
Reformas laborales en países desarrollados y en desarrollo: entre el conservadurismo y la innovación institucional*

GRACIELA BENSUSÁN**

Resumen

En este texto se revisan distintas experiencias de reformas laborales adoptadas en los dos últimos decenios en países con distintos niveles de desarrollo, con el propósito de identificar los principales enfoques subyacentes en ellas y poner de manifiesto sus alcances y resultados. Desde esta perspectiva, se analiza la especificidad del caso mexicano y se señalan los principales factores que explican el conservadurismo dominante en este ámbito y que obstruyen la adopción de una reforma laboral integral e innovadora.

Abstract

This text reviews different experiences of labor reforms adopted during the last two decades in countries with different levels of development, with the aim of identifying the principal underlying approaches and demonstrating the reach of policies and their degree of success. The article considers the specific nature of the Mexican case from this point of view, identifying the main factors which favor the conservatism that dominates this field and which obstruct the adoption of a comprehensive and innovatory labor reform.

Palabras clave: Legislación laboral, instituciones, reformas, flexibilidad, protección, innovación y políticas de mercado de trabajo.

Keywords: labor legislation, institutions, reforms, flexibility, protection, innovation and employment market policies.

* Este artículo recoge resultados parciales de la investigación correspondiente al proyecto "Instituciones laborales y desempeño económico-social en América Latina", que dirijo con financiamiento del Conacyt (2001-2004). Sandra Solano, becaria de este proyecto, colaboró en la búsqueda de información y en la preparación de los cuadros.

** Profesora de tiempo completo en la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco y de tiempo parcial en Flasco, Sede México.

Introducción

México conserva prácticamente intacta una legislación laboral promulgada hace más de setenta años, conocida por brindar supuestamente gran protección a los trabajadores y, para muchos, por ser incompatible con las crecientes presiones competitivas. Por el contrario, otros países con diversos grados de desarrollo han introducido numerosos cambios en este ámbito a lo largo de las tres últimas décadas. Una ventaja de este retraso la constituye la posibilidad de aprovechar las enseñanzas derivadas de tales experiencias a la hora de reflexionar sobre la reforma laboral mexicana, lo que sin embargo no se hace frecuentemente en los análisis académicos, profesionales o políticos sobre el tema.

Aunque es evidente que los cambios mencionados resultan de contextos específicos y de factores culturales, sociales y políticos intransferibles, así como de complejos procesos sucedidos a lo largo de la historia que no pueden exportarse, el propósito fundamental de este trabajo consiste en identificar los principales enfoques subyacentes en dichas reformas y mostrar sus alcances desde una perspectiva comparativa. Se espera así poner de manifiesto la especificidad del caso de México y en particular de los factores que impiden ahí una reforma laboral integral e innovadora. Con tal fin, en primer lugar se examinarán los diversos enfoques que sustentan las reformas adoptadas en países con distintos niveles de desarrollo. La selección de ejemplos contrastantes, expuestos en la segunda (Dinamarca y Holanda) y tercera (Argentina, Brasil y Chile), partes del trabajo, se justifica por el interés de mostrar los variados contextos, contenidos y resultados de los cambios laborales, así como la orientación predominantemente conservadora de los introducidos hasta ahora en México. En el apartado final, relativo a este último país, se sostiene que precisamente esa limitada perspectiva ha impedido avanzar en la reforma de la legislación laboral y se describen, a modo de conclusión, algunas implicaciones de ese fracaso.

Enfoques, orientaciones y experiencias

Ante todo, debe considerarse que las tendencias de las reformas no son idénticas y que sus objetivos y sus logros son diversos. Sin embargo, uno de los argumentos más invocados y atendidos en la mayor parte de los casos —tanto en países desarrollados como en desarrollo— ha sido el de la necesidad de liberar al mercado de trabajo de las ataduras institucionales que habrían estado frenando el crecimiento de los empleos formales, particularmente de los grupos más vulnerables. Con esa intención,

se eliminaron candados y se flexibilizaron distintas restricciones en el manejo de las relaciones laborales en los centros de trabajo: duración de los contratos, reglas del despido, condiciones de trabajo, etcétera. Los opositores a las reformas, con o sin éxito, replicaron que los magros resultados en el crecimiento de los empleos asalariados se deben sobre todo a factores macroeconómicos y no tanto al carácter más o menos rígido de las instituciones laborales (Bensusán, 2003).

A pesar de que han transcurrido varias décadas desde que se adoptaron este tipo de reformas desreguladoras o flexibilizadoras, subsiste un intenso debate teórico acerca de sus efectos en el desempeño económico y social de los países donde ello ocurrió. Además, las evidencias sobre las ventajas de la mayor flexibilidad laboral, en sus diversas dimensiones (numérica, funcional, de los tiempos de trabajo y salarial), son hasta ahora escasas y poco consistentes, en tanto que se multiplican las pruebas de los altos costos generados por el aumento significativo de la precariedad laboral.¹ Precisamente por ello se estaría abriendo cada vez más espacio a la reflexión sobre experiencias intermedias, que combinan la flexibilidad laboral con la protección al trabajador, hasta el punto de que en Europa se ha acuñado el paradójico concepto de flexicurity: “flexiguridad”² (Madsen, 2002).

