

III

La Nueva Institucionalidad Laboral y la Acción Colectiva

Capítulo 18: Las Reformas Laborales en América Latina.¹

Graciela Bensusán*

El balance de los logros alcanzados con las reformas laborales emprendidas en América Latina a lo largo de las últimas dos décadas, en el contexto de cambios estructurales de gran envergadura, revela que éstas resultaron inadecuadas para reactivar el crecimiento económico a la vez que generaron el deterioro de la calidad de los empleos (Weller, 2000). Ello se debió no sólo a las políticas macroeconómicas que las acompañaron sino a que no se vincularon a estrategias de innovación institucional integral, destinadas a compensar sus efectos adversos sobre los trabajadores. Descansaron en un enfoque conservador y fueron parciales, en tanto se concentraron en restablecer o ampliar en forma puntual las libertades patronales tradicionales requeridas para imponer una mayor flexibilidad en las empresas. Por lo general se hicieron con una débil participación de los actores, preocupados por aspectos distintos de los cambios y, en el caso de los sindicatos, con posiciones defensivas debido a la ausencia de garantías y de una correlación de fuerzas favorable. En esta situación se inscribirían, entre muchos otros, los casos de Chile (en una primera etapa de las reformas laborales), Argentina y México, al punto de que en este último país ni siquiera se llegó a adoptar ninguna de las iniciativas de reforma legal impulsadas a lo largo de los últimos quince años mientras la flexibilidad entraba a las relaciones laborales por otras vías (De la Garza y Bouzas, 1998; Bensusán, 2000). Si bien las reformas laborales en Brasil no escapan de esa tendencia, algunos avances en la vinculación con las políticas sociales y el peso del sindicalismo a través de una auténtica bilateralidad en los procesos de flexibilización constituyen indicios de una mayor capacidad de transformación en el mundo laboral (Haagh, 2001). Antes de examinar las experiencias en esos cuatro países, seleccionadas por su utilidad para mostrar en qué condiciones aumentan o disminuyen las oportunidades de lograr una mayor innovación institucional en la que se combine con algún éxito la flexibilidad y la protección social, se presenta en la primera parte de este artículo el debate más amplio en torno a los enfoques de las reformas laborales adoptadas en las dos últimas décadas así como sus ventajas y desventajas y, en la segunda parte, se revisan las principales tendencias en América Latina.

Reformas laborales y generación de empleos: un debate inconcluso

El debate teórico que acompañó las reformas laborales en América Latina permanece abierto y gira en torno a cuál es el nivel óptimo de flexibilidad adecuado para promover el crecimiento económico y la generación de empleos formales. Esta discusión se extiende al ámbito de los organismos internacionales: mientras el BID recomienda profundizar las reformas llevadas a cabo en las dos últimas décadas, la OIT considera que debe aumentarse la protección (Stallings y Peres, 2000). Según Márquez y Pagés (1998) una de las preguntas que todavía carece de respuesta es si deben o no reemplazarse por otros los mecanismos de protección tradicionales, centrados principalmente en la defensa del puesto de trabajo. Muy en particular las ventajas y desventajas de la adopción de seguros de desempleo que permitan disminuir la conflictividad basada en las demandas por despido injustificado y ofrecer formas más efectivas de protección frente a la inestabilidad de los mercados, en países con altos niveles de informalidad, constituyen un tema abierto al debate, en tanto la experiencia al respecto en la región es muy incipiente o inexistente (Velásquez Pinto, 2003). Otra cuestión más debatida pero que todavía sigue generando opiniones encontradas es la de si es o no necesario permitir nuevas modalidades de contratación para facilitar la ocupación de los grupos más vulnerables frente al desempleo, como los jóvenes, las mujeres y los trabajadores sin calificación (Márquez y Pagés, 1998). Vinculado a estos interrogantes, existen desacuerdos importantes en torno a los efectos de las regulaciones laborales en el desempeño de los mercados de trabajo. Con base en la revisión de los resultados de diversas investigaciones Weller (1998) concluye que existen al menos tres campos de discusión: a) la relación entre las regulaciones y la flexibilidad laboral, en tanto existen numerosos países con regulaciones rígidas que hicieron ajustes drásticos en los salarios reales. Se argumenta que buena parte del mercado laboral está al margen de esas regulaciones mientras otros factores tienen mayor importancia, como las características de la fuerza de trabajo. b) El impacto de las regulaciones laborales y la flexibilidad en el crecimiento del empleo y el producto, sugiriéndose que debe establecerse una distinción entre la flexibilidad del mercado laboral (del empleo y el salario) respecto a la del insumo fuerza de trabajo (incluyendo los elementos de flexibilidad del capital humano y los mecanismos que aumentan la productividad a nivel micro). De este modo se evitaría establecer una relación mecánica entre estos fenómenos como lo hacen las propuestas de

reforma (por ejemplo las que recomiendan facilitar los contratos temporales) que se fundamentan en el objetivo de la generación de empleo, cuando es necesario fomentar relaciones laborales estables y participativas. c) Los efectos de las regulaciones a lo largo del tiempo, en tanto éstos varían y deben ser considerados a la hora de hacer recomendaciones de reforma (Weller, 1998). Las opiniones académicas respecto a esta problemática no son tampoco concluyentes. Aunque Heckman y Pagés (2000 y 2002) observan que las regulaciones laborales tienen un impacto significativo en el nivel y la distribución del empleo, no hay evidencias de que incidan en el desempleo. Por su parte, Marquez y Pagés (1998) encuentran que si bien los niveles de protección al empleo en América Latina son más altos que la de los países de la OCDE, ello no implica que los mercados laborales sean más rígidos o que las empresas enfrenten costos más altos por los despidos ya que las regulaciones suelen combinarse con mecanismos de aplicación débiles, provocando altos niveles de incumplimiento y de flexibilidad laboral. De acuerdo a la OCDE (1999) las reformas han tendido a sobre valorar el costo potencial de una menor flexibilidad externa (debido a las barreras de entrada y salida del empleo) ignorando los beneficios de ampliar la flexibilidad interna (de tipo funcional o técnico organizativa), lo que ayudaría a contrarrestar los costos de las regulaciones². Igualmente se advierte que debe prestarse más atención a las razones por las cuales algunas economías pudieron combinar fuertes regulaciones con bajos desempleo y buscarse las interacciones institucionales virtuosas. Según el mismo estudio, diversos tipos de análisis apoyan la hipótesis de que las regulaciones más estrictas tienen escaso o ningún efecto en el nivel del desempleo, si bien los que son despedidos pueden pasar más tiempo en esta situación. Se advierte también que la protección al empleo se asocia a tasas más bajas de rotación.³ En suma, las evidencias sobre las ventajas de una menor protección al empleo o sobre su impacto en el crecimiento económico son hasta ahora escasas y poco consistentes mientras se incrementan las que ponen de manifiesto los altos costos generados por las reformas al haber aumentado significativamente la precariedad laboral (Stallings y Peres, 2000; Weller, 2000). Precisamente por ello se estaría abriendo cada vez más espacio a la reflexión en torno a experiencias intermedias, que se enfocan a combinar la flexibilidad laboral con la protección al trabajador⁴ (Madsen, 2002). En atención a los efectos negativos de las reformas laborales, la OIT ha relanzado desde 1999 la idea del “trabajo decente” para

