameral. El gobierno es,

por tanto, el único árbitro de la legislación de relaciones laborales. El gobierno de Nueva Zelanda tiene también control absoluto sobre la educación y la formación. Además, a diferencia del gobierno federal australiano, tiene poder para controlar las rentas y los precios — un poder que se utilizó de manera extensiva desde 1971 hasta 1984.

3. CRITICAS AL MODELO AUSTRALIASIATICO

La supervivencia del modelo australasiático de regulación del mercado de trabajo, durante casi un siglo, se debió en gran medida a su capacidad para dar lugar a salarios razonables para la mayoría de los trabajadores. Estableciendo salarios mínimos legales en diferentes ocupaciones e industrias, el sistema moderaba los peores excesos de explotación existente en otros mercados de trabajo no regulados. Además, la posibilidad de salarios y condiciones de trabajo por encima de las normativas legales proporcionaba flexibilidad allí donde era necesaria. Otras ventajas del sistema eran que la negociación colectiva era un proceso relativamente poco costoso, y la incidencia de la ruptura de las relaciones laborales se minimizaba mediante la provisión de procedimientos para la resolución de conflictos. Finalmente, el sistema permitía indirectamente al gobierno poner en práctica una política de salarios centralizada que fijaba los salarios agregados.

Sin embargo, el sistema no discurrió sin problemas y críticas. En ambos países, se consideraba como demasiado centralizado, y organizado para impedir la negociación y los acuerdos laborales flexibles en los centros de trabajo

(Brosnan, Smith y Walsh, 1990; Niland, 1978). Existía también la preocupación sobre el aparente conflicto de intereses de una comisión de arbitraje que ejercía tanto funciones de relaciones laborales como macroeconómicas; la tasa salarial fijada para resolver una disputa puede que no fuese la acertada para controlar la inflación y el desempleo (Hancock, 1984). Se veía también el proceso como incentivador de huelgas y conflictos, puesto que la acción laboral directa aceleraba el proceso de arbitraje. Asimismo, había problemas para hacer cumplir las decisiones de arbitraje dado que sanciones tales como multas o penas de cárcel sólo prolongaban las disputas e impedían el acuerdo (Deery y Plowman, 1991; Roper, 1982).

Una crítica añadida era que el sistema no proporcionaba libertad de asociación, puesto que los trabajadores no tenían una elección real de sindicato en la mayoría de las ocasiones. Además, muchas normativas legales contenían una cláusula de preferencia que hacía la afiliación sindical un requisito previo a la contratación. Esto era considerablemente más fuerte que cualquier acuerdo cerrado, puesto que se aplicaba a toda una industria u ocupación. Nueva Zelanda llevó esto un poco más lejos entre 1936 y 1961, época en la que la afiliación sindical obligatoria era un requisito legal (Brosnan, Smith y Walsh, 1990; Deeks y Boxall, 1989).

La recesión de finales de los años setenta llevó a una intensificación de estas críticas al sistema y a una mayor presión para el cambio. Las críticas se centraron en torno a los salarios reales, la estructura de los salarios regulados, el centralismo del sistema, y la manera en la que el sistema de prestaciones sociales tenía efecto sobre el mercado de trabajo.

Con la aparición de un desempleo creciente, muchos grupos empresariales y sectores de la burocracia en Nueva Zelanda y Australia empezaron a proponer una reducción de salarios reales, en lugar de un aumento en la demanda agregada. Muchos creían que el aumento de los salarios, producido en los años setenta, había creado una brecha entre los tipos salariales vigentes y los tipos salariales «de equilibrio» subyacentes, originando así un abultamiento de los salarios reales (Hughes, 1980). Otros veían las altas tasas de desempleo en determinados grupos específicos, como jóvenes, aborígenes australianos y los maoris de Nueva Zelanda, como evidencia de que los salarios se habían fijado por encima de los niveles de equilibrio (Henderson, 1985). Se defendía también una mayor descentralización tanto en la determinación de salarios como en las relaciones laborales, y el llamamiento a que se confiara en las fuerzas del mercado, especialmente en el mercado de trabajo, era una proclama política común (Hyde y Nurick, 1985).

Por estos motivos, se empezó a culpar al sistema de relaciones laborales de los problemas económicos, debido a que los niveles de salarios no disminuían en respuesta a tasas de desempleo históricamente altas. Esta crítica estaba en línea con el tradicional giro de popularidad que experimentaba el sistema de conciliación y arbitraje a lo largo del ciclo de negocios. En épocas de expansión, el sistema funcionaba beneficiando a las empresas, porque tendía a mantener los salarios más bajos de lo que hubieran sido bajo negociación directa. Cuando la economía se encontraba al alza, muchas secciones de los movimientos sindicales en ambos países habían expresado su resentimiento contra el sistema. Sin embargo, con la economía a la baja, el

sistema permitía a los trabajadores mantener salarios y condiciones de trabajo que en otro caso se hubiesen deteriorado. Esto generó el descontento de las empresas con el sistema.

En los años ochenta, en ambos países, grupos de empresas, académicos, y asesores económicos del Tesoro comenzaron asimismo a hacer públicas críticas específicas contra la estructura del sistema de regulación mediante normativas legales. En ambos países, la cuota del empleo en la industria manufacturera estaba disminuyendo, como también lo estaba haciendo el nivel de protección arancelaria que se proporcionaba a este sector. Las empresas en el sector manufacturero ya no podían aceptar aumentos salariales basados en políticas macroeconómicas que apoyaban el pleno empleo y la protección tarifaria. Los asesores económicos del Tesoro y una serie de académicos comenzaron a ver el sistema de determinación de salarios como el origen de los malos resultados económicos. Se plantearon una serie de problemas (Brown y Rowe, 1985). Se acusó al sistema de salarios regulados de aumentar la inflación. El argumento era que los salarios regulados mantenían fijos los niveles relativos, lo que generaba espirales de inflación. Esta opinión la mantenían los respectivos asesores económicos del Departamento del Tesoro que proponían una estrategia que priorizase la inflación, siguiendo la línea de las teorías monetaristas. Esto resultó en una oposición a la determinación centralizada de los salarios, a los aumentos de salarios regulados y a las políticas de demanda para reducir el desempleo (Hughes, 1980). Al sistema de salarios regulados también se le acusaba de ser inflexible, debido a que las normativas legales que fijaban los salarios regulados tenían una base ocupacional más que industrial. Se decía que por ello

los acuerdos no reflejaban la capacidad de las industrias individuales para absorber aumentos de salarios. Una crítica relacionada era que el sistema de salarios regulados por normativa legal era incómodo, porque en muchos centros de trabajo coexistían muchas normativas legales y múltiples sindicatos. Una encuesta en Australia obtuvo que la empresa media estaba afectada por cuatro normativas legales diferentes y tenía que negociar con cinco sindicatos (Callus et al., 1991). Esto hizo que la estructura ocupacional de los sindicatos también se convirtiera en objeto de críticas crecientes. Se alegaba que este hecho creaba problemas en las negociaciones en los centros de trabajo, porque cualquier reestructuración del sistema de salarios regulados por normativa legal era muy difícil, ya que la organización de los sindicatos y la estructura de la negociación tendían a ser una el espejo de la otra.

Se criticaba al sistema por ser demasiado hostil, demasiado complejo y demasiado legalista. El argumento era que el énfasis en la resolución de conflictos llevaba a las partes a conflictos laborales y, por tanto, a acuerdos arbitrados en lugar de a la negociación y acuerdos colectivos. A su vez, esto imponía costes directos sobre las partes, les permitía evitar los acuerdos negociados e imponía costes en la comunidad debido al alto número de conflictos laborales.

Al mismo tiempo, el sistema de bienestar social se convirtió en otro objetivo para los grupos empresariales. En parte esto estaba asociado a un ataque general al tamaño del sector público y las funciones relevantes del gobierno en una economía competitiva (James, 1987). Bajo niveles crecientes de conflicto social y desempleo, se había incrementado el gasto en prestaciones

sociales. Con una sorprendente poca lógica, se empezó a culpar a este gasto de la desaceleración en el crecimiento económico. En lugar de verse tanto como el resultado de, o como una importante solución a, la recesión (estabilizando la demanda agregada), se argumentaba que los gastos en prestaciones sociales promovían el declive económico porque generaban pocos incentivos para el trabajo (Mesa Redonda de Empresarios de Nueva Zelanda, 1987).

Para mediados de los años ochenta, tanto Australia (1983) como Nueva Zelanda (1984) habían elegido gobiernos laboristas. Al mismo tiempo, los grupos de presión que deseaban una reforma del mercado de trabajo se habían convertido en una fuerza significativa en el sistema político. Curiosamente, los dos gobiernos adoptaron soluciones diferentes a problemas económicos similares. Los sistemas de regulación del mercado de trabajo que una vez fueron similares comenzaron a diverger con las diferentes respuestas de política económica.

4. AUSTRALIA

La estrecha relación entre el Consejo Australiano de Sindicatos (ACTU) y el gobierno laborista condujo al desarrollo, en 1983, de un proceso de consultas a distintos grupos denominado el Acuerdo de Precios y Rentas. La reforma se inició desde el centro, sobre la base de consultas, utilizando tanto las instituciones existentes como otras de nueva creación. El Acuerdo australiano utilizó el sistema centralizado de determinación de salarios para producir cambios significativos en una serie de áreas, directa e indirectamente relacionadas con el mercado de trabajo. El Acuerdo permitió al gobierno enfrentarse a los problemas

de la inflación y el desempleo, así como promover la reestructuración del sistema de salarios regulados por normativa legal y la reforma del mercado de trabajo.

El gobierno se embarcó también en otra serie de reformas del mercado laboral. En particular, se llevaron a cabo cambios profundos en educación, formación y el sistema de prestaciones sociales. En oposición al enfoque institucional del Acuerdo, muchos de los cambios políticos en estas áreas (tales como las reducciones en las prestaciones de desempleo a los jóvenes) estaban basados en las teorías del capital humano. No obstante, el Acuerdo era la pieza central de la política gubernamental, y el proceso de determinación de salarios, reestructuración del sistema de salarios regulados por normativa legal y las uniones de sindicatos a que dio lugar, fueron las reformas institucionales más significativas en el mercado de trabajo australiano de este siglo.