Otro enfoque innovador, muy cercano al arriba descrito, consiste en 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, hay 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 existir entre trabajadores y empleadores, indispensable para promover la mayor flexibilidad funcional y el incremento de la productividad) (Haagh, 2001; Weller, 1998). En consecuencia, desde una visión más amplia del desarrollo que integra a los recursos humanos, esta perspectiva subraya los costos de la movilidad laboral cuando no se acompaña de la debida protección. El precio de la flexibilidad lo paga no sólo el individuo como tal, sino 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 éstas no deberían soportar dichos riesgos aisladamente cuando se flexibilizan las reglas del despido o se fomentan los contratos temporales sin los debidos mecanismos de protección —tales como seguros de salud independientes de la situación laboral y de desempleo, sistemas de capacitación permanente y de

¹ Una revisión de los argumentos y evidencias referentes a los efectos de las reformas laborales en la economía y la sociedad se encuentra en Bensusán, 2003.

² Este neologismo integra los términos “flexibilidad” y “seguridad”. Una definición del mismo se ofrece en la siguiente sección de este trabajo.

pensiones eficaces para individuos con trayectorias laborales inestables, que cada vez más son la regla y no la excepción—. Ello explica por qué en muchos países latinoamericanos subsisten normas rígidas para despedir a los trabajadores e imponen fuertes indemnizaciones cuando éste se efectúa en forma arbitraria, tal como sucede en México.

De lo anterior se derivarían por lo menos dos condiciones fundamentales para introducir reformas a las normas laborales que, por lo general, no se toman en cuenta. Por una parte, es preciso considerar las necesidades del individuo —concepto más amplio que el de trabajador, donde se vinculan los derechos laborales y sociales con el de “ciudadanía”—³ en aras de obtener una mayor flexibilidad protegida que le permita afrontar la creciente inestabilidad de los mercados de trabajo a lo largo de su trayectoria vital (incluidas facilidades para obtener un primer empleo, hallar otro cuando se ha perdido involuntariamente el anterior y vivir satisfactoriamente al final del ciclo productivo). La idea es que los ciudadanos disfruten de “derechos ocupacionales” ligados al mercado de trabajo y no a una empresa en particular. Por otra, resulta evidente el carácter inseparable de las reformas en la legislación laboral respecto de las que deban adoptarse en las políticas del mercado de trabajo y en las instituciones de seguridad social, si es que se pretende alcanzar un adecuado equilibrio entre flexibilidad y protección (Haagh, 2001).

Las reformas adoptadas en países tan diversos como Dinamarca, Holanda, Brasil y Corea se inscribirían en esta orientación innovadora e integradora (Haagh, 2001). Sin embargo, hay una marcada diferencia entre los logros de los dos países europeos al respecto y los obtenidos en las otras dos naciones, donde los resultados son incipientes, debido a que ciertos ingredientes culturales, institucionales y políticos indispensables para el éxito de las medidas difícilmente se encuentran en los países de menor desarrollo. En consecuencia, la mayor parte de las reformas laborales aplicadas en América latina, emprendidas en el contexto de cambios estructurales de gran envergadura, no formaron parte de una estrategia de innovación institucional integral centrada en la protección del individuo—ciudadano y coordinada con las transformaciones de las políticas de mercado de trabajo y de las instituciones de bienestar social. Por el contrario, se inscriben esencialmente en una perspectiva conservadora o, si se prefiere, restauradora y parcial, pues tienden a privilegiar las necesidades de las empresas y, por tanto, a restablecer o ampliar en forma puntual las libertades patronales tradicionales, en detrimento de las prerrogativas de los trabajadores, todo ello conforme a las recomendaciones de los organismos financieros internacionales. Igualmente, las reformas se concibieron con una débil participación

³ En cuanto a los problemas de exclusión social y los derechos vinculados a la ciudadanía, véanse diversas contribuciones en Roberts, 2002.

de los actores, preocupados en general por aspectos distintos de los cambios y, en el caso de los sindicatos, con posiciones esencialmente defensivas debido a la ausencia de garantías. Tampoco se evaluó en forma previa la calidad de las instituciones existentes ni se crearon las condiciones necesarias para fortalecer las organizaciones sociales y las instancias gubernamentales, afectadas en su desempeño por los profundos cambios en los escenarios económicos y políticos. Por el contrario, pese al notorio incumplimiento de las reglas vigentes —común a las naciones en desarrollo—, no se elaboró ningún diagnóstico de sus causas ni se identificaron medidas capaces de proteger a los trabajadores de los efectos de la mayor flexibilidad laboral en contextos altamente competitivos. Así ocurrió, entre muchos otros países, en Chile (en una primera etapa de las reformas laborales) y en Argentina.