incluir en él la necesidad de asegurar la protección del conjunto de los trabajadores (autoempleados, asalariados, trabajadores familiares, etc.). Sus componentes son el empleo, la seguridad social, los derechos laborales básicos y el diálogo social⁵. Un enfoque cercano al de la OIT es el que se preocupa por aumentar la flexibilidad (capacidad de adaptación) del individuo más que la del centro de trabajo, considerando que si bien es real la necesidad de las empresas de reducir personal o rebajar salarios, existen fuertes tensiones entre las distintas formas de flexibilidad que provocan altos costos (por ejemplo, el empleo temporal desalienta las inversiones en capacitación y mina la confianza que debe existir entre trabajadores y empleadores para promover una mayor flexibilidad funcional y el incremento de la productividad) (Haagh, 2001; Weller, 1998). En consecuencia, a partir de una visión más amplia del desarrollo que integra a los recursos humanos, esta perspectiva subraya los costos de la movilidad laboral cuando no está acompañada de la debida protección. Estos costos no sólo afectarían al individuo como tal sino a la sociedad en su conjunto, en razón de los riesgos que supone el aumento de las personas que pierden involuntariamente el empleo, por lo que no deberían ser soportados individualmente por éstas, como sucede cuando se flexibilizan las reglas de entrada y salida del empleo sin los debidos mecanismos de protección (tales como seguros de desempleo, sistemas de capacitación permanente, seguros de salud universales independientes de la situación laboral, sistemas de pensiones eficaces para individuos con trayectorias laborales inestables que, cada vez más, son la regla y no la excepción). La ausencia de formas innovadoras de protección, basadas en una solidaridad más amplia, cuando la inestabilidad en el puesto de trabajo se convierte en la tendencia dominante, explicaría en parte porqué subsisten en la mayoría de los países latinoamericanos fuertes restricciones para el uso de contratos temporales y normas rígidas para despedir a los trabajadores, aunque este tipo de restricciones obligue a los empleadores a recurrir cada vez más a las simulaciones y la protección a los trabajadores deba hacerse efectiva a través de un largo e incierto juicio que no sirve para atender las necesidades de éstos en mercados altamente inestables. Las resistencias a la innovación se deberían a la ausencia de una correlación de fuerzas adecuada para imponer, como ya se hizo en la primera mitad del siglo XX cuando se consolidaron las leyes laborales, un giro radical en las políticas e instituciones de protección para dejar de asociarlas en adelante al puesto de trabajo y a la condición de

trabajador asalariado y abarcar a la totalidad de los ciudadanos⁶. De los argumentos anteriores se derivarían algunos condicionamientos fundamentales que por lo general no suelen estar analíticamente vinculados ni han sido tomados en cuenta a la hora reformar las normas laborales en la región. Por una parte, la importancia de considerar las necesidades del individuo (concepto más amplio que el de trabajador y que llevaría, como signo de la protección en las nuevas condiciones de la globalización, la inestabilidad de los mercados de trabajo y la extensión de las ocupaciones informales, a vincular los derechos laborales y sociales con el de “ciudadanía”)⁷. En suma, se trataría de que los ciudadanos disfruten de “derechos ocupacionales” alternativos, destinados a reemplazar o completar, según sea el caso, los mecanismos de protección tradicionales en tanto estos dejan al margen a numerosos contingentes de trabajadores. Por otra parte y vinculado a lo anterior, se hace evidente la necesidad de diseñar reformas integrales que tomen en cuenta la existencia de interacciones institucionales virtuosas o viciosas y los serios problemas de incumplimiento de las normas vigentes, así como el carácter inseparable de las reformas en la legislación laboral respecto de las que deban adoptarse en las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo y en las instituciones de seguridad social. Sin embargo, como lo muestra la experiencia de los países desarrollados, ninguna de estas consideraciones resultaría realmente efectiva para lograr un mayor equilibrio entre flexibilidad laboral y protección social, si no se otorga un lugar prioritario en la agenda a la implementación de una política macroeconómica capaz de reactivar el crecimiento y a las políticas fiscales que hagan posible la redistribución de recursos hacia los sectores más afectados (Haagh, 2001; Madsen, 2002; Klammer, 2001).

Principales tendencias de las reformas

Existen discrepancias respecto al alcance de las reformas laborales adoptadas en las tres últimas décadas en América Latina. Desde una perspectiva “maximalista-flexibilizadora” se critica también su “gradualidad” y parcialidad argumentando que éstas fueron insuficientes para alentar el crecimiento de los empleos formales en tanto todavía subsisten regulaciones laborales rígidas (por ejemplo, se advierte que casi todos los países siguen exigiendo el pago de indemnizaciones de diverso monto ante los despidos injustificados) y resultaron mucho más superficiales que las reformas estructurales adoptadas en la región⁸. Según Márquez y Pagés (1998) desde mediados de los ochenta sólo cinco países latinoamericanos

hicieron reformas laborales profundas, en contraste con 23 (de un total de 26) que hicieron reformas comerciales de envergadura, 24 que reformaron sus sistemas financieros y 14 que hicieron privatizaciones. Entre los factores que explicarían lo limitado o, en casos extremos, la ausencia de las reformas (como ocurre en México) se señalan la falta de efectividad de la legislación laboral, el desconocimiento de los posibles beneficios de las reformas, la falta de representación de los grupos que pudieran beneficiarse con ellas (por ejemplo, de los grupos más vulnerables, como las mujeres y los jóvenes) y la imposibilidad de diseñar mecanismos de compensación para los perdedores (Lora y Pagés, 1996). El recuento de Vega Ruiz (2001) ofrece un diagnóstico diferente al recién expuesto considerando que a lo largo y ancho de América Latina, en prácticamente todos los países, se habrían adoptado una o más veces modificaciones de trascendencia en las instituciones laborales fundamentales con la casi única excepción de México, donde de todas formas se realizaron cambios en los hechos y se están discutiendo diversas iniciativas en esa dirección. Considerando el contenido de las reformas más importantes se confirma el carácter puntual de las mismas por lo que tendió a predominar el enfoque “flexibilizador-conservador”. Cinco países hicieron cambios para incluir nuevas modalidades de contrato temporal⁹ y modificar el régimen de indemnizaciones por despido (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú); estos mismos países más otros cuatro (Guatemala, Nicaragua, Panamá y República Dominicana) modificaron el monto de la indemnización por terminación laboral¹⁰; cuatro extendieron el período de prueba (Argentina, Nicaragua, Perú y Venezuela)¹¹; tres ampliaron las causas de despido, incluyendo entre otras las motivadas en razones tecnológicas o económicas (Chile, Panamá y Perú); seis adoptaron una mayor flexibilidad en las horas de trabajo (Argentina, Brasil, Colombia, Perú, República Dominicana y Venezuela) y cuatro establecieron excepciones a la ley en relación al régimen laboral de las PYMES (Argentina, Brasil, Colombia y Panamá). Cabe señalar también que en escasas ocasiones la adopción de reformas flexibilizadoras fue acompañada de medidas compensatorias. Algunas excepciones se dieron en los países donde se crearon seguros de desempleo con diversas modalidades y alcances (Chile, en una segunda etapa de las reformas; Brasil y Argentina). En pocos casos se aumentó la protección a los trabajadores o el monto de las prestaciones. Por ejemplo, se elevó el número de días de vacaciones llegando a durar en promedio entre 15 y 20 días, algunas veces con incrementos

de acuerdo a los años de servicios (Bolivia, Paraguay, Ecuador y Honduras) o la inclusión de primas vacacionales que no estaban previstas (El Salvador y Venezuela). (Vega Ruiz, 2001:42). La reducción de los costos laborales no salariales ocurrió en algunos países de la región (Argentina, Chile, Brasil) mientras aumentó en otros (Perú). En ocasiones las reducciones en las aportaciones patronales se acompañaron del incremento de las que están a cargo de los trabajadores (Argentina, Colombia y Perú). En suma, 11 de los 17 países considerados en el estudio en cuestión, mismos que ocupan alrededor del 70 % del empleo asalariado de la región, adoptaron una reforma tendiente a flexibilizar diversos aspectos de la relación de trabajo (Vega Ruiz, 2001:14-15). Este estudio revela también que los cambios en el régimen de los derechos colectivos fueron menores, predominando la tendencia hacia una mayor descentralización en la negociación colectiva. Los avances en materia de libertad sindical ocurrieron en once países, siendo los más importantes los de Brasil y Chile (en la segunda etapa de las reformas), mientras se introdujeron retrocesos en Venezuela¹². Entre los cambios tendientes a fortalecer el sindicalismo se encuentran el establecimiento o extensión del fuero sindical (Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá, Venezuela y República Dominicana), la posibilidad de cobrar cuotas sindicales a los no sindicalizados que se benefician de la contratación colectiva (Chile, Colombia, Ecuador y Venezuela) o la extensión del derecho de sindicalización a otras categorías de trabajadores, tales como campesinos, eventuales y funcionarios públicos (Chile, Nicaragua y Panamá). Sin embargo, hay un relativo consenso en que después de las reformas orientadas a ampliar los márgenes de la discrecionalidad de los empleadores y de la reducción de la capacidad de intervención estatal en la prevención y resolución de los conflictos, queda pendiente el reconocimiento de un papel más protagónico a los actores, la negociación colectiva y el diálogo social, para lo cuál previamente se deberían eliminar las restricciones que impiden contar con la presencia de sindicatos verdaderamente representativos. En este sentido, las reformas apuntadas tendrían que profundizarse para que la intervención estatal se orientara principalmente a proteger y promover activamente la libertad sindical y la negociación colectiva. (Márquez y Pagés, 1998; O' Connel, 1999; Aidt y Tzannatos, 2002).