El proceso del Acuerdo contravino muchos de los principios que regían la determinación de salarios, y procedimientos tales como la justicia en salarios comparativos, mantenimiento de los salarios reales y el engranaje uniforme entre salarios y productividad. Los cambios se produjeron sin ruido y con algunas compensaciones. Por ejemplo, aunque los salarios reales disminuyeron bajo el Acuerdo, se produjeron recortes en el impuesto sobre la renta introducidos como compensación. La principal característica del proceso de reforma era que fue orquestado desde el centro como resultado de las consultas entre el gobierno federal y el ACTU. Irónicamente, los acuerdos institucionales existentes, especialmente en el área de determinación de salarios y de relaciones laborales, que muchos críticos (Moore,

1989) veían como necesitados de reforma, fueron los que se utilizaron para promover la reforma institucional.

El Acuerdo fue negociado entre el ACTU y el Partido Laborista Australiano en 1982, época en la que el Partido Laborista se encontraba en la oposición. Su finalidad política era permitir a un Gobierno Laborista mantener algún control sobre el mercado de trabajo, permitiendo a su vez a los sindicatos ejercer alguna influencia sobre la política gubernamental. Bajo los términos del Acuerdo, los sindicatos se comprometían a moderar el crecimiento de los salarios regulados, mientras que el Partido Laborista prometía que, cuando llegase al gobierno, elevaría el salario social y promovería el empleo. Mientras se negociaba el Acuerdo, el gobierno de coalición conservador había impuesto, en Diciembre de 1982, una congelación salarial para doce meses en el sector público (con el consentimiento de los gobiernos estatales) y pidió a la Comisión de Arbitraje que impusiera una congelación similar en el sector privado (Plowman, 1984). La Comisión impuso una «pausa salarial» de seis meses, que debería revisarse en Julio de 1983. Para marzo de 1983, sin embargo, el Partido Laborista estaba en el gobierno y el Acuerdo firmado. Para reforzar la nueva era de consultas y consenso, el gobierno federal estableció instituciones tripartitas que incluían la representación del gobierno, las empresas y los sindicatos. Desde 1983 ha habido seis variantes de este Acuerdo.

El proceso del Acuerdo se puso en marcha en 1983 con una explosión publicitaria. Los representantes de los gobiernos estatales y nacionales, empresarios, sindicatos y otros grupos de interés fueron invitados a la Conferencia para que expresaran sus opiniones sobre

la manera en que debería avanzar la economía. La Conferencia proporcionó un apoyo general a un sistema centralizado de fijación de salarios y favoreció el método de consenso en el control de la economía.

Celebrar la Conferencia fue un ingenioso ardid político, porque consiguió que los empresarios se comprometieran a los principios del Acuerdo, a pesar de que no se habían visto involucrados en su negociación. Con el desarrollo del Acuerdo, el ACTU se mostró acomodaticio e innovador. En la mayoría de los aspectos demostró ir por delante de los empresarios, «manteniendo siempre la iniciativa, manteniendo siempre el impulso del cambio» (Matthews, 1990).

Después de la Cumbre Económica Nacional, la Comisión de Arbitraje convocó una Conferencia de Fijación de Salarios independiente que se celebró desde abril hasta junio. Esta conferencia identificó una larga lista de asuntos que necesitaban tratarse y algún acuerdo «en relación a la necesidad de un sistema centralizado . . . [pero también] ... las diferencias en la manera en la que debería funcionar el sistema» (Moore, 1983). El ACTU deseaba que la indicación mantuviera los salarios reales, mientras que la Confederación de la Industria Australiana (CAI) defendía que los incrementos salariales estuvieran ligados a los aumentos de la productividad.

El asunto salió a la luz en agosto, cuando el ACTU entregó sus peticiones salariales a nivel nacional. Se encontraban en discusión los asuntos de la centralización y de la extensión de la pausa salarial que había sido obtenida por el gobierno de coalición. El nuevo gobierno laborista apoyaba con vigor la vuelta a la fijación de salarios centralizada y la indicación de los salarios.

La Comisión aceptó los argumentos del gobierno y formuló cinco líneas maestras para la determinación de salarios, que fueron operativas a partir del 6 de Octubre de 1983:

1. Indiciación semestral en relación al IPC «a menos que la Comisión se vea persuadida de lo contrario por aquellos que se opongan al ajuste». La forma de indiciación sería «un ajuste porcentual uniforme a menos que la Comisión decida algo diferente a la luz de circunstancias excepcionales».
2. Cuando sea solicitado, la Comisión considerará si debería haber alguna mejora salarial o de condiciones de trabajo sobre la base de la productividad nacional. No se considerarían solicitudes de este tipo antes de 1985.
3. Los sindicatos que persigan obtener incrementos salariales nacionales tendrían que proporcionar una garantía para cumplir con los principios.
4. Se establecen provisiones límite y de nivel de esfuerzo para aumentos salariales sobre la base de cambios en el valor del trabajo —cambios en la naturaleza del trabajo, capacidad y responsabilidad requerida, o las condiciones bajo las que se lleva a cabo el trabajo.
5. Se establecen procedimientos para tratar las anomalías salariales y las situaciones no equitativas. Estas se deberían procesar, a través de los órganos sindicales y empresariales, por una sección de la Comisión (Plowman, 1991, pág. 75-76).

Los sindicatos dispuestos a proporcionar las garantías requeridas verían sus salarios incrementados en la tasa de inflación. Esta fórmula sentó las bases de la fijación de salarios en 1983, 1984 y 1985. En la mayoría de los aspectos pareció tener un éxito extraordinario. El desempleo cayó desde el 9.9% en 1983 al 7.9% en 1985. El número de conflictos laborales con parada de la producción alcanzó niveles bajísimos; la estadística de conflictividad laboral australiana mejoró no sólo comparada con el período anterior al Acuerdo, sino también en relación a la experiencia internacional en los años ochenta (Beggs y Chapman, 1987). Los costes laborales unitarios cayeron, mientras que las ventas al por menor y la inversión privada aumentaron, y se produjo una desviación del salario mínimo. Por otra parte, hubo una fuerte depreciación del dólar australiano. El debate sobre el Acuerdo se desplazó así hacia los efectos sobre el IPC de la depreciación, y si esto debería ser tenido en cuenta en el proceso de indiciación de salarios.

El ACTU accedió a descontar los factores internacionales y así nació el II Acuerdo Marco. El II Acuerdo Marco, firmado en Noviembre de 1985, recogía un ajuste nacional de salarios del 3.8% en la negociación de Noviembre de 1983 y aplazaba cualquier consideración de la devaluación hasta la próxima negociación nacional de salarios. Se perseguiría un aumento de la productividad del 4% a través de una mejora en los fondos de previsión social.

El II Acuerdo Marco aumentó la credibilidad del Gobierno Laborista. Demostró que podía obtener concesiones importantes del movimiento sindical, en particular, aumentos salariales por debajo de la tasa de inflación. Asimismo, al

reflejarse los aumentos de la productividad en los fondos de previsión social, el Gobierno Laborista fue capaz de alcanzar su objetivo de reducir la medida en la que la población de mayor edad dependía del Estado.

En la Negociación Nacional de Salarios mantenida en Febrero de 1986, la Comisión de Arbitraje extendió los Principios de Fijación de Salarios hasta Julio de 1988. Una modificación importante fue un nuevo principio que estipulaba la certificación de acuerdos en relación a las contribuciones de la empresa a los fondos de previsión social aprobados.

A pesar de la mejora en el cuadro macroeconómico asociada al Acuerdo, un deterioro continuado en la balanza por cuenta corriente supuso una enorme presión para el Acuerdo. El ACTU se dio cuenta de que en esta situación podrían aspirar como mucho a una indiciación parcial. Por consiguiente, en lugar de arriesgar la destrucción del sistema, sugirieron un método modificado que suponía un sistema de dos niveles; con aumentos salariales generalizados determinados en la Negociación Salarial Nacional y un segundo nivel de aumentos específicos por aumentos en la eficiencia. Por tanto, el sistema centralizado se utilizaba para crear flexibilidad al nivel de la empresa individual con un proceso de reestructuración del sistema de salarios regulados. La Comisión adoptó este nuevo sistema en Marzo de 1987.

Plowman (1991) describe esta decisión como la señal de «un cambio importante en la determinación del Salario Nacional». Históricamente, tal determinación de salarios había configurado la distribución de la renta. Esta decisión del Salario Nacional estaba orientada a la disminución en los costes. Así pues, se preocupaba tanto por la

generación de la renta como por su distribución. Además, la decisión intentaba descentralizar el segundo nivel. Aunque consideraba que las líneas maestras acordadas a nivel nacional podrían ayudar a establecer el proceso adecuado en el ejercicio de la eficiencia y la reestructuración de las empresas, señalaba que «el objetivo de este principio se alcanzaría sobre todo a nivel de empresa».

Estas reformas produjeron una serie de experiencias. Por un lado, hubo mejoras en la eficiencia en los centros de trabajo y de la productividad en algunas empresas, pero la velocidad y el alcance del proceso de reformas no fue uniforme en todos los sectores. En muchos casos, la realidad del proceso de reforma se quedó por debajo de las expectativas (Frenkel y Shaw, 1989). La Comisión sin embargo, modificó el «Principio de Estructura y Eficiencia» con la idea de permitir una mayor flexibilidad. Desde 1987, el proceso de reestructuración del sistema de salarios regulados se había desarrollado en varias fases. Algo fundamental en el proceso había sido el nexo establecido entre las reformas de reestructuración y el progreso demostrado en la reestructuración del sistema de salarios regulados, y los aumentos salariales. Se pretendía que los cambios discurrieran siguiendo las directrices que se mencionan a continuación:

1. Una simplificación del sistema de salarios regulados y la reclasificación de los puestos de trabajo. El número de salarios regulados diferentes y ocupaciones reconocidas dentro de cada empresa u ocupación se ha de reducir. Esto simplifica el proceso de relaciones laborales, reduce las disputas sobre demarcación de puestos de

trabajo y reduce el número de sindicatos y normativa legal aplicable en cada centro de trabajo.