El enfoque “conservador” ha dominado también los esfuerzos por reformar la legislación laboral mexicana, frecuentemente justificado, en ámbitos gubernamentales y empresariales, en la necesidad de lograr el consenso social y político mediante la promoción de cambios graduales. En contra de tal planteamiento, se sostiene aquí que es el carácter conservador de ese enfoque y su desvinculación con las reformas en el campo de las políticas de mercado de trabajo lo que estaría frenando la gestación de un amplio apoyo social capaz de empujar hacia un modelo de regulación laboral alternativo, sustentado en un nuevo equilibrio entre los derechos y libertades de los trabajadores y las empresas y en el fortalecimiento del Estado de derecho.

Antes de ocuparnos de los procesos de reforma de los países latinoamericanos, describiremos algunos aspectos de los relativos a Holanda y Dinamarca, así como los factores que hicieron posible ahí la innovación institucional y la socialización de los costos de la flexibilidad laboral. Después examinaremos en forma comparativa las características de las reformas laborales en los tres países latinoamericanos seleccionados (Chile, Argentina y Brasil) donde, si bien se pretendió adoptar reformas legales originales e integrarlas con las de las políticas de mercado de trabajo, los resultados muestran que son necesarias todavía reformas más complejas.

La “flexiguridad” en Holanda y Dinamarca

Este concepto, utilizado con frecuencia para caracterizar las experiencias recientes de Holanda y Dinamarca, 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 concebido incluso como una “tercera vía” entre la flexibilidad característica de una economía liberal y las redes de seguridad social

típicas del Estado de bienestar escandinavo (*ibid.*). Sin embargo, debe aclararse que la “flexiguridad” no se limita al terreno de la seguridad social, sino que se extiende al ámbito de las legislaciones laborales que, en algunos países europeos, intentan regular el uso de las diversas formas de trabajo contingente (trabajo temporal, subcontratado, tiempo parcial, etc.), para contrarrestar o suavizar sus efectos adversos, de acuerdo con principios semejantes a los que inspiran la protección de los trabajadores de tiempo completo (Klammer, 2001). Esto se basa en el reconocimiento de que tales modalidades de contratación no sólo no desaparecerán en el futuro, sino que se aceptarán cada vez más como recurso para abatir los altos niveles de desempleo, en particular de grupos vulnerables, lo que no debería traducirse en precariedad y exclusión social. Se estima que, en promedio, alrededor de 20 por ciento de los empleos de la Unión Europea son flexibles y, también, que este porcentaje tiende a elevarse hasta alcanzar entre 30 y 40 por ciento en Inglaterra, Francia, Japón y Holanda. Por ello, asegurar una protección efectiva a quienes ocupan esos empleos ha resultado indispensable para los países que han emprendido el camino de las reformas (Carnoy, 2000).

Se entiende que las legislaciones laborales y los sistemas de seguridad social están adaptados para responder a la flexibilidad y fluidez de los mercados de trabajo cuando aseguran el acceso de las personas con empleos precarios (por lo general en pequeñas empresas, con bajos salarios, de manera temporal, por un reducido número de horas y muchas veces en forma independiente) a la protección social y cuando hay políticas que asignan compensaciones financieras para asumir las transiciones o discontinuidades a lo largo de las trayectorias laborales de los individuos, si bien aquéllas no existen en forma completa en ningún país del mundo. Si bien en muchos países se prevén “puentes” para transitar entre diversas situaciones —del trabajo de tiempo parcial al tiempo completo, del hogar al empleo, del estudio al trabajo, del empleo al desempleo—, no siempre se considera que deban ser situaciones protegidas. Dinamarca es uno de los que cuentan con avances más sistemáticos e innovadores al respecto (Klammer, 2001).⁴

Aunque el éxito danés, al haber logrado una eficaz combinación de crecimiento de la economía y del nivel de los empleos con baja inflación, es resultado del entorno macroeconómico —principalmente de las políticas que alentaron el crecimiento de la demanda—, también ha contribuido el considerable apoyo a las transformaciones económicas sustentadas en un “triángulo de oro”, construido a lo largo de un proceso histórico en que se forjaron compromisos entre los interlocutores sociales,

⁴ En otros países se han registrado verdaderos retrocesos, en tanto se ha buscado reducir los efectos redistributivos de los sistemas de seguros en ciertos riesgos, debido a lo cual resultaron menos socializados que antes recayeron más en el individuo (Klammer, 2001, p. 13).

se desarrolló el Estado de bienestar y se fortalecieron las políticas activas del mercado de trabajo. Este círculo virtuoso incluye *flexibilidad*, medida por el alto nivel de movilidad en el trabajo, ante las escasas restricciones legales en materia de contratación y despidos,⁵ *seguridad social* —incluido un efectivo y extendido seguro de desempleo— y *políticas activas de mercado de trabajo*. Altas tasas de rotación (30 por ciento en promedio) para la mayoría de las categorías de trabajadores y uno de los más bajos promedios de antigüedad en el empleo de los trabajadores en Europa (alrededor de 8 años) se han derivado de dicha combinación (muy particularmente del sistema de compensaciones por desempleo)⁶ y de la existencia de otros rasgos estructurales, como las menores barreras para el cambio de empleo entre empresas y la menor importancia de los mercados laborales internos, gracias al predominio de las empresas pequeñas y medianas (Madsen, 2002).