Argentina, Brasil, Chile y México: oportunidades y restricciones para las reformas¹³

Los modelos de regulación laboral de Brasil, Argentina y México guardan una estrecha afinidad en razón de haber compartido un pasado corporativo y del fuerte intervencionismo estatal característico del modelo de sustitución de importaciones, bajo el cuál se forjaron originalmente o se consolidaron, según el caso, las instituciones laborales.¹⁴ En los tres casos, el arreglo corporativo sufrió serias transformaciones pero sobrevivió, aunque en distinta medida, al cambio económico y político. Si bien en Chile este intervencionismo fue menor, las reformas laborales estuvieron también ahí asociadas a cambios profundos en el régimen político (primero durante la dictadura militar y después en el marco de la transición a la democracia) así como a la reestructuración del modelo económico, iniciada con una anticipación de casi dos décadas respecto a la ocurrida en Argentina y Brasil.¹⁵

El contexto:

Se ha señalado que los tiempos de las reformas laborales, según hayan precedido o seguido a las reformas estructurales orientadas al mercado (liberalización económica, privatizaciones, etc.) y los cambios en los sistemas políticos (transiciones del autoritarismo a la democracia) fueron uno de los factores que determinaron el alcance de las mismas (Haagh y Cook, 2003)¹⁶. Así, cuando aquellas ocurrieron en contextos autoritarios (precediendo a la transición política) y se asociaron principalmente a las reformas orientadas al mercado aumentaron las oportunidades para flexibilizaciones laborales más profundas (ilustrado aquí con el caso chileno, en una primera etapa de las reformas) mientras que cuando se asociaron a procesos de democratización y precedieron a la adopción de las políticas neoliberales, las oportunidades para profundizar o consolidar los derechos colectivos y consolidar la emergencia de un “nuevo sindicalismo” interesado en la innovación institucional fueron mayores (tal como ocurrió en Brasil). Por el contrario, aunque las reformas en la legislación laboral en Argentina coincidieron con una reestructuración económica de gran envergadura, fueron adoptadas después de la transición política a la democracia, lo que permitió contrarrestar en alguna medida las exigencias más extremas. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en Brasil, en el país vecino la renovación en el régimen sindical se postergó al sacrificarse frente a las primeras. Otro rasgo destacable es que, como ocurrió en Chile después de la transición, factores de índole político y social llevaron a revertir en Argentina las reformas con mayor impacto en la estabilidad laboral adoptadas en una primera etapa, mostrando que nada está

definitivamente conquistado ni perdido al menos en un plano formal. El caso mexicano corrobora la dificultad de acabar con el régimen corporativo cuando la transición política y los intentos de reformar la legislación son precedidos por cambios profundos en el modelo económico que se busca preservar. Puesto que la legislación laboral fue de por sí escasamente efectiva y abrió las puertas a una enorme flexibilidad por la vía de los hechos, la presión empresarial a favor de la reforma fue menor que en otros países. Por su parte, el nuevo gobierno emergente de la alternancia política en el año 2000, no quiso afrontar el riesgo de una renovación del sistema sindical para no poner en peligro la continuidad de la política macroeconómica. Además, los intereses de quienes supuestamente hubieran podido beneficiarse más de la reforma, que en este caso no eran sólo los grupos más vulnerables sino el conjunto de los asalariados, atrapados en formas de protección corporativas que habían perdido eficacia y credibilidad, no tuvieron una representación efectiva en los distintos escenarios en los que se tramitó. Por el contrario, esta representación estaba y sigue estando formalmente en manos de quienes serían los principales perdedores de una reforma laboral integral- la vieja dirigencia sindical vinculada al PRI- por lo que ésta se aferró a los viejos mecanismos de control para asegurar su sobrevivencia, tolerando el avance de la flexibilidad por la “puerta de atrás”. Fue así que la preservación de la disciplina salarial y sindical como principal estrategia competitiva dominó los diversos escenarios de las reformas laborales intentadas entre 1989 y la actualidad, lo que llevó a sacrificar la posibilidad de reformar la legislación a cambio de conservar en lo fundamental el andamiaje jurídico del sindicalismo corporativo (Bensusán, 2000). El caso argentino difiere del anterior en tanto las reformas flexibilizadoras coincidieron con las restantes reformas económicas y fueron precedidas por la recuperación de los derechos colectivos que habían sido cercenados por el régimen militar, en el marco de la transición política a la democracia, sin que el gobierno de Alfonsín lograra su propósito de desmontar el corporativismo y democratizar el mundo sindical. Esta situación implicó un cierto freno a su sucesor, Carlos Menem, interesado en adecuar las instituciones laborales a las exigencias del nuevo modelo económico. Como resultado de ello y del gran poder que el sindicalismo tuvo históricamente en este país, las reformas flexibilizadoras fueron combinadas con algunas formas de protección social destinadas a amortiguar los costos de la modernización, si bien éstas tuvieron un valor más simbólico que real como fue el caso del

seguro de desempleo. Los sindicatos vinculados al gobierno prefirieron ceder derechos individuales para conservar los recursos y derechos colectivos y, sobre todo, ampliar sus negocios vinculados a la privatización del sistema de pensiones y la libre elección de las obras sociales, interesándose poco en conseguir “nuevos derechos ocupacionales” (Palomino, 2002; Haagh y Cook, 2003). El contexto de las reformas en Brasil ilustra las mayores oportunidades para una reforma integral e innovadora, al haberse adoptado como consecuencia de un proceso de transición política que precedió en más de un lustro al inicio de las políticas orientadas al mercado y en el que el “nuevo sindicalismo” jugó un papel decisivo. La reforma constitucional adoptada en 1988 fortaleció los derechos individuales y colectivos (muchos de los cuáles se venían ejerciendo en la práctica) y mantuvo algunos de los mecanismos en los que se sustentaba tradicionalmente el poder sindical (unicidad sindical, impuesto sindical obligatorio, derecho de huelga) al mismo tiempo que se redujo la intervención del estado (Bensusán y Von Bülow, 1997). Aunque se mantuvieron formalmente las estructuras corporativas, la capacidad del “nuevo sindicalismo” para frenar el alcance de las reformas y trasladarlas al terreno de la negociación colectiva así como para conseguir la adopción de programas sociales innovadores fue mayor que en los otros dos países (en gran medida, debido a la capacidad de movilización mostrada durante los ochenta). Sin embargo, esta mayor capacidad no impidió que en diversos sectores se experimentaran pérdidas de derechos significativas y se tuviera que aceptar la reducción de los salarios y las condiciones de trabajo para preservar los empleos (Cardoso, 2002)¹⁷.

Los procedimientos:

Con excepción de las reformas laborales adoptadas bajo la dictadura chilena, impuestas desde arriba, los actores sociales y políticos tuvieron distintos grados de participación en estos procesos, con variaciones según etapas y países. Sin embargo, en ninguno de los casos los procesos de concertación bajo los cuales se buscó acercar las posiciones divergentes partieron de diagnósticos compartidos o de propuestas integrales para resolver en forma articulada los problemas laborales generados por el nuevo contexto económico y político. Tampoco dieron lugar a acuerdos de largo plazo que impulsaran la plena vinculación de las reformas legales con los cambios en las políticas de mercado de trabajo y las instituciones de seguridad social o de las políticas macroeconómicas. Las diferencias en la distribución del poder político – aún cuando en su fase democrática los cuatro países