2. El desarrollo de organizaciones del trabajo más flexibles. Esto incluye la desaparición de prácticas restrictivas en el trabajo, el favorecimiento de formas de trabajo más flexibles como el empleo a tiempo parcial, y la supresión de las disposiciones discriminatorias en la normativa legal.
3. Un énfasis creciente en la formación en el trabajo y en la educación, para aumentar la estabilidad en el empleo, permitir el desarrollo de trayectorias de trabajo basadas en la empresa, promover una mayor equidad en los centros de trabajo y el desarrollo de una fuerza de trabajo formada en múltiples ámbitos.

El ACTU y el Gobierno se habían mostrado entusiastas en relación al potencial de la reestructuración de la normativa legal, mientras que otros (Bramble, 1989; Burgess y MacDonald, 1990) no estaban tan seguros de los efectos de las reformas propuestas. El principio de eficiencia estructural de 1987 se redujo a un ejercicio de disminución de costes para las empresas, sin ningún avance en la reforma de los centros de trabajo. En una revisión de casos estudio sobre la reestructuración del sistema de regulación mediante normativas, Rimmer y Verevis (1990) encontraron un amplio rango de experiencias, desde algunas sin ningún progreso hasta otras con progreso significativo.

La reestructuración de la normativa legal se había complementado con otros desarrollos políticos, incluyendo: la unión

progresiva de los sindicatos, que redujo el número de sindicatos desde mas de 300 hasta menos de 50 (y la reducción del número de sindicatos presentes en cada empresa), la introducción en 1990 de un requisito de gasto mínimo en formación para todas las empresas, y una legislación de igualdad de oportunidades de empleo tanto por parte del gobierno federal como de los estatales.

Como parte del proceso de reformas, se aprobó un nuevo Decreto de Relaciones Laborales en 1988. La nueva legislación reemplazaba a la Comisión de Arbitraje por un nuevo tribunal, la Comisión de Relaciones Laborales, con amplias competencias. La nueva legislación estaba destinada a dar a la Comisión mayor flexibilidad para tratar con situaciones nuevas. El Decreto pretendía asimismo cumplir el objetivo del ACTU de reestructurar el movimiento sindical en un pequeño número de grandes sindicatos industriales (en contraposición al objetivo de los empresarios de sindicatos para cada empresa). Con esta finalidad, se le otorgaron a la Comisión mayores poderes para resolver las disputas de demarcación, y el decreto introdujo también un nuevo requisito para el registro de los sindicatos, que deberían tener un mínimo de 1.000 miembros. Esto fue enmendado en 1990 a un mínimo de 10.000 miembros.

Cuando la Comisión Nacional de Salarios se reunió en Febrero de 1989 para revisar el Principio Estructural y de Eficiencia, expresó su insatisfacción con el progreso desigual entre sectores y empresas. Consecuentemente, el ACTU defendió un plan nacional de reestructuración, que proporcionaría «normativas coherentes y consistentes», basadas en la formación y las habilidades adquiridas, y que «mantenga relaciones del valor del trabajo claras y apropiadas»

(Plowman, 1991, pág. 84). El ACTU deseaba un conjunto de salarios relativos estructurados que incluyese a los sectores de la construcción, metales, almacenaje, transporte por carretera y oficinas.

Para comienzos de 1990, el Acuerdo se había modificado por sexta vez. La estrategia seguía siendo básicamente la misma, a pesar de las muchas adaptaciones del Acuerdo en los siete años previos. El VI Acuerdo Marco, negociado en 1990, especificaba: recortes en el impuesto sobre la renta desde enero de 1991, un incremento salarial nacional ligado al aumento trimestral en el coste de la vida de septiembre de 1990, un aumento de 12 \$ a la semana para mediados de 1991 y contribuciones crecientes por parte de las empresas a los fondos de previsión social para mayo de 1991. Mientras que los recortes fiscales se pusieron en práctica, el impacto de la recesión de 1990 produjo un aumento muy bajo (0.7%) en el índice del coste de la vida de septiembre y un aplazamiento en el incremento salarial nacional. Posteriormente, tanto el ACTU como el Gobierno intentaron obtener el acuerdo de la Comisión para que se ligasen los aumentos salariales a los aumentos de la productividad en cada centro de trabajo. En su decisión de Abril de 1991, la Comisión rechazó el incremento salarial nacional de 12 \$, la extensión de los fondos de previsión social y la negociación sobre la base de la productividad en cada empresa. Permitió un aumento del 2.5% a aquellas industrias que estaban poniendo en práctica el principio de eficiencia estructural bajo el V Acuerdo Marco. Tanto el ACTU como el Gobierno fueron muy críticos con esta decisión, sugiriendo que eludirían a la Comisión si fuera necesario. La decisión ha sido revocada posteriormente. El Gobierno legisló un aumento de la

cobertura de los fondos de previsión social para mediados de 1992. En su decisión de Octubre de 1991, la Comisión permitió la negociación sobre la base de la productividad en cada empresa. El sistema se dirige ahora hacia la negociación a nivel de empresa, pero dentro de un marco nacional. Esta dirección será reforzada por las propuestas gubernamentales de reformar el Decreto de Relaciones Laborales para que se permita que las negociaciones a nivel de empresa no requieran la aprobación de la Comisión de Relaciones Laborales (Business Council, 1991).

Hay opiniones divergentes sobre el éxito del Acuerdo. Fallick (1990) sugiere que el Acuerdo es un éxito inequívoco de acuerdo con los criterios convencionales utilizados para evaluar políticas de renta. Ciertamente, el Acuerdo tuvo éxito, tanto en la generación de puestos de trabajo como en el ajuste de empleos a trabajadores —reflejado en una fuerte disminución en la proporción de desempleo respecto a puestos vacantes. Chapman, Hanlan et al. (1991) afirman que «los precios y las rentas producidas por el Acuerdo suponen una menor inflación salarial y menores salarios reales de los que se hubieran producido si los acuerdos institucionales de fijación de salarios no se hubiesen alterado». A su vez sugieren que esta ruptura estructural en el crecimiento de los salarios reales y nominales fue la responsable de la creación de 150.000 nuevos puestos de trabajo en 1989. En otro trabajo, Beggs y Chapman (1987) señalan la mejora significativa en las estadísticas de las relaciones laborales bajo el Acuerdo.

Sin embargo, Chapman, Hanlan et al. (1991) suavizan este panorama favorable de resultados de inflación y desempleo bajo el Acuerdo con tres cualificaciones.

En primer lugar, resultados similares de empleo y salarios se podrían haber obtenido alejándose de la determinación centralizada de salarios. En segundo lugar, parece que las bajas tasas de crecimiento de la productividad durante los años ochenta se explican en parte por los efectos del Acuerdo disminuyendo los costes del trabajo en relación al capital (Chapman, 1990; Hughes et al., 1991). En tercer lugar, existe la opinión de que controlando exclusivamente los salarios, el Acuerdo redistribuyó la renta del trabajo al capital y a grupos de renta alta en la escala distributiva (Lombard, 1991).

No obstante, el Acuerdo ha mantenido el sistema de relaciones laborales intacto, demostrando que las críticas al sistema no han sido necesariamente válidas. Específicamente, el proceso del Acuerdo ha mostrado que el sistema de determinación de salarios en Australia puede: 1) conseguir una contención de los salarios reales y reducciones a lo largo de un período de tiempo prolongado; 2) utilizar el salario social para apoyar las reducciones de los salarios reales y desplazar la ayuda a los desfavorecidos fuera del sistema de relaciones laborales incluyéndolo en el presupuesto de prestaciones sociales; 3) producir acuerdos salariales no uniformes que no respetan el concepto de justicia salarial comparativa, mediante ajustes de salarios con retrasos y no sincronizados entre los distintos sectores y ocupaciones; 4) permitir compensaciones al trabajo negociadas en base a la productividad, que ya no se distribuyen uniformemente, al trabajo, ni son pagadas en la forma de aumentos salariales (por ejemplo, las contribuciones de la empresa a los fondos de previsión social).

A nivel de sector y de empresa, el Acuerdo ha promovido un análisis de las

prácticas laborales, la racionalización del sistema de regulación, ha introducido la educación y la formación en la agenda de las relaciones laborales, ha extendido el acceso a los fondos de previsión social y facilitado una reducción en el número de sindicatos. Desde 1987, el proceso de reestructuración de la normativa mediante el Acuerdo permitió al Gobierno y al ACTU reducir las demarcaciones de puestos de trabajo, permitió establecer bandas anchas en la clasificación de puestos de trabajo, aumentó el gasto en formación y redujo la movilidad entre empresas. En 1990 se introdujo un tributo de formación industrial para reforzar el contenido educacional y de formación de la reestructuración de la normativa.

El Acuerdo había tenido que enfrentarse a enfoques diferentes de algunos gobiernos estatales. En 1984, un Gobierno conservador de Queensland puso en marcha una legislación de gran alcance siguiendo las líneas de las reformas en Nueva Zelanda. Estas reformas eran específicas del sector eléctrico (Guille, 1985). Sin embargo, el Gobierno conservador de Nueva Gales del Sur acaba de introducir legislación que efectivamente inicia la negociación a nivel de empresa, el sindicalismo de empresa y limita los derechos de los sindicatos dentro de la jurisdicción de Nueva Gales del Sur.

A pesar de los cambios significativos alcanzados bajo el Acuerdo, éste está sujeto a críticas desde dos perspectivas. En primer lugar, el grupo que defiende el libre mercado ve la centralización del mercado de trabajo y la importancia de la Comisión de Relaciones Laborales como un mecanismo que conduce a una asignación ineficiente de los recursos laborales. La mayoría de los medios de comunicación y editoriales afirman que el

mercado de trabajo sigue siendo rígido debido a impedimentos como la determinación nacional de los salarios, el sistema de salarios regulados, el arbitraje obligatorio, empresas con múltiples sindicatos y sindicatos basados en ocupaciones. Los grupos empresariales de presión y la Oposición Federal están presionando para que se produzca una mayor desregulación del mercado de trabajo, proponiendo acuerdos con base en la empresa, sindicatos a nivel de empresa y un mayor énfasis en la determinación de los salarios sobre la base de la productividad (McLaughlin, 1989; Howard, 1990).