Ante el aumento y la larga duración del desempleo, se acordó en Dinamarca una política de moderación salarial y se adoptó una reforma (1992) destinada a limitar el papel del Estado, aumentar la confianza de los individuos en el mercado de trabajo y adecuar el sistema de entrenamiento a las necesidades de las empresas.⁷ Para ello, se modificaron los términos del seguro de desempleo al introducir dos periodos —uno pasivo y otro activo—, se estableció un sistema de asistencia basado en las necesidades individuales, se descentralizó dicho sistema por medio de consejos regionales tripartitos con facultades para ajustar el programa a los requerimientos locales, se vinculó el sistema vocacional de entrenamiento con los beneficios del seguro de desempleo y se adoptaron acuerdos de retiros pagados en tres circunstancias: cuidado de los niños, educación y años sabáticos para facilitar la rotación de los empleos. En los años siguientes, se redujo el periodo pasivo de disfrute de beneficios de cuatro a dos años (seis meses para los jóvenes no calificados) y posteriormente a un año (1999). Con estas reformas se pretendía aumentar las responsabilidades y exigencias de los individuos, aunque, al mismo tiempo, brindar los medios para, respectivamente cumplirlas y responder a ellas (Klammer, 2001).⁸

⁵ Cabe señalar que la flexibilidad numérica —manejo del volumen del empleo— es casi tan amplia como en Estados Unidos, el país más flexible de la OCDE.

⁶ Los beneficios por desempleo pueden obtenerse desde el primer día y por un máximo de cuatro años, en ciertas condiciones, y alcanzan aproximadamente 90 por ciento del ingreso previo de una gran parte de las personas desempleadas (Madsen, 2002).

⁷ El denominado Consejo Zeuthen, celebrado en 1992, logró un acuerdo entre los interlocutores sociales para moderar los aumentos salariales y mantenerlos en línea con los internacionales, factor que contribuyó a la caída del desempleo de 12.4 por ciento en 1993 a 7.8 por ciento en 1997 (Haagh, 2001).

⁸ El informe sobre empleo de la Comisión Europea de 1995 exigió a cada país aumentar la efectividad de las políticas activas de mercado de trabajo y evitar las prácticas que redujeran el interés de los individuos por ocupar un empleo. En este contexto cobró importancia el concepto de “empleabilidad”.

Entre los factores que posibilitaron estos acuerdos se encuentran el amplio sentido de “igualitarismo social”, la escasa diferenciación salarial y la fortaleza del sindicalismo en ese país, reforzada por las reformas de los años noventa. Las altas tasas de afiliación a organismos gremiales —de alrededor de 80 por ciento— se explican menos por el papel de éstos en la negociación de las condiciones de trabajo que por el desempeño en la estructura del sistema de bienestar social, sobre todo en la administración del seguro de desempleo y en el sistema de entrenamiento vocacional, lo cual reafirma su capacidad para lograr acuerdos de largo plazo y suscita su interés por las circunstancias de la población activa en su conjunto.⁹ A ello se debe que el concepto de *capacitación de por vida* y el de *flexibilidad combinada con protección y desarrollo de las capacidades de los individuos* sean rasgos centrales del sistema de empleo danés, en el que, como ya se dijo, no hay reglas destinadas a evitar o limitar los despidos.

En suma, Dinamarca tiene una de las legislaciones laborales más flexibles porque concede gran libertad a los patrones para despedir a los trabajadores. Se ubica hoy en el rango más alto de los países de la OCDE de acuerdo con los gastos realizados en políticas activas y pasivas de mercado de trabajo, tiene el más alto porcentaje de su fuerza de trabajo en programas de entrenamiento y calificación de Europa y, según las evaluaciones realizadas, ha logrado con las reformas laborales efectos benéficos en el nivel micro, al haber mejorado las oportunidades de empleo. Sin embargo, no han desaparecido importantes debilidades del modelo danés, como el desplazamiento de grandes grupos del mercado de trabajo que se inscriben en programas de transferencias de ingreso (lo que no constituye un fenómeno exclusivamente danés), a consecuencia de un permanente proceso de selección basado en criterios de productividad y de la facilidad para despedir trabajadores, que incrementan el riesgo de tener que afrontar separaciones involuntarias (Madsen, 2002).

De un modo semejante a la experiencia danesa, en Holanda se produjo desde los años ochenta una revitalización de los acuerdos sociales destinados a atender los problemas económicos y sociales y, muy particularmente, los relacionados con la competitividad, el crecimiento de los empleos y la conflictividad social.¹⁰ Entre los

⁹ La fortaleza del sindicalismo se debe a que el acceso a algunas formas de rotación en el trabajo depende de la afiliación al seguro de desempleo y a que los desempleados permanecen en las filas sindicales, lo que implica fuertes compromisos entre trabajadores activos y pasivos, como la aceptación de las políticas destinadas a distribuir mejor el trabajo existente (Haagh, 2001).