tuvieron regímenes políticos presidenciales- tanto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo (siendo clave las facultades para legislar por decreto) como entre los diversos partidos (considerando la presencia o ausencia de partidos o coaliciones partidarias mayoritarias) explican en gran medida el mayor o menor avance alcanzado con las reformas laborales. El poder judicial tuvo también un papel destacado, en tanto la interpretación que se dio a los derechos establecidos pudo jugar a favor o en contra de las aspiraciones flexibilizadoras/ democratizadoras (según el caso) dominantes en medios gubernamentales o empresariales. Otro factor decisivo fue el carácter simétrico o asimétrico de la distribución del poder entre los actores lo que determinó que en ocasiones avanzaran más las posiciones empresariales o se impusieran los vetos de los sindicatos. En Chile, después de la imposición del modelo laboral más flexible durante el régimen de Pinochet, el primer gobierno de la Concertación se interesó en buscar un nuevo equilibrio entre empresarios y trabajadores a partir de una política de acuerdos nacionales tripartitos que finalmente desembocaron en la presentación de iniciativas presidenciales de reformas (1990-1993). La falta de mayoría obligó también en una segunda etapa a dedicar un largo período a la búsqueda de consensos (1995-2001) por parte del Gobierno de la Concertación y los partidos de oposición, sin que finalmente pudiera aprobarse una parte sustancial de los cambios propuestos, orientados a fortalecer los sindicatos y la negociación colectiva (Campero,2002). Se contó sin embargo en esa oportunidad con diagnósticos más precisos de la situación laboral del país, incluyendo los problemas del incumplimiento de la legislación vigente, elaborados por distintos actores, entre los que se encontraba la Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados y la confederación sindical mayoritaria, la CUT. (Figueroa, 2003). Tanto en Argentina como en Brasil, donde la distribución del poder entre trabajadores y empleadores fue más simétrica que en Chile, los respectivos poderes ejecutivos aprovecharon sus facultades legislativas extraordinarias para avanzar en las reformas laborales y salir del estancamiento al que se llegaba por la dificultad de construir consensos en torno a las mismas. En ambos países el poder judicial contribuyó con sus interpretaciones a remover obstáculos para la movilidad laboral aunque en Brasil se revirtió la tendencia a fines de la década, al dictarse resoluciones que compensaron en algunos casos las pérdidas salariales de los trabajadores debidas al proceso inflacionario (Cardoso, 2002: 24). Además, en Argentina se utilizaron diversos mecanismos legislativos

secundarios (como reglamentos ad hoc) que tuvieron un fuerte impacto sobre los derechos de los trabajadores. Sin embargo, la histórica fortaleza del sindicalismo en Argentina, recuperada al terminar la dictadura y el hecho de que llegara al gobierno un partido político aliado en 1989, permitió un mayor intercambio político que el que se dio durante el primer gobierno democrático (1983/1989) lo que ayudó al gobierno de Menem a conseguir el apoyo social y político para llevar adelante las reformas. En el gobierno de Alfonsín el sindicalismo usó con éxito su capacidad de veto a través de numerosas huelgas (trece a lo largo de ese gobierno) y movilizaciones, logrando frenar los cambios (descentralización de la contratación colectiva, mayor pluralidad, etc.) que conllevaban la pérdida de recursos de poder colectivos fundamentales. En la etapa siguiente, cuando se realizaron experiencias de negociación tripartita, el respaldo a las reformas flexibilizadoras se dio a cambio de limitarlas así como de la preservación de los privilegios corporativos y la incorporación a nuevos negocios surgidos de la privatización de las empresas, la creación de las administradoras de fondos de pensión y jubilación, las aseguradoras de riesgos de trabajo y la ampliación de afiliados a las obras sociales (Palomino, 2002). Por el contrario, a pesar de las dificultades prácticamente inéditas por las que atravesaba el mercado de trabajo (altas tasas de desempleo, informalidad, trabajo no registrado que contrastaban con el virtual pleno empleo que existió en el país hasta mediados de los setentas), los esfuerzos de negociación no se orientaron a la búsqueda de nuevos derechos ocupacionales y a modificar el enfoque de las reformas, orientadas a reducir costos laborales y facilitar la contratación y el despido, como lo exigía el FMI (Haagh y Cook, 2003). El conservadurismo de la estrategia sindical en Argentina ha sido explicado por la ausencia de garantías, que orillaba a las organizaciones hacia posiciones defensivas así como a la naturaleza del sindicalismo (Palomino, 2002)¹⁸. Sin embargo, la formación de la mayoría legislativa durante el gobierno del presidente De La Rúa (1999-2001), se complicó nuevamente por las disputas en el seno de la coalición política gobernante y su distanciamiento del sindicalismo. Aunque finalmente se aprobaron los cambios propuestos por el presidente la legitimidad de los votos con los que se aprobó en el Senado la última de las reformas en este ámbito quedó seriamente entredicho (Palomino, 2002).

El “nuevo sindicalismo” en Brasil, formado como parte de los movimientos sociales de fines de los setenta, ganó fuerzas durante la transición a la democracia, logró la

institucionalización de importantes recursos de poder y una gran autonomía así como desplegó una intensa movilización durante toda la década siguiente para lograr el reconocimiento de su interlocución por parte del sector empresarial. Cuando en los noventa llegaron las presiones para adoptar reformas que facilitarían la adaptación de las empresas, existiendo ya en los hechos un mercado de trabajo altamente flexible, la CUT (Central Única de Trabajadores) pudo resistirlas en cierta medida. La participación de los sindicatos en espacios de negociación y diálogo a nivel nacional, sectorial y en los centros de trabajo y el debate desarrollado acerca de las tendencias más negativas del mercado de trabajo abrieron las oportunidades para la innovación institucional en el campo de la capacitación y las políticas de generación de ingresos, lo que se tradujo también en el involucramiento de las tres centrales sindicales más importantes (CUT, Forza Sindical y CGT) en la implementación de estas y otras políticas sociales (Haagh y Cook, 2003). Sin duda, las transformaciones que está experimentando el sindicalismo de ese país para asumir las preocupaciones más amplias de los trabajadores desempleados o subempleados y configurarse como espacios abiertos a la ciudadanía, cuyos resultados son aún inciertos, podría ser el camino para convertir ese país en un escenario propicio para desarrollar un programa más amplio que combine efectivamente la flexibilidad con una efectiva protección social.¹⁹ Los límites de las experiencias de concertación se expresaron en la capacidad del gobierno de F. H. Cardoso para imponer reformas por la vía de medidas provisionales, sin el consenso de los actores sociales, y en la ausencia de espacios de diálogo institucionalizados que alienten negociaciones de mayor alcance y largo plazo (Von Bülow, 1998). Sin embargo, el triunfo en la presidencia de Luis Ignacio Da Silva, de origen sindicalista y proveniente del PT (Partido del Trabajo) podría ser un factor positivo para superar estos obstáculos. Un paso en esta dirección es la integración reciente del Consejo de Desarrollo Económico y Social donde participan los empleadores, los sindicatos y otras organizaciones sociales y el gobierno. Sin embargo, puesto que la mayoría de los representantes pertenecen al sector de los empresarios, estos podrían obstaculizar las demandas sindicales o de otra índole que pudieran afectar sus intereses.²⁰ En México los esfuerzos por reformar la legislación laboral transcurrieron en diversas etapas y escenarios, predominado los métodos de concertación tripartita tradicionales, con un débil e incipiente protagonismo de los partidos políticos a partir de 1995 y una mayor participación del

sindicalismo independiente, principalmente a través de la UNT (creada en 1997). Sin embargo, esta organización no reunió el respaldo social ni político suficiente para impulsar una reforma integral e innovadora en la mesa de negociaciones convocada por la administración del Presidente Fox, aún cuando logró acordar finalmente una propuesta conjunta con el PRD. Cabe señalar que la pérdida de mayoría en el Congreso a partir de 1997 había privado al Ejecutivo del control de la mayoría legislativa necesaria para reformar la Ley Federal del Trabajo, cuya última reforma importante- de índole procesal- data de 1980. Esta situación se mantuvo como resultado de la elección del 2000 por lo que el nuevo gobierno surgido de un partido de oposición (PAN) no pudo conseguir en la primera mitad de su mandato la mayoría parlamentaria necesaria para aprobar ni siquiera una reforma laboral muy limitada, como lo es la propuesta emergente de la MCD (Mesa Central de Decisión, convocada en 2001). Esta propuesta, avalada por el viejo sindicalismo, el gobierno y los empresarios y rechazada por la UNT, fue presentada al Congreso por un grupo plural de diputados (PRI y PAN principalmente) aunque estaba muy alejada de la que este último partido había presentado como iniciativa en el Senado en 1995 (Bensusán, 2003; Alcalde, 2003). Cabe señalar que los resultados electorales de julio del 2003, en los que el PAN perdió un número importante de diputados y el PRI consiguió ampliar su presencia en ese órgano, permite suponer que en el segundo período del actual gobierno (2003-2006) los intereses más conservadores seguirán dominando el proceso de reforma laboral en este país.