En segundo lugar, las críticas institucionales del Acuerdo y la serie de reformas del mercado de trabajo (Bramble, 1989; Schofield, 1989) afirman que se han eliminado muchos de los principios que dominaban la determinación de salarios, se ha comprometido la equidad en favor de la eficiencia, se ha hecho muy poco para solucionar los problemas de los grupos desfavorecidos en el mercado de trabajo y se ha dificultado el crecimiento a largo plazo de la productividad. Problemas específicos identificados a mediados de los años ochenta incluyen los desequilibrios regionales en el mercado de trabajo y los inadecuados servicios de enseñanza preescolar y escuelas infantiles; problemas que o bien se han ignorado o se ha actuado con excesiva lentitud. Muchos de los objetivos macroeconómicos estipulados en el Acuerdo, tales como una mayor acumulación de capital, mayor crecimiento de la productividad y una balanza comercial más favorable, no se han visto materializados. Además, la carga de las restricciones ha recaído sólo en una de las partes; las rentas no salariales y los salarios de los ejecutivos y los altos funcionarios no han estado sujetos al

mismo tipo de controles o criterios de evaluación, como lo han estado los demás salarios. Los críticos de la desregulación, con un enfoque del lado de la oferta (Stilwell, 1986), ven el peligro de la erosión del nivel de vida de muchos trabajadores, una mayor segmentación del mercado de trabajo y una creciente desigualdad en la distribución de la renta.

El rechazo, en Abril de 1991, por parte de la Comisión, de los principios salariales del Acuerdo, la imposición de políticas fiscales y monetarias restrictivas, junto con el aumento masivo del desempleo a lo largo de 1990 y 1991, situaron el futuro del Acuerdo bajo considerables dudas. Sin embargo, a comienzos de 1992, el Primer Ministro declaró que el Gobierno relajaría la política monetaria y la fiscal para estimular la economía, y reafirmó que el acuerdo ocupaba una posición clave dentro de la política del gobierno. El resultado es que, a pesar del crecimiento en el tamaño y calidad de la fuerza de trabajo a lo largo de los años ochenta, en 1991 la economía había vuelto a las tasas de desempleo de dos dígitos que habían caracterizado al período anterior al Acuerdo. Esta vuelta atrás presta apoyo a la afirmación de Chapman, Hanlan et al. (1991) de que «el reciente aumento del desempleo con restricciones salariales continuadas pone de relieve el hecho de que hay otros factores (además de los salarios reales) que influyen sobre el desempleo» (pág. 49). La visión fundamental que subyacía en el Acuerdo, que se podía intercambiar puestos de trabajo por contención salarial, en 1991 había sido prácticamente abandonada.

5. NUEVA ZELANDA

La experiencia de Nueva Zelanda fue completamente diferente. Aunque salió

elegido un gobierno laborista en Nueva Zelanda tan sólo un año después que en Australia, las políticas adoptadas fueron casi las opuestas que las que se siguieron en ese país, y opuestas también a las que el electorado neozelandés había esperado. Los gobiernos laboristas neozelandeses, sin los obstáculos impuestos por las limitaciones constitucionales de sus homólogos australianos, han puesto en marcha reformas radicales con cierta frecuencia. El Cuarto Gobierno Laborista neozelandés inició un cambio radical, pero un cambio radical asociado con las políticas de la Nueva Derecha. El resultado fue un Gobierno Laborista tradicionalmente de izquierdas poniendo en práctica políticas de «libre mercado».

Nueva Zelanda había tenido gobiernos conservadores del Partido Nacional desde 1975. En 1982, un Gobierno del Partido Nacional había impuesto una congelación de precios y salarios restrictiva, en un intento de detener la inflación. Este hecho y su política exterior les hicieron extremadamente impopulares y en Julio de 1984 en unos comicios convocados con cierta precipitación perdieron las elecciones, subiendo al poder un Gobierno Laborista. Dada la precipitación de las elecciones, el Gobierno Laborista había salido elegido casi sin un programa. Parcialmente como resultado de esto, y lo que el Banco de la Reserva denominó una «crisis del tipo de cambio», se desarrolló en los días que siguieron a las elecciones una lucha —lo que Jesson (1989) denominó un golpe de estado burocrático— sobre las medidas a adoptar (Collins, 1987). Inicialmente, se mantuvieron una serie de rondas de consultas, mientras aquellos que formaban el ala izquierda del Partido intentaban transplantar el marco corporativista australiano (Collins, 1987; Jesson, 1989). Sin embargo, los debates

en estos foros pronto fueron irrelevantes, puesto que la toma de medidas había sido secuestrada por un pequeño grupo de asesores económicos (Jesson, 1989). El nuevo Gobierno Laborista pronto empezó a desarrollar un programa de monetarismo y liberalismo económico (Bollard y Buckle, 1987), apoyado con gusto por influyentes intereses empresariales y los representantes de la extrema derecha (Treasury, 1984, 1985; Zanetti et al., 1984; Zanetti, 1985).

El Gobierno Laborista se encontró con poca oposición desde la izquierda cuando puso en marcha sus políticas de liberalización de mercados. Raramente se debatían políticas alternativas. Esto era en parte resultado de que la izquierda se encontraba enfrascada en asuntos internacionales. Así mismo, muchos grupos tradicionales de la izquierda se encontraban confundidos. Algunos confiaban en el gobierno y aceptaban los cambios como «necesarios». Otros se oponían al espíritu de las políticas, pero no hicieron explícita su oposición para mantener su apoyo al Partido Laborista. No obstante, la razón más importante de la facilidad con la que se pusieron en práctica políticas de liberalización de los mercados era el hecho de que el gobierno desarrolló un estilo de reforma de «guerra relámpago» que tendía a aplastar las críticas.

El alcance de las reformas del Gobierno Laborista fue considerable. Antes de cumplir un año en el gobierno comenzó a poner en práctica políticas que internacionalizaron y desregularon la economía, redujeron el tamaño y las funciones de la administración, y reformaron radicalmente la naturaleza del estado del bienestar y el sistema impositivo (Bollard y Buckle, 1987). Aún más importante para el estado general de la economía fue que el gobierno

destruyó grandes secciones de la industria manufacturera, a través de la eliminación de la protección de importaciones, aumentó el desempleo con la reducción masiva de puestos de trabajo en la administración (Brosnan y Rea, 1991), y llevó a la economía a una recesión monetarista para reducir la inflación.

El impacto de estas políticas en el mercado de trabajo fue considerable. La política del gobierno estaba principalmente dirigida por las ideas de altos funcionarios del Tesoro y del Banco de la Reserva. Estas instituciones pensaban que los efectos en el mercado de trabajo de una política monetaria no acomodaticia, de las reformas de la administración pública y de la desregulación de la economía, serían algo transitorio (Treasury, 1987). Este optimismo condujo a una adhesión ciega al objetivo de reducir la inflación, sin demasiados miramientos para las consecuencias sobre el desempleo. A diferencia de Australia, no hubo ningún mecanismo formal de consultas o aportaciones de los sindicatos o de los empresarios.

El Gobierno se embarcó también en una serie de cambios específicos en la legislación laboral. En contraposición a los cambios en otras áreas, la reestructuración de los laboristas de las relaciones laborales, en el sector público y privado, representó una de las pocas áreas en las que el programa de la Nueva Derecha (Jesson, Ryan y Spoonley, 1988) se modificó, debido a la oposición y a la presión de otros grupos (Walsh, 1989; Oliver, 1989). Esto contrasta con Australia, donde se pusieron en marcha reformas de mayor alcance bajo el proceso del Acuerdo y con el apoyo de los sindicatos.

El Gobierno Laborista inició su primera fase de cambios en 1984. Se

introdujo una Ley de Reforma de la Fijación de Salarios a los pocos meses de llegar al poder. La finalidad de esta legislación era conseguir una ruptura ordenada de la congelación salarial. Puso en marcha una Conferencia Salarial Tripartita que precedía a la ronda salarial anual. Esta conferencia pretendía constituir un foro para las consultas sobre el marco económico en el que se negociarían los salarios, así como considerar específicamente los intereses de las rentas más bajas. El Nuevo Decreto ordenaba al Tribunal de Arbitraje no tomar en consideración los niveles relativos históricos cuando fijase una normativa de salarios. Al mismo tiempo, el arbitraje obligatorio de los conflictos de intereses, el corazón del sistema de relaciones laborales desde 1894, se abolió. Esto permitió a las empresas en sectores débilmente organizados rechazar las normativas y, cuando expiraban, volver a los contratos individuales o los acuerdos internos.

Puede que este nuevo funcionamiento haya hecho la ruptura de la congelación más ordenada de lo que podría haber sido, pero se produjeron tantas anomalías, especialmente en el sector público, que los salarios se dispararon cuando se restauró la libre negociación en 1985. El incremento medio salarial en los acuerdos a lo largo de 1985 y 1986 fue de 15.8% y de 17.2% respectivamente (Harbridge, 1990). El temor a la aparición de la inflación, dada la experiencia de 1985 y 1986, iba a dominar la visión del Gobierno sobre el sistema de relaciones laborales durante los próximos cinco años.

La segunda fase de la reforma, de mayor alcance, fue la aprobación del Decreto de Relaciones Laborales de 1987. La aprobación de este decreto, a diferencia de las posteriores reformas del

sector público, fue precedida por un período prolongado de consultas y debate público. En este proceso, la principal finalidad de la Federación de los Trabajadores (FOL) fue asegurarse de que se mantenía la protección a la estructura de negociación existente, y en particular al sistema de normativas nacionales. La postura de la Federación de Empresarios de Nueva Zelanda, sin embargo, parecía en cierto modo esquizofrénica. Mientras que por un lado defendía las reformas profundas, por otro lado adoptaba posturas políticamente pragmáticas y formulaba sus argumentos dentro de los límites realistas de la reforma potencial. La postura de la extrema derecha en el debate estaba representada por la Mesa Redonda de Empresarios de Nueva Zelanda (1988), que, al igual que la Sociedad H. R. Nichols en Australia, defendía una desregulación del mercado de trabajo mucho más intensa. Defendían una vuelta al derecho común (Brook, 1990) como principal instrumento para regular las relaciones laborales, la abolición de los procedimientos de conciliación y otros procedimientos legislativos de resolución de conflictos, y la abolición de la Magistratura Laboral, pasando su jurisdicción a los tribunales ordinarios (Kerr, 1991). El debate tuvo también su reflejo en el seno del Gobierno y, en particular, en los distintos enfoques que mantenían el Tesoro y el Ministerio de Trabajo (Walsh, 1989).