¹⁰ En noviembre de 1982, se firmó el acuerdo de Wassenaar, en virtud del cual los sindicatos aceptaron la caída de los salarios reales para atraer inversiones y permitir un nivel más alto de ganancias, como recurso para frenar la pérdida de empleos. A cambio, los empleadores aceptaron reducir la jornada de 40 a 38 horas semanales. Otros cambios afectaron los salarios del sector público, al desvincularse de los aumentos otorgados en el sector privado, lo que disminuyó significativamente el gasto en seguridad social —en tanto el sueldo mínimo reglamentario servía de base para las pensiones universales y otros beneficios sociales— (Visser, 2002). En general, la información contenida en este artículo relativa al caso de Holanda proviene de Visser. En caso contrario se cita la fuente.

problemas más serios surgidos a inicios de los noventa se cuentan el bajo nivel de la participación laboral —sobre todo del grupo de trabajadores de mayor edad y de las mujeres, aun cuando el desempleo tendía a disminuir—, el alto costo de la seguridad social y la mayor cantidad de pensiones de invalidez —vinculadas nuevamente desde 1989 con los salarios contractuales— respecto a otros países de la UE. Un acuerdo destinado a moderar los aumentos salariales y aumentar las inversiones de 1982, junto a las ganancias empresariales, dio inicio con gran éxito a una política denominada “Estrategia de empleo” y destinada a ampliar la participación laboral. En 1993, se produjo un cambio de enfoque en cuyo marco se suscribió un nuevo acuerdo social multianual —denominado “una nueva ruta”— orientado a descentralizar e inducir la participación y la responsabilidad individuales. En virtud de ello, los sindicatos disfrutaron de mayor libertad en las negociaciones salariales y diferenciaron los horarios de trabajo de los sectores y empresas para facilitar con ello la reducción de los mismos. El acuerdo se renovó en 1995 y 1997, en este último caso con una duración de cinco años y bajo el nombre de “Agenda 2002”, y comprendió temas muy diversos.¹¹ En 1995, los sindicatos y los empleadores firmaron un primer pacto relativo a los trabajadores con contratos temporales, que preveía el derecho al empleo continuado. Se reconoció también el disfrute de la jubilación después de cuatro contratos consecutivos o de un total de 24 meses de servicio. Al año siguiente, se firmó el convenio central sobre “Flexibilidad” y “Seguridad” y en 1999 se reformó la regulación al despido; asimismo, se estableció un compromiso entre empleadores y empleados y, dentro de los sindicatos, entre los trabajadores con y sin empleos fijos, todo lo cual facilitó la redistribución del tiempo de trabajo y la regulación del trabajo de tiempo parcial, para proteger a los trabajadores de cualquier discriminación basada en la duración del trabajo.

Los resultados alcanzados en Holanda fueron notoriamente positivos. La tasa de participación laboral en 2000 fue superior a 70 por ciento, porcentaje fijado como meta en la UE para 2010. Este logro se debió a múltiples factores, como las reformas encaminadas a aumentar la competitividad y la flexibilidad de la economía, el tipo de cambio favorable a las exportaciones, la moderación salarial y la reducción de las horas de trabajo, todo lo cual se tradujo en tasas de desempleo de alrededor de 4 por

¹¹ Entre los más importantes se incluyeron los siguientes: salarios y condiciones de trabajo (descentralización, diferenciación por sector y empresa, flexibilización y salario responsable), empleo (políticas de generación de empleo, responsabilidad compartida, capacitación permanente para todos los trabajadores), jornada de trabajo (diferenciación y flexibilización, estimulación de trabajo de tiempo parcial, permisos); trabajadores de edad avanzada (generación de empleo, jubilaciones anticipadas), desempleados (integración, igualdad de oportunidades, menores márgenes entre percepciones y salario mínimo estatutario) y condiciones de trabajo (fortalecimiento de políticas “antiestrés”).

ciento) muy inferiores a las de los demás países de la UE. También contribuyó a tal avance el hecho de que una parte significativa (9.5 por ciento) de la fuerza laboral, mayor que en otras naciones, recibía los beneficios de las pensiones de invalidez.¹²

Para concluir, el balance de estas experiencias pone de manifiesto la importancia medular de las políticas macroeconómicas y de los contextos específicos en que se negociaron los acuerdos de largo plazo. En particular, resultaron esenciales la incuestionable representatividad y legitimidad de los actores, el alto grado de confianza entre ellos, el espacio asignado a la interlocución social en distintos niveles, el equilibrio de fuerzas gracias al que ninguno de los actores podía imponer su propia lógica, la transparencia, la credibilidad y la efectividad de las instituciones y la fortaleza previa y el nivel de amplitud de los respectivos Estados de bienestar. Se trata de factores que sin lugar a dudas no se hallaban presentes —al menos no con la misma fuerza— en otras experiencias de reforma laboral, lo que explica en gran medida las diferencias de alcance, orientación y resultados.