Fundamento y contenido de las reformas:

Dos habrían sido en principio las tendencias de las reformas adoptadas en estos países: una de ellas, más fuerte que la otra, apuntó a la reducción de costos laborales y a la modificación a la baja de los derechos individuales con un fuerte énfasis en la promoción de flexibilidad en las empresas (Argentina y Chile en una primera etapa); otra, aún incipiente, se habría dirigido a restaurar, consolidar, mejorar o modernizar los derechos e instituciones (Brasil, Argentina y Chile, los dos últimos en una segunda etapa de las reformas) (Ibíd.). Aunque en algunos de estos países se hicieron paralelamente cambios en los sistemas de seguridad social y se renovaron las políticas de mercado de trabajo (PMT), estas últimas tuvieron alcances muy restringidos, particularmente si se los compara con la situación de los países más desarrollados. Tampoco se logró la articulación necesaria para

responder a las exigencias de mayor flexibilidad de las empresas, protegiendo al mismo tiempo a los trabajadores. Por el contrario muchos cambios se hicieron de forma tal que al combinarse (por ejemplo, flexibilización de los contratos más privatización de la seguridad social) acentuaron las tendencias hacia la precariedad, la fragmentación y la exclusión social, aún cuando hay diferencias importantes en el grado de articulación de las reformas y las políticas y en su contenido, según el caso. Además, fueron muy reducidos los esfuerzos y los logros en cuanto al fortalecimiento de las organizaciones sociales y las instancias gubernamentales, cuya capacidad de representación y fiscalización, respectivamente, había sido sumamente afectada por el proceso de reestructuración económica. Aunque los fundamentos de las reformas tendieron a coincidir en los cuatro países, éstos variaron según las distintas etapas y en atención a los contextos específicos en que aquellas se debatieron. Existieron incluso propósitos contradictorios, avances y retrocesos en los objetivos perseguidos, muchos de los cuáles se relacionaron con respuestas a la coyuntura económica o se debieron al fracaso de los pronósticos y expectativas iniciales, más que a diseños previos del tipo de relaciones laborales que se deseaba impulsar. Los cambios fueron más frecuentes en Argentina al punto que entre 1989 y 2001 no hubo un solo año sin que se adoptaran reformas laborales. Los más importantes se hicieron en el ámbito de los derechos individuales y se orientaron a aumentar la flexibilidad en las empresas, sobre todo la que se refiere a los costos de entrada y salida de la misma (ampliación de períodos de prueba, contratos atípicos por tiempo determinado- para nuevas actividades, desempleados, jóvenes y para formación inicial-, facilidades para el despido por razones tecnológicas y económicas, reglas especiales para pequeñas y medianas empresas, disminución de aportes patronales) y a las horas extraordinarias. Muchos de estos cambios se revirtieron con las reformas de 1998 ante el deterioro sistemático de la calidad de los empleos y el aumento irreversible del desempleo (Palomino, 2002). Los sindicatos argentinos lograron moderar las propuestas flexibilizadoras y frenaron la privatización de las pensiones llegando a un sistema mixto y participando en el manejo de los fondos individuales, aún cuando los resultados son al respecto poco alentadores en tanto se estima que sólo un tercio de la PEA aporta actualmente en forma regular al sistema de pensiones (Palomino, 2002). Sus demandas y propuestas en torno a la capacitación y el entrenamiento de los trabajadores o al interés por proteger la movilidad laboral fueron aún menos exitosas. El seguro de

desempleo adoptado en 1992 así como otros programas de asistencia, algunos focalizados en los grupos más vulnerables, fueron muy limitados y no permitieron asegurar la capacidad de adaptación al cambio tecnológico y en los mercados de trabajo (Haagh y Cook, 2003). Brasil siguió patrones semejantes al de Argentina en cuanto a la promoción de la flexibilidad en las empresas (contratos de duración determinada, tiempo parcial, bancos de horas, etc.) aunque a partir de regulaciones menos rígidas. Lo cierto es que la mayor parte de las posibilidades dependen allí de la negociación colectiva, lo que fortaleció al sindicalismo al crear mayores incentivos para el reconocimiento de su interlocución a distintos niveles por parte de los empleadores. Las reformas constitucionales de 1988 dejaron como saldo un sistema sindical “híbrido” al conservarse los candados corporativos (unicidad sindical, impuesto sindical obligatorio) a la vez que se limitó la intervención estatal en este ámbito, haciéndose posible una auténtica autonomía y renovación en la vida sindical. La fortaleza del sindicalismo en este país se tradujo en efecto en una mayor eficacia de las instancias de administración laboral tripartitas (como del CODEFAT)²¹, mayor capacidad de movilización para lograr la adopción de programas destinados a proteger a los trabajadores en un contexto de alta movilidad laboral, como el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS, 1988) y el debilitamiento de los derechos tradicionales vinculados a una empresa o puesto de trabajo en particular. Al respecto se han desarrollado programas diversos a distintos niveles involucrando a los sindicatos y organizaciones sociales junto a los empleadores y gobiernos, incluyendo temas que tocan aspectos de la ciudadanía social. Entre ellos se encuentra el Fondo de Amparo al Trabajador (1988) que provee apoyo a estos a través de los sindicatos y otras instancias y otorga incentivos a las pequeñas y medianas empresas para la generación de empleo y capacitación. Sin embargo, la existencia de altas tasas de rotación (de más del 30% anual) sigue constituyendo un freno a las inversiones de los empleadores en la capacitación de los trabajadores (Ramos, 2002). Otra parte significativa de las reformas en Brasil atañen al interés de atenuar el colapso de la justicia del trabajo ante el creciente número de conflictos. La creación del “rito sumarissimo” para las causas de bajo monto (hasta 40 salarios mínimos) y de las comisiones de conciliación previa son parte de estas reformas. (De Azevedo, 2001). En Chile, después de la radical flexibilización impuesta por el régimen militar en los setentas, las reformas de los noventa buscaron restaurar la protección de los

trabajadores a través del reconocimiento de sus derechos individuales y colectivos. En el terreno de los contratos individuales, se limitó el uso de los contratos de duración definida, se eliminó la figura del “desahucio” como recurso para terminar los contratos y se exigió que los despidos tuvieran una causa justificada. Por su parte, las reformas del 2001 establecieron con mayor detalle las causales de despido, se eliminaron otras y se aumentaron las multas para los empleadores que cometan infracciones laborales o invoquen causales de despido vinculadas a las empresas injustificadamente. Se redujo la jornada de trabajo de 48 a 45 horas (a partir del 2005) y se establecieron limitaciones al uso de las horas extraordinarias. En el terreno de los derechos colectivos, se adoptaron reglas que facilitan la sindicalización y refuerzan la autonomía de las organizaciones (por ejemplo, ampliación del fuero sindical y aumento de sanciones por prácticas antisindicales) así como la negociación colectiva (derecho de información, facultad de los sindicatos interempresa para presentar proyectos de negociación que incluyan a varias empresas, aunque éstas deciden si aceptan o no tales propuestas). También se reforzaron las atribuciones y obligaciones de la Dirección del Trabajo (Mejía y Lizama, 2001; Vega, 2001). Una de las innovaciones más importantes en el terreno de la protección social fue la adopción de un seguro de cesantía destinado a proporcionar ingresos, capacitación e información laboral a los desempleados bajo determinadas condiciones. Igualmente se creó un Fondo de Capacitación Sindical que provee financiamiento a las acciones desplegadas por los sindicatos para mejorar las relaciones laborales y se reformó el Estatuto del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Campero, 2002 y García Huidobro, 2002). Cabe destacar que después de abatirse la protección a los trabajadores en los tres países en distintos momentos, como ya se indicó, se dieron algunos pasos, si se quiere muy incipiente, para atender los serios problemas de ineffectividad de las regulaciones y la incapacidad de las instituciones laborales para detener el deterioro en la calidad de los empleos. Las medidas para fomentar la regularización del trabajo no registrado, aumentar la probabilidad de las sanciones y su monto así como las facultades y atribuciones de las instancias gubernamentales competentes para corregir estas situaciones son parte de las estrategias seguidas en esta dirección. Puede pensarse que la búsqueda de alternativas a los sistemas de vigilancia y fiscalización tradicionales y el mayor involucramiento de los actores en esta función formarán parte central de la agenda de reformas en los próximos