El Decreto era menos radical de lo que muchos habían imaginado, y probablemente fue la visión del movimiento sindical la que prevaleció. No obstante, se llevaron a cabo cambios significativos en la estructura legal de las relaciones laborales. El cambio más significativo fue la introducción del requisito de que un trabajador podía ser cubierto por tan sólo un acuerdo colectivo o un acuerdo registrado. Esto modificó la

situación previa de «negociación por encima de lo regulado», en la que algunos grupos de trabajadores con mayor poder de presión eran capaces de mejorar significativamente su salario y condiciones de trabajo negociando un acuerdo colectivo por encima de un acuerdo regulado existente. La principal preocupación eran las consecuencias presumiblemente inflacionarias de estos acuerdos por encima de lo regulado. El argumento era que estos acuerdos fijaban el nivel para la siguiente ronda de acuerdos regulados y que estos niveles más altos eran a su vez superados por un acuerdo por encima de lo regulado, que después establecía la base para el próximo acuerdo regulado. Según se vio, sin embargo, la pérdida de este tipo de negociación redujo la flexibilidad de los acuerdos.

Inicialmente, el Decreto concedía la posibilidad de que una empresa se saliera del ámbito de la regulación, y estuviera cubierta por negociaciones separadas, únicamente con los sindicatos. Esto tuvo el efecto de reducir significativamente el número de acuerdos por encima de lo regulado, ya que los sindicatos eran reacios a perder grupos de trabajadores con poder en sus negociaciones de acuerdos regulados. Sin embargo, en muchos aspectos, la intención de la legislación fue subvertida por acuerdos que contenían «cláusulas de capacitación» que permitían a los grupos más fuertes de trabajadores recibir mayores pagas. Al igual que en Australia, tales pagos por encima de lo regulado continuaron siendo negociados sobre una base colectiva fuera de la Comisión.

Las instituciones del mercado de trabajo se modificaron para reflejar una distinción más clara entre conflictos de interés y de derechos. Se creó una Comisión de Arbitraje con jurisdicción

de supervisión sobre las resoluciones de conflictos de interés y el registro de los acuerdos regulados, así como otros instrumentos. Se le otorgaron a este organismo varios poderes para facilitar la resolución de conflictos. Tenía el poder de arbitrar, pero sólo con el consentimiento de las partes. El papel del antiguo Tribunal de Arbitraje, que tenía jurisdicción sobre los conflictos tanto de interés como de derechos se modificó significativamente. La nueva Magistratura de Trabajo perdió jurisdicción sobre los conflictos de interés mientras que la vio expandida tanto en el área de acciones de agravio derivadas de huelgas o cierres empresariales, como en el área de la vista judicial.

Las reformas de 1987 alteraron asimismo la estructura y las competencias de los sindicatos. El nuevo decreto aumentó en gran medida las funciones de los sindicatos en las acciones individuales de daños y perjuicios y en muchas otras áreas que previamente habían estado bajo la responsabilidad del Ministerio de Trabajo. A los sindicatos registrados se les exigía tener un mínimo de 1.000 afiliados. Este requisito era mucho más restrictivo que la legislación homóloga que sería introducida en Australia—dejando aparte la diferente escala de Nueva Zelanda, que tenía sólo un quinto de la población de Australia— puesto que los sindicatos que no alcanzaron los 1.000 miembros en dos años fueron eliminados del registro. Al mismo tiempo, la nueva legislación proporcionó un desincentivo añadido para los sindicatos que querían subsistir fuera de los requisitos de registro del Decreto. Los acuerdos colectivos ya no eran legalmente ejecutables como los acuerdos regulados.

El Decreto de 1987 reconocía que un sistema de negociación colectiva implica

el derecho a la huelga, y por primera vez se establecía específicamente ese derecho en términos positivos. El Decreto estipulaba que una huelga era legal si estaba relacionada con un asunto que era objeto de un conflicto de interés, si no existía ningún acuerdo o convenio vigente, o la fecha de terminación del acuerdo o convenio no se encontraba a más de 60 días del comienzo de la huelga. Además, existía la posibilidad de convocar una huelga sobre «nuevos asuntos» o de obtener un acuerdo redundante si no había ningún acuerdo vigente.

Antes de 1987, el sistema de relaciones laborales en el sector público era muy distinto del sector privado. Los aspectos esenciales del sistema público eran que la fijación de salarios se basaba en el principio de «justa relatividad» con el sector privado, lo que en la práctica significaba que el aumento medio de los salarios percibidos por los trabajadores del sector privado era trasladado a los trabajadores del sector público. El Decreto del Sector Público de 1988 cambió significativamente los principios de la fijación de salarios en el sector público y modificó la naturaleza de los ministerios. Los ministerios que previamente habían pertenecido a un servicio público unificado se convirtieron en algo así como corporaciones separadas. Se cambió el énfasis de «administración» a «gestión» y se esperaba que se emplearan los principios de mercado. Las anteriores jefaturas permanentes se convirtieron en direcciones generales y se les concedió mayores poderes sobre los recursos y el personal. Los sindicatos del sector público eran conceptuados por el Decreto como sindicatos registrados bajo el Decreto de Relaciones Laborales de 1987. Los procedimientos de negociación de ese Decreto se hicieron aplicar en el sector

público, con la importante excepción de un proceso de arbitraje de oferta final.

Con la puesta en práctica del Decreto de Relaciones Laborales, el sistema tradicional de negociación permaneció en su mayoría intacto. A pesar de la oposición de la Mesa Redonda de Empresarios al sistema de acuerdos regulados, muchas empresas, especialmente las pequeñas, indicaron su deseo de mantener el sistema de acuerdos nacionales. No obstante, los cambios en la organización de la jornada laboral, la ruptura de algunos grandes acuerdos regulados, y la situación en el sector de empresas públicas enseguida se hicieron evidentes. Niveles significativos de desempleo y una economía en recesión, permitieron a los grupos más fuertes de empresarios utilizar el decreto de Relaciones Laborales en su favor. Exceptuando 1988, cada ronda salarial desde 1984 había sido seguida por una caída de los salarios reales. Así pues, la reestructuración y la reforma económica habían tenido un severo impacto sobre los trabajadores, particularmente los de bajo nivel de renta (Brosnan y Rea, 1992).

La caída de los salarios reales fue acompañada de un drástico aumento del desempleo. Los cierres en el sector manufacturero y de la construcción, y la reestructuración del sector público, en particular la venta y la corporatización de los activos y departamentos estatales, redujeron substancialmente el número de puestos de trabajo. Las diferentes medidas del desempleo demuestran este hecho. En 1990, la tasa de desempleo registrado era del 11.8% de la fuerza laboral a tiempo completo (por encima de 20 horas). El desempleo, medido por la Encuesta de Población Activa, era del 7.8% de la fuerza laboral total. Los parados registraban el doble de personas sin trabajo en 1990. Lo que es más,

la distribución del desempleo era relativamente desigual, de manera que una cuota desproporcionada era soportada por las mujeres, los jóvenes, los maorís y los trabajadores de las Islas del Pacífico (Brosnan y Rea, 1992).

Como en Australia, las crecientes tasas de desempleo fueron un estímulo para recortar el programa de prestaciones sociales (Mesa Redonda de Empresarios de Nueva Zelanda, 1987). El Gobierno Laborista recortó las prestaciones de desempleo a los jóvenes y pretende regularlo en función de la renta de los padres. Se eliminaron los proyectos de empleo temporal y se obligó a los jóvenes desempleados a participar en planes de formación. Los tiempos de espera de las prestaciones aumentaron y se esperaba que los beneficiarios trabajasen por la cantidad del subsidio más un pequeño suplemento.

Las reformas del Partido Laborista tendrían que evaluarse como un fracaso en términos del deseo del Gobierno de aumentar la flexibilidad del mercado de trabajo. La negociación por encima de los acuerdos regulados había proporcionado una fuente de flexibilidad tanto en salarios como en condiciones de trabajo. Puesto que fue excluida por el Decreto de Relaciones Laborales de 1987, los acuerdos mostraron menos dispersión respecto a la media que los que tuvieron lugar bajo la legislación anterior (Harbridge, 1990).

La Nueva Derecha, mediante su conquista del Gobierno Laborista, tuvo gran éxito en muchas áreas. Sin embargo, su fracaso al no poner en práctica políticas de relaciones laborales de mercado con la fuerza suficiente condujo a muchos partidarios a ver al Partido Nacional como un vehículo político más efectivo. Al final de la década, la lucha interna en el Gabinete

Laborista, combinado con la mala situación económica general, llevó a una desilusión considerable entre el electorado laborista. La coalición, que había dominado la política neozelandesa hasta comienzos de los años ochenta, volvió a emerger. Los intereses rurales y de las grandes empresas tenían una importancia fundamental en esta coalición. Ambos grupos se volvieron cada vez más vociferantes en su presión para aumentar la «flexibilidad del mercado de trabajo».

En 1989, esta oposición condujo a un reforzamiento de la izquierda dentro del Gobierno Laborista. En fuerte contraste con su orientación previa hacia las políticas de descentralización del mercado de trabajo, el Gobierno intentó de nuevo construir un marco corporativista a la imagen del Acuerdo australiano. Inicialmente conocido como el «Compacto», y posteriormente como el «Acuerdo para el Crecimiento», el objetivo perseguido por esta política fue el de permitir a los sindicatos ejercer una mayor influencia en el diseño de la política, a cambio de dar al Gobierno un mayor control sobre la fijación de los salarios.

Sin embargo, las elecciones de 1990 fueron una victoria clara para el Partido Nacional y el Acuerdo para el Crecimiento perdió relevancia. Fue reemplazado por la promesa electoral del Partido Nacional, bastante vaga, de la reforma del mercado de trabajo. El movimiento sindical temía las intenciones del Gobierno del Partido Nacional. Su principal argumento para continuar apoyando al Partido Laborista era que «el Partido Nacional sería peor». No obstante, lo que iba a ocurrir fue peor para los sindicatos de lo que la mayoría de ellos había imaginado. Después de un período de presión sostenida por parte del Tesoro, de la Comisión del Sector Público,

de la Mesa Redonda de Empresarios y de la Federación de Empresarios, los más pragmáticos del gabinete estaban convencidos de la necesidad de una desregulación radical del mercado de trabajo. Esto se llevó a cabo con la aprobación del Decreto de Contratos de Trabajo de 1991 (Anderson, 1991; Boxall, 1991).