Argentina, Brasil y Chile: entre el conservadurismo y la innovación¹³

Hay discrepancias respecto al alcance de las reformas laborales adoptadas en las tres últimas décadas en Sudamérica. Desde una perspectiva crítica del “gradualismo” y la parcialidad de las reformas laborales, éstas fueron insuficientes en tanto todavía subsisten regulaciones laborales rígidas (por ejemplo, en casi todos los países se exige al patrón el pago de indemnizaciones de diverso monto a los trabajadores en caso de despido injustificado) y resultaron mucho más superficiales que las reformas estructurales adoptadas en la región. Según Márquez y Pagés (1998), desde mediados de los ochenta sólo cinco naciones emprendieron reformas laborales profundas, en contraste con 23 (de un total de 26) que establecieron reformas comerciales profundas, 24 que reformaron sus sistemas financieros y 14 que concretaron privatizaciones por

¹² Otro logro fue la reducción del desempleo de largo plazo. Cabe señalar que, aunque en 1999 casi 40 por ciento de los trabajadores eran de medio tiempo, (mientras el promedio europeo era sólo de 20 por ciento), 72 por ciento de quienes se encontraban en esta modalidad habían optado voluntariamente por ella (principalmente mujeres casadas y jóvenes que querían combinar el trabajo con la maternidad), lo que no excluye el hecho de que las regulaciones laborales facilitaron este tipo de contrataciones. Ese año, 11.5 por ciento de los trabajadores eran temporales y la mitad de ellos habían elegido serlo.

¹³ Para elaborar este apartado se revisaron fuentes bibliográficas y de legislación que se indican en el texto, así como los informes nacionales preparados en el marco del proyecto de investigación mencionado en la nota del título del presente 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).

un monto superior en algún año al 1 por ciento del PIB. Entre las causas de los marcados límites de las reformas o de la inexistencia de éstas se cuentan 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 podrían 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). Otros recuentos ofrecen diagnósticos diferentes al recién expuesto, considerando que a lo largo y ancho de América Latina, en prácticamente todos los países se habrían introducido una o más veces modificaciones de trascendencia en las instituciones laborales fundamentales, con la casi única excepción de México, donde de todas formas ocurrieron cambios en los hechos y se están discutiendo diversas iniciativas al respecto (Vega, 2001).

Aunque hay diferencias sustanciales en los contextos, los procedimientos y los alcances de los cambios impuestos en esas naciones latinoamericanas, en todos los casos —incluso en Brasil, donde se realizaron esfuerzos de innovación institucional y de integración de las reformas con las políticas de mercado de trabajo— resultaron insuficientes para responder a uno de los retos más importantes de las economías globalizadas: combinar efectivamente la competitividad y la protección social. Éste es precisamente uno de los requerimientos de la reforma de la legislación laboral mexicana, por lo que conviene recordar las lecciones que se desprenden de las experiencias mencionadas. Cabe destacar que los casos de Brasil y Argentina guardan una estrecha vinculación con el de México en razón del idéntico pasado corporativo y del fuerte intervencionismo estatal característico del modelo de sustitución de importaciones conforme al cual se forjaron originalmente o se consolidaron las instituciones laborales.¹⁴ Aunque en Chile este intervencionismo fue menor, las reformas laborales también se asociaron ahí a cambios del régimen político —sea durante la dictadura militar o en el marco de la transición a la democracia— y a la profunda reestructuración del modelo económico, al igual que en los otros dos países. Así, los tres casos seleccionados en la región guardan afinidades importantes con el contexto en que tendría que formularse una posible reforma de la legislación mexicana.

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

EL CONTEXTO

Se ha señalado que los tiempos de las reformas laborales, en relación con los de los cambios estructurales orientados al mercado (liberalización económica, privatizaciones, etc.) y los de los sistemas políticos (autoritarismo *vs.* democracia), representan uno de los factores determinantes del alcance de esas innovaciones (Haagh y Cook, 2003). Así, cuando aquéllas ocurrieron en contextos autoritarios y se asociaron a las reformas orientadas al mercado, las flexibilizaciones laborales se hicieron más profundas (lo que se ilustra aquí con el caso chileno), mientras que cuando se asociaron a procesos de democratización y precedieron a las políticas neoliberales las oportunidades de profundizar o consolidar los derechos colectivos y afianzar el surgimiento de un “nuevo sindicalismo” interesado en la innovación institucional fueron mayores (Brasil). Las reformas flexibilizadoras introducidas en Argentina coincidieron con una reestructuración económica de gran envergadura y se adoptaron después de la transición política a la democracia, lo que permitió contrarrestar en alguna medida las exigencias más extremas, pero la renovación del régimen sindical se postergó al sacrificarse frente a las primeras. El cuadro siguiente muestra la ubicación de las reformas laborales en el contexto de los cambios económicos y políticos ocurridos en esos tres países. En todos los casos pueden mostrarse etapas diferenciadas en el proceso de reforma.