años, considerando el peso que estos temas tienen ya en Chile y la reciente llegada de gobiernos cercanos a las organizaciones sindicales en Brasil y Argentina. Las propuestas de reforma laboral planteadas por los actores sociales y políticos en México desde 1989 hasta el 2003 no se distinguen significativamente de las que se adoptaron en los otros tres países. Sólo las iniciativas elaboradas por dos de los principales partidos políticos (PAN, 1995 y PRD, 1998) así como la que se presentó en forma conjunta entre este último partido y la UNT (2003) contemplan cambios integrales que tocan el nivel constitucional así como los tres ejes más importantes de la legislación vigente: la relación entre flexibilidad y protección, la reglamentación de los derechos colectivos (orientados a garantizar la libertad sindical y democratizar los sindicatos) y el sistema de justicia laboral (supresión de los tribunales tripartitos- juntas de conciliación y Arbitraje- y traslado de la función al Poder Judicial) . Por el contrario, las propuestas surgidas de la Coparmex (1989 y 1993) así como de la Mesa Central de Decisión (2001-2003), con el aval del sindicalismo tradicional, los empresarios y el gobierno, se limitaron a tocar aspectos puntuales de la legislación reglamentaria para ampliar la flexibilidad laboral. Entre las innovaciones más significativas inspiradas en las demandas empresariales están las que se refieren al régimen contractual (inclusión de período de prueba, supresión de efectos de la falta de aviso por escrito, contratos de formación inicial y de temporada, entre otros), todas ellas dirigidas a facilitar el ingreso y la salida del empleo, sin ofrecer compensación alguna (Bensusán, 2003). Por el contrario, el énfasis de las propuestas del “nuevo sindicalismo” y de los partidos políticos (PAN y PRD-UNT) radicó en los otros dos ejes de la reforma (libertad sindical y justicia laboral), mostrando importantes coincidencias que pudieran impulsar en el futuro la transformación del régimen corporativo. Otra diferencia importante es que ambas propuestas mejoran sustancialmente las condiciones de trabajo, reduciendo la duración de la jornada y aumentando el número de días de vacaciones, entre otros cambios (Ibíd.).

Resultados:

Uno de los argumentos más utilizados para justificar las reformas económicas y las que específicamente buscaban reducir los costos laborales y flexibilizar las regulaciones se centró en el impacto positivo que tendrían en el crecimiento económico y la generación de empleos. Aunque no se tuvo la misma preocupación por los potenciales efectos de estas reformas sobre la equidad, se esperaba que los mismos se produjeran como resultado de la

creación de puestos de trabajo de bajo nivel de calificación y la disminución de las diferencias salariales entre trabajadores calificados y no calificados, lo que tendría efectos positivos en la distribución del ingreso (Stallings y Peres, 2000: 146). Sin embargo, organismos internacionales como el BID y la OIT coinciden en señalar que después de las reformas laborales de los noventa la tasa de crecimiento del empleo fue menor que la que se dio en la segunda mitad de los años ochenta. Esta caída se acompañó del aumento del desempleo, la expansión del sector informal y el aumento de los salarios de los trabajadores calificados. Aunque el impacto de las reformas sobre el empleo y la equidad fue menor que el que le asignan sus críticos y defensores, se advierte que el principal problema radicó en la mala calidad de los empleos generados en la década de los noventa (Ibíd.). Al respecto, Weller (2000:147) concluye que el empleo asalariado es cada vez más heterogéneo y que la calidad de los empleos en América Latina se está deteriorando, lo que se agrava a medida que aumenta la productividad y los salarios reales, dando lugar a dos segmentos diferenciados: uno mejor pagado y con oportunidades de capacitación permanente y otro inestable y con peores condiciones de trabajo y salarios, todo lo cuál pone en tela de juicio las bondades de las flexibilizaciones que se justificaron en la intención de atenuar la segmentación de los mercados de trabajo. En términos generales, Chile tuvo un mejor desempeño en cuanto a la dinámica de la mano de obra y la equidad en tanto Argentina y Brasil tuvieron retrocesos. En México, el aumento del empleo no impidió el aumento de la desigualdad a pesar de que se conservaron sin cambios formales las principales instituciones laborales, conocidas por su carácter supuestamente rígido y tutelar (Salas, 2003). Análisis econométricos indican que Argentina y Brasil, mostraron un impacto negativo de las reformas económicas en el empleo y la equidad, entre otros factores, debido a las contradicciones entre las reformas y las políticas macroeconómicas implementadas, lo que se derivó en un crecimiento inestable (Stallings y Peres, 2000). En el caso de Chile, las tendencias negativas de los ochenta se revirtieron en la década siguiente: aumentó el empleo, mayormente asalariado, se frenó o disminuyó el desempleo, aumentaron la productividad y las remuneraciones y se redujeron las disparidades salariales (Ibíd.:194; Campero 2002). Sin embargo, los datos muestran también que la concentración del ingreso en Chile se mantuvo durante los noventa, con una leve disminución hacia 1996, aumentando nuevamente hacia finales de la década al igual que las tasas de desempleo

(CEPAL, 2002). En México, donde no se introdujeron cambios formales en las normas laborales, la crisis financiera de 1995 afectó la dinámica positiva que la precedió en materia de crecimiento económico, provocando un aumento al doble de la tasa de desempleo y una nueva caída en las remuneraciones (Ibíd.). A pesar de ser considerado como uno de los países con regulaciones laborales más rígidas, se puso nuevamente de manifiesto un alto grado de flexibilidad laboral en los hechos, principalmente de tipo salarial, lo que se expresó en una fuerte caída de los salarios durante las fases más críticas (1983, 1987 y 1995) así como en el aumento del número de trabajadores asalariados sin prestaciones y en empleos no asalariados lo que explica porqué se pudieron postergar las reformas laborales. A partir de 1996 se retomó el crecimiento y, dos años más tarde, los salarios empezaron a tener incrementos, aunque no se recuperaron los niveles previos a la última crisis (Salas, 2003:65). Además, la recesión estadounidense del 2000 provocó una significativa caída del empleo en la industria maquiladora, sector decisivo en la integración de ese país a la economía mundial, sin que aparentemente los altos costos del despido hubieran frenado estas tendencias, entre otras razones, por el bajo monto de los salarios a partir de los cuáles se calculan las indemnizaciones, como ocurrió en la crisis de 1995. Con base en estimaciones de la OIT (Panorama laboral, 1999) y considerando a siete países (entre ellos, los cuatro recién mencionados) entre 1990 y 1998 el 60% de los puestos de trabajo se habría creado en el sector informal²², teniendo este sector mayor importancia en Brasil y México y menor en Argentina y Chile. La mayor parte de estos empleos se caracterizan por sus bajas remuneraciones, baja productividad y nulos beneficios sociales. En suma, en lugar de que las reformas laborales corrigieran algunas de las tendencias observadas en las décadas precedentes en materia de empleos, éstas parecen haber profundizado los problemas como consecuencia de una mayor heterogeneidad e inestabilidad de los mercados laborales y un evidente debilitamiento institucional.

Conclusiones

La evaluación de las reformas laborales en la región muestra que aún es necesario promover otras más complejas, de mayor alcance y con diferente orientación, tanto donde se hicieron reformas parciales como en donde se mantienen intactas las instituciones de protección tradicionales. En lugar del enfoque que hasta ahora las acompañó, predominantemente conservador e inclinado hacia la flexibilización de los derechos de los

trabajadores, el énfasis debería estar puesto en adelante en la creación de nuevas formas de protección social y condiciones institucionales para reestablecer la confianza y las oportunidades de la cooperación como vías primordiales para atender las necesidades de trabajadores y empresas. Ello no supone ignorar que subsisten restricciones importantes en el manejo de las relaciones laborales que deberían aligerarse en ciertos casos a través de nuevas reglas de contratación y uso de la fuerza de trabajo más flexible. Implica en cambio atender de otra manera estos requerimientos a partir de una verdadera negociación entre interlocutores legítimos y una mayor articulación entre las reformas a la legislación laboral y las políticas públicas capaces de compensar los efectos adversos de la creciente inestabilidad en los empleos. La menor intervención del estado resultante de los cambios en las dos últimas décadas debe ser igualmente compensada por un mayor protagonismo de los actores sociales. Ello supone, previamente, eliminar las restricciones legales existentes para que sus representaciones consigan plena autonomía y se vean obligadas a llevar una vida interna democrática y a rendir cuentas a sus agremiados. Si la negociación colectiva y el diálogo social deben convertirse en instrumentos para alcanzar acuerdos de largo plazo, es necesario contar con un mayor equilibrio en el poder de ambos interlocutores e institucionalizar los mecanismos de concertación a distintos niveles. Estos procedimientos deben incluir además a los grupos marginados y a los desempleados con la intención de resolver los problemas que se derivan de la existencia de intereses encontrados entre quienes tienen o no un empleo formal. En este sentido, la solución al problema de la dificultad de acceder a un empleo asalariado no puede ser la extensión o generalización de la desprotección, como ocurriría al flexibilizar sin más los contratos laborales. Hay en cambio un amplio terreno escasamente explorado a nivel de la negociación colectiva, si se quieren promover formas de adaptación de las empresas y los trabajadores que no se traduzcan en mayor precariedad y exclusión social, y deben evaluarse las oportunidades para adoptar mecanismos de compensación, como los seguros de desempleo vinculados a las políticas de capacitación y entrenamiento permanentes y otros de tipo universal destinados a quienes no accederán a empleos asalariados. Finalmente es importante evaluar el desempeño de las instituciones existentes y fortalecer el cumplimiento de las que se decida conservar o se tengan que crear adoptando los incentivos y estrategias adecuadas,

para no seguir insistiendo en desacreditar un recurso que resulta fundamental para aumentar la certeza y el orden en las relaciones laborales.