El Decreto de Contratos de Trabajo del Gobierno del Partido Nacional rompe substancialmente con el pasado en relación al proceso mediante el que los trabajadores y empresarios negocian sobre el empleo. La nueva legislación crea un proceso competitivo de contratación individualizada. Se elimina la cobertura de los acuerdos regulados y se reemplaza por contratos individuales y colectivos. La nueva legislación requiere que cada trabajador tenga ahora su salario y condiciones de empleo recogidas en un contrato. Los contratos individuales se firman únicamente entre la empresa y el trabajador, mientras que los contratos colectivos incluyen a varios trabajadores. La legislación tiene como objetivo hacer que los derechos y obligaciones legales se establezcan en contratos de empleo, de forma tan similar como sea posible a otros contratos comerciales. De esta manera, el empleo estará regulado por la ley de contratos, en lugar de por una ley especial de empleo. Con esta finalidad, la legislación declara ilegal toda huelga durante la vigencia de un contrato de empleo.

El Decreto también está diseñado para marginar a los sindicatos. Otorga la función tradicional de negociación de los sindicatos a «agentes de negociación» — un individuo o grupo, elegido por los trabajadores (o las empresas) para que les represente—. Los agentes de negociación negocian contratos de empleo (Walsh, 1991). La legislación

transforma los sindicatos en sociedades anónimas que, junto con otros agentes de negociación, tienen que competir por el derecho de representar a los trabajadores.

El nuevo marco de las relaciones laborales mantiene, y en algunas instancias mejora, la mayoría de los derechos estatutarios mínimos que existían previamente. Este código de condiciones de trabajo mínimo cubre temas como las vacaciones, ausencias por enfermedad y salarios mínimos (Brosnan y Rea, 1991). El código requiere, y esto es importante, que cada contrato de empleo contenga un procedimiento adecuado de resolución de agravios.

El decreto mantiene un ente especializado, el Tribunal de Empleo, cuya función es proporcionar mediación y arbitraje en el caso de disputas sobre asuntos de empleo. La Magistratura de Empleo atiende las apelaciones del tribunal y decide en los casos de incumplimiento del Decreto de Contratos de Trabajo (Hughes, 1991).

Los efectos generales de la nueva legislación todavía no se han hecho notar, debido a la época de transición que mantiene la cobertura de los acuerdos regulados hasta su fecha de vigencia. A pesar de esto, es posible predecir el efecto sobre el sistema político y el mercado de trabajo de los cambios introducidos.

En tiempos de recesión, el antiguo sistema de relaciones laborales siempre generaba críticas porque ralentizaba la caída de los salarios reales y, de una forma limitada, protegía a los individuos de rentas bajas. El Decreto de Contratos de Trabajo eliminará de manera efectiva la sindicación de una parte substancial de la fuerza de trabajo. Aquellas áreas donde la afiliación sindical ya es débil, o que se

han basado en el sistema de arbitraje para apoyar al sindicalismo, encontrarán extremadamente difícil obligar a los empresarios a negociar. Aquellos trabajadores que pierdan la representación sindical, o cuyo sindicato sea incapaz de negociar un contrato colectivo de empleo, tendrán que recurrir a sus propios recursos para negociar un contrato de empleo individual. Sin embargo, puesto que la ventaja de la negociación colectiva está relacionada con la ventaja de la negociación individual, los sectores más desfavorecidos pueden esperar una mayor caída en sus salarios y condiciones laborales.

Los intereses agrícolas y empresariales, el electorado tradicional del Partido Nacional, generalmente han recibido bien la idea de la erosión de los salarios y condiciones de trabajo. No obstante, la eliminación de la protección legislativa a los sindicatos y los trabajadores tendrá también un impacto significativo sobre el sistema político. Quizás de manera cínica, ésta es una de las principales razones de las reformas del mercado de trabajo acometidas por el Partido Nacional. Los sindicatos han estado tradicionalmente ligados financiera y políticamente al Partido Laborista. Debilitar la base sindical del Partido Laborista tendrá un efecto profundo en la fuerza política del Partido Laborista. Esto puede también debilitar la capacidad de los trabajadores para conseguir una representación dentro del sistema político.

6. RESULTADOS ECONÓMICOS COMPARATIVOS DE AUSTRALIA Y NUEVA ZELANDA

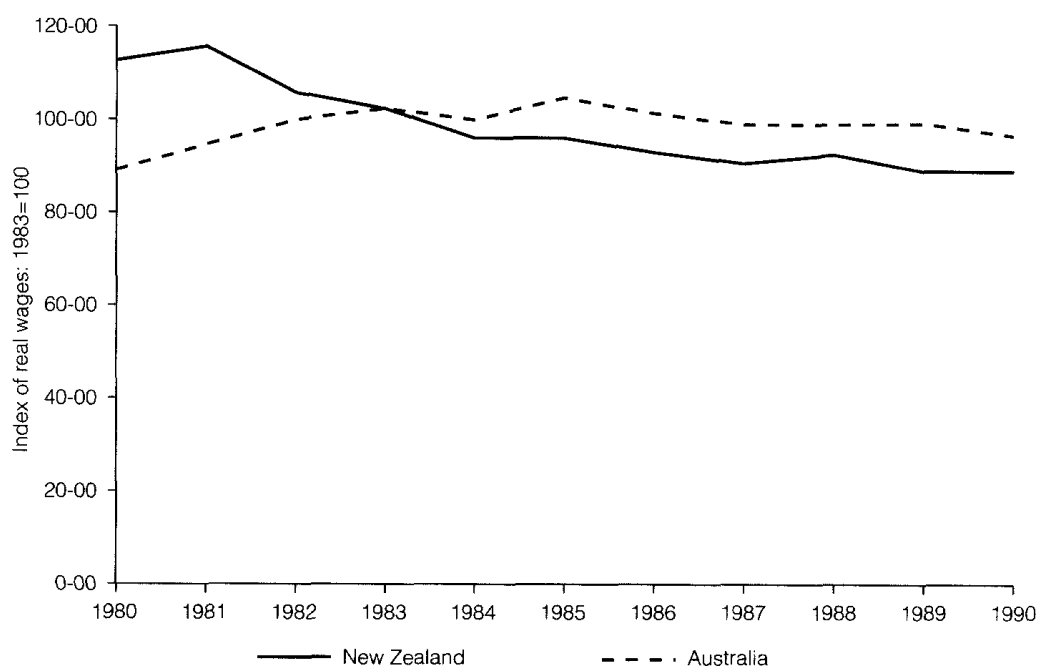
Históricamente, la experiencia de ambos países había sido muy similar. Sin embargo, a lo largo de la última década,

la diferencia en las estrategias de reestructuración ha conducido a una clara divergencia de resultados económicos, a pesar de que ambas economías se encontraban cada vez más integradas y experimentaban efectos negativos similares de la economía internacional. Como se puede ver en los Gráficos n.ºs 1 a 5, las tendencias en una serie de variables económicas fueron notablemente similares hasta 1985. No obstante, desde entonces la evolución de estas variables se ha distanciado claramente.

En ambos países los gobiernos se encontraban bajo presión política y económica. Ambos gobiernos tuvieron que hacer frente a la inestabilidad de

precios y a la caída secular en los términos de intercambio. Como otras economías de la OCDE en los años ochenta, tuvieron que enfrentarse al problema del desempleo. Políticamente ambos gobiernos se enfrentaron a la confrontación sostenida, entre las políticas de liberalización de mercados y la política tradicional de control de la demanda y del sector público, desde dentro de la administración y los ideólogos del mundo de los negocios —colectivamente denominados la Nueva Derecha. El principal plan de reforma para la Nueva Derecha era el mercado de trabajo y el sistema de determinación de salarios. En Australia la respuesta de los socios del Acuerdo fue

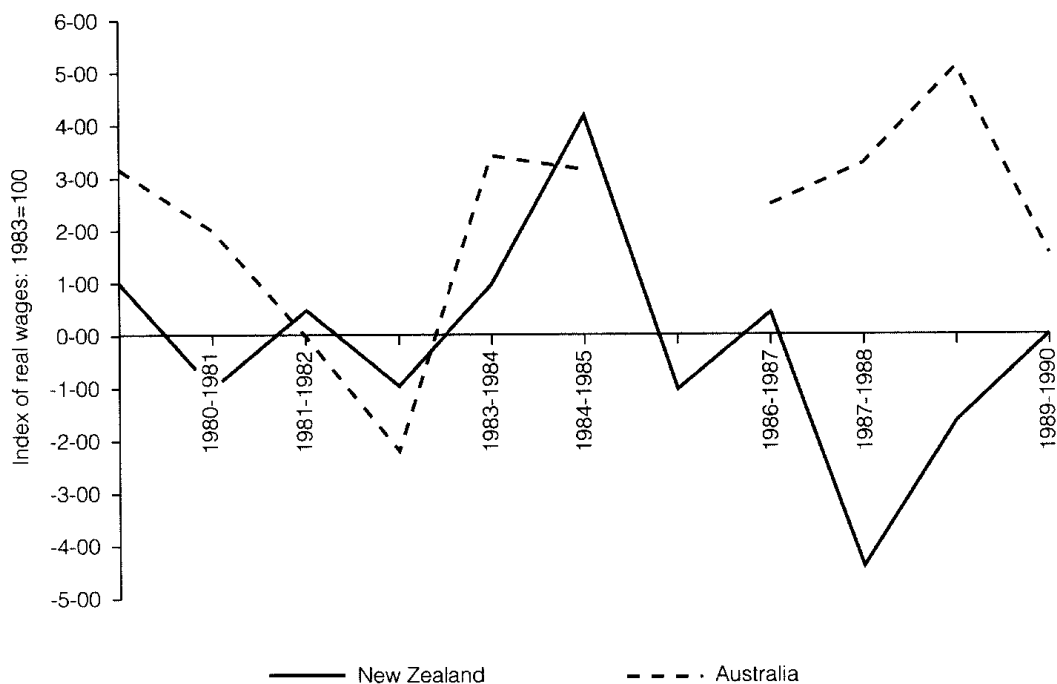
Gráfico n.º 1. Índice de salarios reales



Fuente: Foster y Stswart, 1991; Departamento de Estadística de Nueva Zelanda, 1991. /

Notas. Los datos australianos utilizan como referencia junio y se basan en ganancias semanales medias. Los dos índices no son completamente iguales. El índice neozelandés se basa en una encuesta que recoge pagos efectuados realmente y muestra así los movimientos en los salarios de manera precisa. Por el contrario el índice australiano se deriva de una medida de ganancias medias. Es, por tanto, susceptible de efectos de composición.