Cuadro 1. Contexto de las reformas

Periodo	Argentina	Brasil	Chile
1970–1989	<p>Golpe de Estado de 1976</p> <p>Liberalización de precios</p> <p>Ajuste del tipo de cambio</p> <p>Congelamiento temporal de los salarios</p>	<p>Privatizaciones de empresas (pequeñas en su mayoría)</p>	<p>Golpe de Estado de 1973</p> <p>Reformas estructurales y políticas de estabilización</p> <p>Estado subsidiario</p> <p>Predominio del mercado</p> <p>Liberalización del mercado de capitales</p> <p>Apertura externa</p>

Periodo	Argentina	Brasil	Chile
1970–1989	1976–1987 Intervención en sindicatos Suspensión de negociaciones colectivas	1979–1984 Transición del régimen militar al democrático	1973–1978 Desregulación laboral en la práctica y represión sindical
	1983 Democratización	1985 Democratización	1979–1989 Reforma laboral: desregulación formal del mercado de trabajo y bajo grado de fiscalización
	Plan Austral	Constitución de 1988 “Sistema híbrido” (con preceptos liberales y a la vez corporativos)	<i>Plan Laboral</i> de 1979: restablecimiento de la negociación colectiva, la actividad sindical y la huelga en condiciones muy diferentes de las imperantes hasta 1973 Reforma del sistema de seguridad social 1989 Democratización

Periodo	Argentina	Brasil	Chile
1989–2002	Privatizaciones durante todo el periodo Desde 1990, ampliación del proyecto Mercosur	Privatizaciones durante todo el periodo	Política económica de crecimiento con equidad Políticas activas de mercado de trabajo Promoción de la flexibilidad laboral junto a nuevos instrumentos de protección social Fortalecimiento de la función fiscalizadora de la administración del trabajo
	1989–1990 Reformas laborales flexibilizadoras Ley de convertibilidad Apertura externa Desregulaciones	1989–1994 Reformas laborales flexibilizadoras Plan real. Política de estabilidad económica	1990–1991 Reforma laboral restauradora de derechos individuales y colectivos Privatizaciones
	1991–1992 Reformas laborales flexibilizadoras		

Periodo	Argentina	Brasil	Chile
1989–2002	1993–1994 Reforma del sistema de seguridad social	1994–1999 Reformas laborales flexibilizadoras	
	1995–1996 Reformas laborales flexibilizadoras	1999–2001 Reformas del sistema de justicia laboral	
	1998–1999		
	Reforma restauradora y flexibilizadora		
	2000–2001 Reforma laboral Formalización de relaciones laborales y descentralización de la negociación colectiva	2000–2001 Reformas laborales que mejoran el sistema de vigilancia y aplicación de las normas	2001 Profundización de la reforma anterior Mejoramiento del sistema de vigilancia y aplicación de las normas

Fuente: elaboración propia con base en diversas fuentes bibliográficas.

Como se observa en la tercera columna, los cambios más profundos de las reglas laborales de Chile se registraron durante la dictadura que siguió al golpe de Estado de 1973, al lado de una generalizada represión sindical. Las transformaciones ocurrieron primero por la vía de los hechos y se formalizaron a partir de 1979, cuando se derogaron numerosas leyes y se eliminaron restricciones para posibilitar un manejo discrecional de las relaciones laborales, además de reducirse las facultades de los sindicatos e introducirse una reforma sustancial del sistema de seguridad social tendiente a privatizarlo. Por el contrario, a partir de 1989, se inaugura una nueva etapa de reformas, que siguió al triunfo de la democracia política y se ha considerado como un esfuerzo por restaurar derechos y libertades conculcados durante la dictadura, así como por fortalecer los mecanismos de vigilancia más estricta del cumplimiento de las normas laborales. Sin embargo, este caso ilustra las limitaciones del proceso de reforma laboral derivadas de la decisión política de mantener en lo fundamental los lineamientos económicos heredados del régimen militar. Aunque la democracia obligó a reconocer la interlocución sindical y fortalecer la fiscalización gubernamental, los empresarios y las exigencias derivadas del modelo exportador presionaron con relativo éxito para evitar innovaciones que permitieran socializar los riesgos mejor que al exigir indemnizaciones por despidos injustificados, aun cuando se dieron los primeros pasos en esa dirección al adoptarse políticas activas de mercado de trabajo y aprobarse el seguro de desempleo en 2001 (Campero, 2002).

El caso argentino difiere del anterior en tanto las reformas laborales se produjeron en un contexto democrático y fueron precedidas por la recuperación de los derechos colectivos que habían sido cercenados por el régimen militar, sin que el gobierno de Alfonsín cumpliera con su propósito de desmontar el corporativismo y democratizar el mundo sindical. Esta situación implicó un cierto freno en el propósito de su sucesor de adecuar las instituciones 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 se combinaron con algunas formas de protección social destinadas a amortiguar los costos de la modernización, si bien éstas tuvieron un valor más simbólico que real (Palomino, 2002). Los sindicatos prefirieron ceder derechos individuales (estabilidad laboral y garantías salariales) para conservar los recursos y derechos colectivos, y se interesaron poco por conseguir “nuevos derechos ocupacionales” (Haagh y Cook, 2003).

Finalmente, el caso de Brasil ilustra las mayores oportunidades de una reforma integral e innovadora, porque ésta se impuso al cabo de un proceso de transición política que precedió en más de un lustro al inicio de las políticas orientadas al mercado. Una reforma constitucional adoptada en 1988 fortaleció los derechos individuales y colectivos (muchos de los cuales se venían ejerciendo en la práctica) y mantuvo

algunos de los mecanismos en que se sustentaba tradicionalmente el poder sindical (unicidad sindical, impuesto sindical obligatorio, derecho de huelga), al mismo tiempo que redujo la intervención del Estado (Bensusán y Von Bülow, 1997). Aunque se conservaron las estructuras corporativas, la capacidad del “nuevo sindicalismo” de frenar el alcance de las reformas flexibilizadoras y avanzar en el terreno de la negociación colectiva, y además de conseguir la adopción de programas innovadores, fue mayor que en los otros dos países (en gran medida debido al poder de movilización mostrado durante los años ochenta).