* Licenciatura en derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires; Maestría y Doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Desde 1976 es profesora de tiempo completo en la Universidad Autónoma Metropolitana y desde 1989 profesora de Tiempo Parcial en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores desde 1986. Su trabajo de investigación se centra en las políticas, instituciones y organizaciones laborales, principalmente desde una perspectiva comparativa.

Notas

1. Este texto recoge resultados parciales de la investigación correspondientes al proyecto “Instituciones laborales y desempeño económico/social en América Latina”, bajo mi dirección, con financiamiento del CONACYT (2001-2004). Se agradece el apoyo de Sandra Solano (becaria de ese proyecto) quien colaboró en la búsqueda y análisis de la información.
2. En cuanto a las teorías, definiciones y dimensiones de la flexibilidad laboral véase De la Garza y Bouzas, 1998 y De la Garza, 2000.
3. En cuanto a las limitaciones de los estudios empíricos disponibles se indica que están basados en medidas inadecuadas de los niveles de protección al empleo además de que no es difícil aislar los efectos de las regulaciones laborales sobre el mercado de trabajo respecto de otros factores ni se ha prestado atención a la importancia relativa de los diferentes componentes de las regulaciones. Otra limitación se derivaría del hecho de que no suelen evaluarse en forma conjunta los potenciales costos y beneficios de las mismas (OCDE, 1999).
4. Este concepto integra el de flexibilidad junto al de seguridad. Se ha utilizado con frecuencia para caracterizar las experiencias recientes de Holanda y Dinamarca y se refiere a “la combinación exitosa de capacidad de adaptación frente a un entorno internacional cambiante con un sistema de bienestar social solidario que protege a los ciudadanos de las consecuencias más adversas del cambio estructural” (Madsen, 2002). Se ha incluso

visualizado como una “tercera vía” entre la flexibilidad característica de una economía liberal y las redes de seguridad social típicas del Estado de Bienestar escandinavo (Ibíd.).

5. Al respecto, se plantean siete dimensiones a considerar en el concepto de “trabajo decente”: las oportunidades de empleo (que deben ser garantizadas por las políticas macroeconómicas), la seguridad en el empleo (protección legal contra el despido arbitrario y estabilidad laboral dentro de las posibilidades que deja la dinámica económica); seguridad en el trabajo (salud, riesgos de trabajo, etc.) y ocupacional (oportunidad para desarrollar una carrera laboral); seguridad en la reproducción de habilidades y capacidades; seguridad en el ingreso, incluso durante el desempleo; seguridad en la representación: voz colectiva en el mercado de trabajo a través de sindicatos independientes y representativos.

6. Esta perspectiva subyace explícita o implícitamente en las instituciones de protección existentes en algunos países desarrollados, como es el caso de Dinamarca y Holanda. Véase al respecto Madsen, 2002 y Visser, 2002. Otros países, como es el caso de Francia, han otorgado igualmente prestaciones desvinculadas de la exigencia de un empleo formal previo (como el ingreso mínimo garantizado para jóvenes) y, más recientemente, Argentina ha establecido en el 2000 pensiones universales para los mayores de ochenta años (Palomino, 2002) y México ha incorporado a la legislación un seguro popular de salud de tipo universal (Periódico Reforma, 20 de mayo del 2003). En suma, la idea de ofrecer una protección social desvinculada del puesto de trabajo no es ya una simple formulación teórica o estrategia política encaminada a hacer viable la flexibilización laboral, sino un esfuerzo de innovación institucional – si se quiere muy incipiente en América Latina pero con desarrollos importantes en los países desarrollados- para cambiar las bases del sistema de protección dominante en la segunda mitad del siglo XX, centrado en el acceso y/o en la permanencia en un empleo formal así como en la preservación del puesto de trabajo como principal garantía para los trabajadores.

7. En cuanto a los problemas de exclusión social y los derechos vinculados a la ciudadanía véanse diversas contribuciones en Roberts (2002).

8. Mientras esta perspectiva cuestiona la gradualidad y parcialidad de las reformas en aras de obtener una mayor flexibilidad, el enfoque que promueve una innovación institucional integral y guía el análisis de las reformas que se ofrece en este apartado, la objeta por su

incapacidad de articular la flexibilidad con viejas y nuevas formas de protección social encaminadas a compensar la mayor inestabilidad laboral a que dan lugar.

9. Uno de los países más permisivos en el uso de contratos temporales, después de las reformas, es Perú al punto que en 1997 el porcentaje de trabajadores bajo esta modalidad era del 32.5%. (Vega Ruiz, p. 29).

10. En Ecuador, El Salvador y República Dominicana aumentaron las indemnizaciones por despido injustificado mientras en Venezuela se estableció un límite máximo (Vega Ruiz, 2001, p. 36).

11. El período de prueba tiene por lo general una duración de entre dos y tres meses y tiende a extenderse a seis meses con base en las reformas recientemente adoptadas en esos países (Vega Ruiz, 2001, p. 31).

12. Entre las principales limitaciones en esta materia se encuentran las deficiencias de los sistemas de registro y reconocimiento de la personalidad jurídica de los sindicatos o la ausencia de garantías en el ejercicio del derecho de sindicalización (Vega Ruiz, 2001: 57 y Vega Ruiz, 2003).

13. La elaboración de este apartado se apoyó principalmente en la revisión de fuentes bibliográficas y legislación, de acuerdo a lo indicado en el texto, así como en los informes nacionales preparados en el marco del proyecto de investigación mencionado en la nota 1 de este artículo. El informe de Argentina estuvo a cargo de Cecilia Senén (UBA) y Héctor Palomino (CLACSO); el de Brasil fue elaborado por Adalberto Cardoso (Universidad Cândido Mendes, Río de Janeiro) y el de Chile por Rodrigo Figueroa (Universidad de Chile).

14. En cuanto a las semejanzas y diferencias entre el modelo de regulación laboral argentino, brasileño y mexicano véase Bensusán, 2000 y Bensusán y Von Bülow, 1997.

15. En relación a las semejanzas y diferencias de los modelos laborales en Argentina, Brasil y México véase Bensusán, 2000; Bensusán y Von Bulow, 1997; la comparación entre Argentina y Chile en Marshall 1997.

16. De acuerdo a Cook (1998) los principales factores que incidieron en el alcance y dirección de las reformas laborales en la región fueron las características previas de las regulaciones, la fuerza y orientación de los sindicatos y de los empleadores, las estrategias

de los gobiernos y las recomendaciones de los organismos internacionales, principalmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

17. A pesar de algunos éxitos sindicales al haberse revertido o suavizado decisiones empresariales en distintas oportunidades, la reestructuración se acompañó en Brasil de la destrucción de más de dos millones de empleos industriales (Cardoso, 2002:23-25).

18. Esta tendencia también podría explicarse por las tensiones existentes en el seno de la Confederación General del Trabajo (CGT) ante su alineamiento frente a las políticas neoliberales, situación que llevó a una escisión ideológica en el seno de esa confederación y a la creación de la Confederación de Trabajadores de Argentina (CTA) en 1996, con fuertes vinculaciones con los movimientos sociales (Palomino, 2002) El perfil de esta organización sería en este sentido mucho más afín con la preocupación por ampliar los derechos sociales como parte de la ciudadanía, mientras la CGT habría evolucionado hacia un sindicalismo de “negocios”, semejante al dominante en los EEUU hasta mediados de los noventa, esencialmente preocupado por la defensa de los intereses corporativos de sus afiliados y desinteresado en la problemática más amplia de los sectores excluidos (Senen, 2003)

19. En torno a las transformaciones más recientes del sindicalismo en ese país véase Cardoso, 2002.

20. En relación a la integración del Consejo véase Ayala, 2003.

21. Consejo Deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador, creado en 1988.

22. De acuerdo a la OIT el sector informal incluye empleadores y trabajadores asalariados en empresas de hasta cinco trabajadores, trabajadores por cuenta propia no profesionales, trabajadores familiares no remunerados y servicio doméstico.