Gráfico n.º 2. Cambio porcentual del empleo



Fuente: Foster y Stewart, 1991; Key Statistics, 1991; INFOS, 1991.

Notas: Los datos australianos utilizan medias anuales con base en agosto. Los datos neozelandeses anteriores a 1985-1986 se derivan de QES y utilizan como base febrero. Para 1985-1986 y años posteriores, los datos se derivan de HLFS y utilizan como base en diciembre.

introducir reformas en el mercado laboral dentro de un marco corporativista y de forma gradual, siendo el propósito controlar el plan de reformas y socavar las propuestas de la Nueva Derecha. En contraposición, el Gobierno Laborista neozelandés se resistió a las reformas del mercado de trabajo y de la determinación de salarios. A pesar de haber adoptado reformas de liberalización de mercados en otras áreas de la economía, dejó al mercado de trabajo expuesto conspicuamente a la llegada del Gobierno del Partido Nacional. Se había abierto el camino para la adopción plena de los planes de la Nueva Derecha y para que se impusieran las reformas sin consultas.

Existen una serie de estudios econométricos para Australia en el período 1983-1990 que son unánimes en sus resultados sobre el impacto del Acuerdo. Este contribuyó a la reducción en la tasa de desempleo y el crecimiento salarial, así como a un crecimiento significativo del empleo (Chapman, Dowrick et al., 1991; Chapman, Hanlan, et al., 1991) (5).

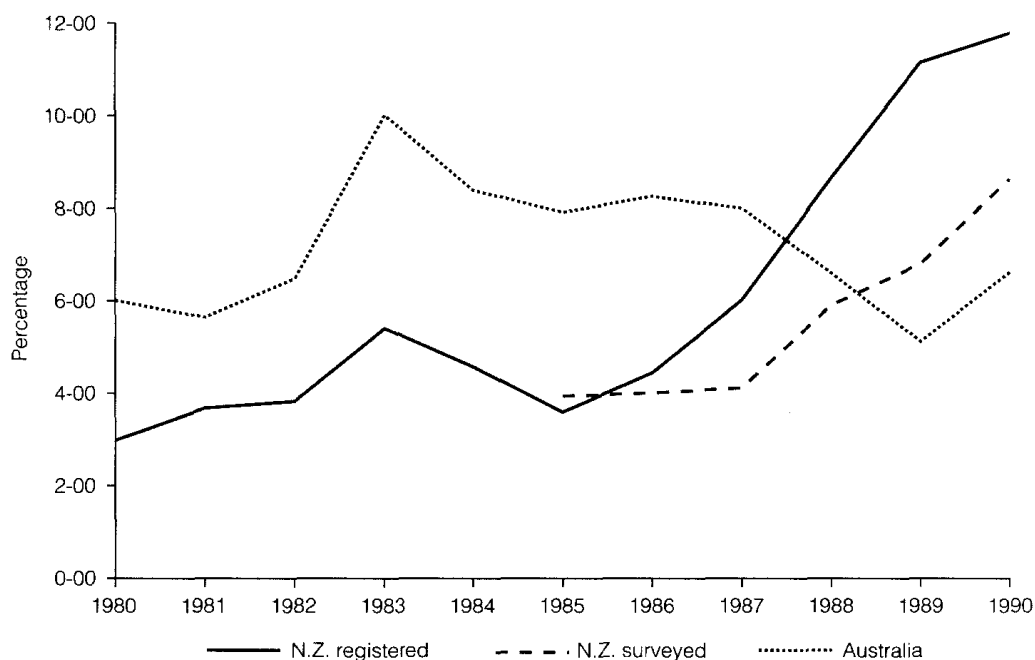
Las políticas corporativistas australianas fueron también más

(5) Estos estudios sólo evaluaban resultados de salarios y desempleo, no consideraban otros efectos del Acuerdo tales como la distribución de la renta. Comparaban también los resultados del Acuerdo con las predicciones basadas en una continuación de las políticas de determinación de salarios del período anterior a 1983. En otras palabras, el Acuerdo no generó mejores resultados que todos los posibles sistemas de salarios.

efectivas que las neozelandesas de desregulación durante el período 1984-1990. Para casi todos los indicadores, excepto el de inflación, la economía de Nueva Zelanda empeoró en relación a la década precedente. La efectividad relativa de las políticas corporativistas se ve también reforzada por la experiencia australiana más reciente. En 1989 el Gobierno australiano se empezó a alejar de su compromiso en materia de crecimiento económico y generación de puestos de trabajo. Adoptó un enfoque del lado de la oferta, más restrictivo, de la política macroeconómica. Como se puede ver en el Gráfico n.º 3, el resultado fue un aumento significativo del desempleo en 1990.

Tal como hemos descrito, una preocupación central en ambos países era el método utilizado para restringir el crecimiento de los salarios e introducir un mayor grado de respuesta en el mercado de trabajo. Los gobiernos laboristas de ambos países consiguieron algunas reducciones en los salarios reales. Las trayectorias relativas de los salarios reales pueden verse en el Gráfico n.º 1. Desde 1985, los salarios reales australianos han disminuido ligeramente. Sin embargo, a lo largo de toda la década se han mantenido relativamente constantes. Por el contrario, los salarios reales neozelandeses han disminuido significativamente. Esto fue debido principalmente a la congelación de

Gráfico n.º 3. Tasas de desempleo



Fuente: Foster y Stewart, 1991; Key Statistics; Labour and Employment Gazette.

Notas: Los datos de Australia utMUsan con» Sase jagosto. El desempleo reaistfado en Nueva Zelanda se basa en medias mensuales de años con.base en diciembre. El desempleo eri Nueva Zelanda obtenido de encuestas utiliza trimestres con base en diciembre.

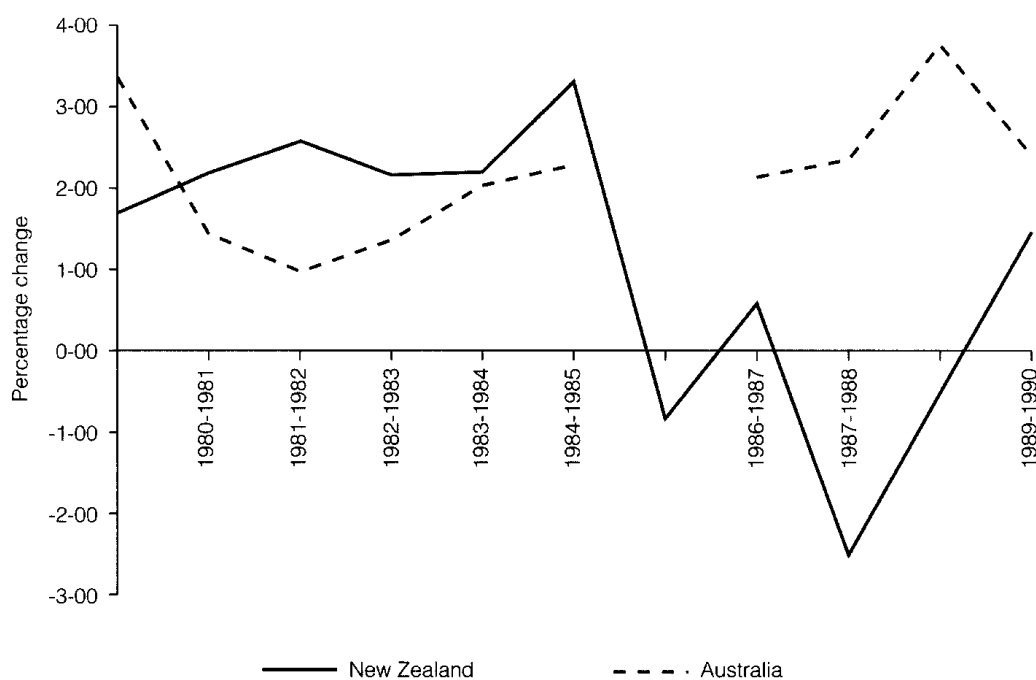
precios y salarios en la primera mitad de la década. Desde 1985, la caída de los salarios reales se ha producido a un ritmo menor (excepto en 1988 en que los salarios reales aumentaron), y en paralelo a la experiencia australiana.

En Australia, el sistema centralizado de determinación de los salarios se utilizó para restringir el crecimiento de los salarios nominales e introducir una serie de medidas que promovieran la flexibilidad interna en el mercado de trabajo. En Nueva Zelanda, los cambios introducidos por el Decreto de Relaciones Laborales de 1987 tuvieron el efecto de contener el crecimiento de los salarios, y aún así se redujo el grado de flexibilidad salarial, debido a la eliminación de la negociación por encima de los acuerdos regulados.

Dada la actual recesión en Nueva Zelanda, y el régimen de negociación del Decreto de Contratos de Trabajo, es probable que se produzca una disminución adicional de los salarios reales.

En contraposición a la evolución similar de los salarios reales, el crecimiento del empleo fue radicalmente diferente en los dos países. Esto se muestra en el Gráfico n.º 2. Desde 1985, el empleo en Nueva Zelanda ha continuado su tendencia a la baja, mientras el Gobierno Laborista experimentaba con el monetarismo y las teorías económicas de la Nueva Derecha. En la segunda mitad de la década, las tasas de crecimiento del empleo en Australia se han mantenido en números positivos. Sin embargo, y significativamente, la tasa de aumento del

Gráfico n.º 4. Crecimiento de la fuerza de trabajo



Fuente: Foster y Stewart, 1991; Labour and Employment Gazette.

Notas; Los datos de Australia toman como base agosto. Los datos neozelandeses anteriores a 1985/86 se basan en la QUES. Miden los trabajadores a tiempo completo y toma como base diciembre. A partir de esa fecha los datos proceden de HLPS, e incluyen también trabajadores a tiempo parcial.

empleo ha decaído desde que Australia adoptó en 1989 una postura a favor de una política monetaria más restrictiva.