Bibliografía

Aidt, Toke y Zafiris Tzannatos (2002) *Unions and Collective Bargaining. Economic Effects in a Global Environment*. (Washington: The World Bank).

Alcalde, Arturo y otros, 2003 *Reforma Laboral. Análisis crítico del Proyecto Abascal de reforma a la Ley Federal del Trabajo*. (México: UNAM/FAT/UNT)

Ayala, Natalia 2003 “El Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil” *Observatorio de la Globalización*. Página Web: www.globalizacion.org Consultado el 17 de julio del 2003.

Bensusán, Graciela 2000 *El modelo mexicano de regulación laboral*, (México: Plaza y Valdés).

Bensusán, Graciela 2003 “Alternancia política y continuidad laboral: las limitaciones de la propuesta del CCE/CT”, en Arturo Alcalde y otros, op. cit.

Bensusán, Graciela y Marisa Von Bülow 1997 “La reforma institucional del corporativismo sindical: las experiencias de Brasil y México,” *Perfiles Latinoamericanos*, (México) Año 6, no. 11, diciembre, pp. 185-229.

Cardoso, Adalberto 2000 “Workers’ Representation (in) Security in Brazil: Global Forces, Local Stress” Final Report, Infocus Programme on Socio-Economic Security, (Río de Janeiro IUPERJ/UCAM).

Campero, Guillermo 2002 “Reformas macroeconómicas, mercados de trabajo y políticas laborales: Chile 1973-2000”. Santiago, mimeo.

CEPAL 2002 *Panorama social de América Latina 2001-2002*. (CEPAL: Santiago)

Cook María Lorena, 1998 Labor law reform during democratic and economic transitions: Argentina and Brazil, New York State School of Industrial and Labor Relations, Cornell University, Ithaca, NY 14853-3901.

De Azevedo Menezes, Mauro 2001 “Principais Aspectos Jurídicos da Reforma Trabalhista no Cone Sul”. *Policy Paper No. 27*, mayo, Brasil.

De la Garza, Enrique y Alfonso Bouzas 1998 “Flexibilidad del trabajo y contratación colectiva en México” (México: IIE-UNAM).

De la Garza, Enrique 2000 “La Flexibilidad del Trabajo en América Latina”, en Enrique De la Garza (coord.), *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*. (México: FCE).

Figuerola, Rodrigo 2003 “I Informe caso chileno”. Informe nacional preparado en el marco del proyecto de investigación: *Instituciones laborales y desempeño económico-social en América Latina*. Bajo la dirección de Graciela Bensusán y financiado por el CONACYT.

García-Huidobro, Guillermo 2002 “Las políticas de mercado de trabajo y sus evaluaciones en Chile” *Serie macroeconómica del desarrollo* CEPAL, (Santiago) No. 17.

Haagh, Louise 2001 “The Challenge of Labor Reform in Korea: A Review of Contrasting Approaches to Market Enhancement and Experiences from Chile and Denmark”, en Funkoo Park, Young-bum Park, Gordon Betcherman, Amit Dar, *Labor Market Reforms in Korea: Policy Options for the Future*. (Korea: Korea Labor Institute)

Haagh, Louise and María Lorena Cook 2003 “Occupational rights and new employment regimes in emergent economies”. Prepared for delivery at the 2003 meeting of the Latin American Studies Association, Dallas, Texas, March 27-29.

Heckman James y Carmen Pagés 2000 “The Cost of Security Regulation: Evidence From Latin American Labor Markets” Working Paper 430, Inter.-American Development Bank, Agosto. Página Web: www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-430.pdf Consultado en agosto del 2001.

Heckman James y Carmen Pagés 2002 “Introduction” en James Heckman y Carmen Pagés (editors) *Law and Employment: Lessons from Latin American and the Caribbean*. (Washington: University of Chicago Press).

Klammer, Ute 2001 “On the path towards a concept of “flexicurity” in Europe”. SASE 2001. 13th Annual Meeting on Socio-Economics University of Amsterdam, Amsterdam, The Netherlands. June 28-July 1.

Lora, Eduardo y Carmen Pagés 1996 “La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe”, Banco Interamericano del Desarrollo.

Madsen, Per Kongshøj 2002 “The Danish Model of “Flexicurity” – A Paradise with some Snakes”. (Brussels: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions Interactions between Labour Market and Social Protection).

Márquez, Gustavo and Carmen Pagés 1998 “Ties that bind: Employment Protection and Labor Market Outcomes in Latin America”. (Washington: Inter-American Development Bank)-

Marshall, Adriana 1997 “State labour market intervention in Argentina, Chile y Uruguay: Common model, different versions”, *Employment and training papers* (Geneve: OIT) No. 10.

Mejía Viedman, Sergio y Luis Lizama Portal 2001 *Reformas laborales: su contenido e impacto en la empresa*. (Santiago: Cono Sur Lexis Nexos).

O’Connell Lesley 1999 “Collective bargaining systems in 6 latin american countries: degrees of autonomy and decentralization. Argentina, Brazil, Chile, Mexico, Peru, Uruguay” Working paper # 399, Inter.-American Development Bank, May. <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-399.pdf> Consultado en mayo del 2002.

OECD 1999 *Employment Outlook*, París.

OIT (1999) *Panorama Laboral de América Latina*.

Palomino, Héctor 2002 “Los cambios en las regulaciones laborales en Argentina en los ‘90”. (Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires) Mimeo.

Ramos, Carlos Alberto 2002 “Las políticas del mercado de trabajo y su evaluación en Brasil”. *Serie macroeconómica del desarrollo*. (Chile: CEPAL) No. 16.

Roberts, Bryan 2002 “Los nuevos modelos de crecimiento y sus desafíos para los derechos sociales y la política social” en Rubén Kaztman y Guillermo Wormald (coords.) *Trabajo y Ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*. (Argentina: Fernando Errandonea).

Salas, Carlos 2003 “Empleos y salarios en el México contemporáneo” en Enrique de la Garza y Carlos Salas, *La situación del trabajo en México* (México: Plaza y Valdés).

Senen, Cecilia 2003 “Relaciones laborales, desregulación y modernización en los sectores de Telecomunicaciones, Agua y Saneamiento y Gas. El caso de Argentina (1990-2001)”. Informe de tesis de Doctorado, (México: UAM-Iztapalapa).

Stallings, Bárbara y Wilson Peres, 2000 *Crecimiento, empleo y equidad*, (Santiago: CEPAL-FCE)

Vega Ruiz, María Luz 2001 *La reforma laboral en América Latina. Un análisis comparado*. (Lima: OIT)

Vega Ruiz, María Luz 2003 “Libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en América Latina”. Programa Infocus, Documentos de Información, OIT

Velásquez Pinto, Mario 2003 “Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina”, Serie Financiamiento del Desarrollo, (Chile: CEPAL), 13-X,

Visser, Jelle 2002 “Empleo y comportamiento social en Holanda”. Instituto de Ámsterdam para Estudios Laborales Avanzados (AIAS), Universidad de Ámsterdam, presentado en el Seminario: “¿Cómo combatir el desempleo en la nueva economía? Un análisis de Chile, Latinoamérica y la experiencia Holandesa”. CEPAL, 26 de Noviembre de 2002, organizado por Corporación de Investigadores Sociales (CISO).

Von Bülow, Marisa 1998 “Reforma trabalhista em um contexto de integração hemisférica: o caso do Brasil”. Trabalho apresentado em: SEC 13 - Labor Studies, Latin American Studies Association – LASA XXI International Congress, Chicago.

Weller, Jürgen 1998 “Los retos de la institucionalidad laboral en el marco de la transformación de la modalidad del desarrollo en América Latina”, *Serie Económica* (Santiago: CEPAL) No. 10.

Weller, Jürgen 2000 “Economic Reforms, Growth and Employment” (Santiago: CEPAL).