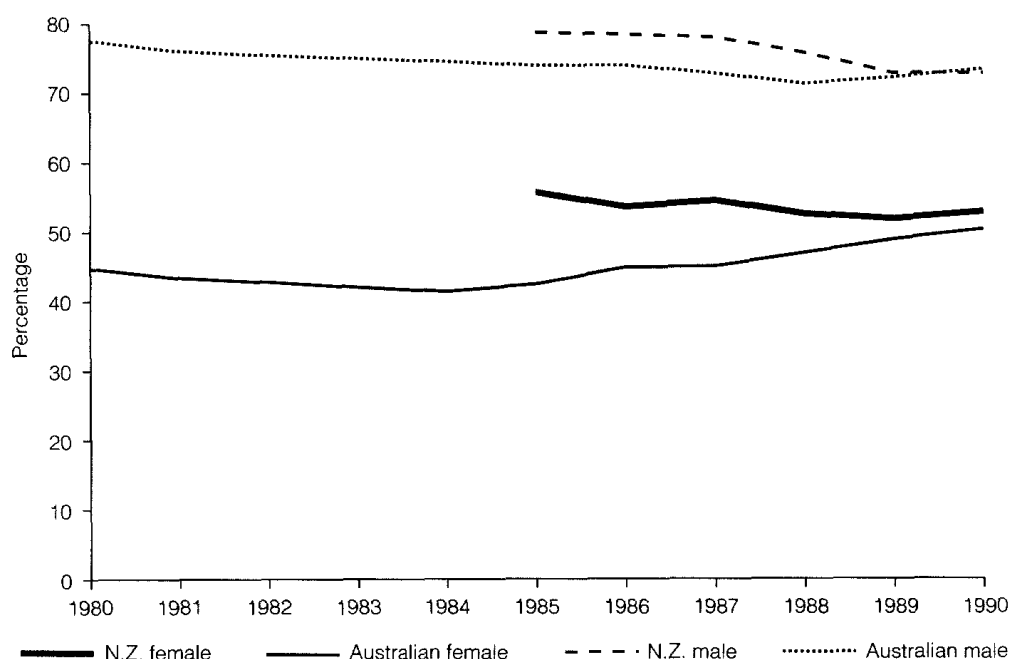
Las tasas de desempleo se recogen en el Gráfico n.º 3. Con la drástica disminución en el empleo después de 1984 en Nueva Zelanda, la tasa de desempleo aumentó bruscamente. Al mismo tiempo, la fuerza laboral también decreció. Esto se debió a la emigración (una gran parte a Australia), y a un aumento significativo en el número de trabajadores desanimados. En Australia, el crecimiento en el empleo redujo gradualmente la tasa de desempleo después de 1983, a pesar de una continuada alta tasa de inmigración y aumentos en la participación de la fuerza laboral. Desde 1983 a 1988 el crecimiento del empleo en Australia se encontró entre

los más elevados de los países de la OCDE (OCDE, 1989). Sin embargo, la tendencia se truncó en 1990.

El crecimiento de la fuerza de trabajo, recogido en el Gráfico n.º 4, demuestra unos resultados en Nueva Zelanda igualmente malos. En 1985-1986 y 1987-1988, la fuerza de trabajo disminuyó. A lo largo de la última parte de la década, el crecimiento en la fuerza de trabajo neozelandesa fue menor que en Australia. Por el contrario, hasta 1989, la tasa de crecimiento de la fuerza laboral en Australia fue una de las más altas de la OCDE (OCDE, 1989).

El impacto de la recesión en Nueva Zelanda tuvo un efecto significativo sobre las tasas de participación en la fuerza de

Gráfico n.º 5. Tasas de participación masculina y femenina



Fuente: Foster y Stewart, 1991; Key Statistics.

Notas: Los datos australianos utilizan como base agosto; los datos de Nueva-Zéland se refieren al 1 de diciembre.

trabajo. La tendencia a la creciente participación de la mujer se rompió, y se acentuó la tendencia decreciente de la participación masculina. Sin embargo, una vez desagregados los datos, los resultados empeoran. Los grupos étnicos desfavorecidos dentro del mercado de trabajo soportan la mayor carga del desempleo (Brosnan y Rea, 1992). Consecuentemente, hubo una disminución significativa en las tasas de participación de estos grupos étnicos. Este fue un componente importante del cambio en las tasas de participación globales.

El Gráfico n.º 5 muestra como contraste la experiencia australiana. Las tasas de participación australiana mantuvieron su tendencia histórica. Las tasas de participación femenina han continuado su tendencia tradicional de aumento, y las tasas de participación masculina han continuado su tendencia de suave disminución.

7. CONCLUSIÓN

Las políticas de los gobiernos de Australia y Nueva Zelanda, así como las instituciones sociales, económicas y laborales de los dos países, han sido tradicionalmente muy similares. Aún así, a mediados de los años ochenta los dos países emprendieron distintas estrategias en un intento de alcanzar la reforma del mercado de trabajo. Al principio de los años ochenta, la tendencia de los indicadores del mercado de trabajo en los dos países mostraba características parecidas. Sin embargo, como consecuencia directa de las diferentes políticas de los dos gobiernos, se ha producido una clara divergencia en los resultados del mercado de trabajo en el período 1983-1988.

El proceso del Acuerdo fue la pieza central de la reforma del mercado de

trabajo por parte del Gobierno australiano. A su vez, fue un componente fundamental para la fijación de la política macroeconómica. Se establecieron objetivos de inflación y crecimiento que se persiguieron mediante el control del crecimiento de los salarios y la reducción de los salarios reales mientras que, al mismo tiempo, los objetivos de crecimiento reducirían las tasas de desempleo. La contención de salarios fue en gran medida aceptada por el movimiento sindical, a cambio de una mejora en el salario social y la generación de nuevos puestos de trabajo, junto con la progresiva reducción en la tasa de desempleo. Los resultados fueron muy positivos; aún así, en 1989 el consenso comenzó a romperse cuando la Nueva Derecha se volvió más influyente en el proceso de la política económica. Una recesión en 1990-1991, causada por una política monetaria muy restrictiva, terminó con la tendencia del crecimiento económico y generó un desempleo creciente. El Gobierno australiano sitúa ahora el desmantelamiento de la ayuda a los sectores industriales y una baja inflación como prioridades macroeconómicas, a pesar de la oposición del ACTU. Además de esto, el impulso de la reestructuración de los acuerdos regulados y la reforma de los centros de trabajo perdió velocidad con la decisión en Marzo de 1991 de la Comisión de Relaciones Laborales de no continuar con los detalles del VI Acuerdo Marco. La profundidad de la recesión, junto con un cambio en la dirección del Partido Laborista, han llevado al Gobierno en 1992 a reexaminar sus políticas y el papel del Acuerdo. Se ha dado prioridad al desempleo, se han relajado las políticas monetarias y fiscales y se le ha concedido un lugar de importancia al Acuerdo dentro del programa gubernamental. Con las elecciones a principios de 1993, se le ha

dado al electorado una elección entre el enfoque corporativista del Gobierno frente a la política desreguladora de los partidos de la oposición.

El Gobierno neozelandés por otro lado, aceptó rápidamente en 1984 la creciente hegemonía del monetarismo y las ideas económicas neoclásicas. Hubo una serie de políticas gubernamentales que afectaron adversamente al número de puestos de trabajo de la economía. Lo que es más importante, el único propósito era disminuir la inflación. Como resultado, la economía se vio abocada a la recesión en un intento de bajar la inflación, puesto que se creía que el mercado de trabajo era un importante mecanismo de transmisión de los incrementos de precios. El mercado de trabajo soportó la carga de la política antiinflacionista. El desempleo, resultado de los altos tipos de interés y de intercambio, se utilizó para forzar una disminución de los salarios reales. La evolución gradual de la «desregulación» del mercado de trabajo fue una consecuencia del intento de hacer que los salarios reales fueran más sensibles al desempleo, así como el deseo por motivos ideológicos de hacer que el mercado de trabajo funcionase como el modelo de los libros de texto.

En ambos países, la presión política ejercida en los Gobiernos Laboristas por la Nueva Derecha fue considerable. El mercado de trabajo ocupaba una posición central en los programas reformistas de los grupos de presión en favor de la liberalización de mercados. En particular, se veía al sistema de arbitraje como un apoyo a los sindicatos, limitando las reformas de los centros de trabajo y estableciendo tasas de salarios poco realistas. El Acuerdo se utilizó en Australia para introducir reformas graduales y controladas en el mercado de trabajo. El

Gobierno Nacional de Nueva Zelanda fue más abrupto y directo en su tratamiento de las reformas.

Es discutible si el enfoque corporativista utilizado para el programa de reformas puede proteger al trabajo y a los sindicatos de los grupos de presión promercado. La recesión de 1990-1992 en Australia se ha utilizado como prueba del fracaso del Acuerdo y este argumento ha sido aprovechado por los partidos de la oposición, que lo han introducido en su programa electoral que, aparte de recortes significativos en el sector público y un programa masivo de privatizaciones, presenta la total desregulación del mercado de trabajo y del sistema de determinación de salarios (Partido Liberal, 1991).

La experiencia relativa de Australia y Nueva Zelanda durante los últimos años de la década de los ochenta proporciona una lección general para los políticos de otras naciones. Los diferentes resultados en los dos países reflejan principalmente distintos objetivos políticos y los diferentes instrumentos políticos utilizados. El éxito del Acuerdo australiano frente a las políticas neozelandesas demuestra claramente la efectividad potencial de las políticas corporativistas, como también se muestra en estudios de resultados económicos comparativos entre los países de la OCDE (Layard, Nickell y Jackman, 1991). Presta apoyo a la hipótesis de que las políticas basadas en la negociación entre grupos sectoriales, aunque difíciles de sostener, tienen mayor éxito que las alternativas monetaristas y de liberalización de mercados. Comparada con Nueva Zelanda, Australia tuvo mayor éxito, alcanzando un cambio estructural sostenible en el mercado de trabajo y un equilibrio apropiado entre la inflación y el desempleo en el período 1983-1990.

Posteriormente, ambas economías han sufrido incrementos significativos en los niveles de desempleo. Esto indica que, aun cuando los métodos corporativistas pueden generar mejores resultados manteniendo todos los demás factores

constantes, una vez que los gobiernos imponen políticas monetarias y fiscales restrictivas para prestar apoyo a la balanza por cuenta corriente, se hacen inevitables las largas colas de desempleados, Independientemente de las políticas de rentas.