LOS PROCEDIMIENTOS

Salvo en las reformas laborales impuestas desde arriba durante la dictadura chilena, los actores sociales y políticos tuvieron una participación importante en estos procesos, con variaciones según etapas y países. Sin embargo, en ninguno de los casos los procesos de concertación con que se buscó acercar las posiciones divergentes partieron de diagnósticos compartidos o de diseños de conjunto para resolver los problemas laborales. Tampoco dieron lugar a acuerdos de largo plazo que impulsaran la plena articulación de las reformas en las políticas de mercado de trabajo, las legislaciones laborales y las instituciones de seguridad social. Las diferencias en la distribución del poder político —aun cuando en la fase democrática de los tres casos se cuenta con regímenes políticos presidenciales—, tanto entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo (resultan definitivas las facultades para legislar por decreto) como entre los diversos partidos (según que haya o no partidos o coaliciones partidarias mayoritarias) explican en gran medida el mayor o menor avance alcanzado con los cambios laborales. El Poder Judicial desempeñó también un papel destacado, en tanto que su interpretación de los derechos establecidos actuó en favor o en contra de las aspiraciones flexibilizadoras o democratizadoras —según el caso— dominantes en medios gubernamentales y empresariales. Otro factor decisivo fue el carácter simétrico o asimétrico de la distribución del poder entre los actores, pues determinó que en ocasiones avanzaran más las posiciones empresariales o se impusieran los vetos de los sindicatos.

En Chile, el primer gobierno de la Concertación procuró establecer 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 periodo 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 orientados a fortalecer

los sindicatos y promover la negociación colectiva (Campero, 2002). En esa oportunidad se contó sin embargo con diagnósticos de la situación laboral del país, incluidos los problemas derivados 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 el organismo sindical mayoritario, 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 globales respecto a las mismas. En ambos países el Poder Judicial contribuyó con sus interpretaciones a remover obstáculos para la movilidad laboral. Además, en Argentina se recurrió a diversos mecanismos secundarios —como reglamentos *ad hoc*— que influyeron profundamente en los derechos de los trabajadores. 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 permitieron un mayor intercambio político que el registrado durante el primer gobierno democrático (1983–1989). Entonces, el sindicalismo aprovechó con gran fortuna su capacidad de veto en numerosas huelgas y movilizaciones y logró frenar cambios (descentralización de la contratación colectiva, mayor pluralidad, etc.) que implicaban la pérdida de fundamentales recursos de poder colectivos. En la etapa siguiente, cuando se realizaron experiencias de negociación tripartita, el respaldo a las reformas flexibilizadoras se brindó a cambio de limitarlas, preservar los privilegios corporativos, admitir la incorporación a nuevos negocios surgidos de la privatización de las empresas, crear las administradoras de fondos de pensión y jubilación y las aseguradoras de riesgos de trabajo, y aumentar el número de afiliados a las obras sociales (Palomino, 2002). Por el contrario, a pesar de las dificultades prácticamente inéditas a que se enfrentaba el mercado de trabajo —altas tasas de desempleo, informalidad, trabajo no registrado—, los esfuerzos de negociación no se orientaron a la búsqueda de nuevos derechos ocupacionales y a modificar el enfoque de las reformas, que pretendían 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 ese país se ha explicado por la ausencia de garantías, que orillaba a las organizaciones a asumir posiciones defensivas (*ibid.*).¹⁵

¹⁵ Esta tendencia también podría explicarse por las tensiones surgidas en el seno de la Confederación General del Trabajo (CGT) a causa de su alineamiento a las políticas neoliberales, que provocó una escisión ideológica en el seno del organismo y el surgimiento, en 1996, de la Confederación de Trabajadores de Argentina (CTA) fuertemente vinculada con los movimientos sociales (Palomino, 2002). La nueva organización se preocuparía mucho más por ampliar los derechos sociales, mientras que la CGT habría evolucionado hacia un sindicalismo de “negocios”, semejante al dominante en Estados Unidos hasta mediados de los noventa, en esencia dedicado a defender los intereses corporativos de sus afiliados (Senen, 2003)

En suma, la mayoría legislativa de la que disfrutó el Partido Justicialista durante los noventa y el alineamiento sindical con el gobierno a cambio de la preservación de derechos y recursos colectivos de poder resultaron fundamentales. Sin embargo, la formación de la mayoría legislativa durante el régimen del presidente De la Rúa (1999–2001) se complicó por las disputas en el seno de la coalición política gobernante. Aunque finalmente se aprobaron los cambios propuestos por el mandatario, la legitimidad de los votos con que se autorizó en el Senado la última de las reformas en este ámbito quedó seriamente entredicho (Palomino, 2002). Todo ello, aunado a la profundización de la crisis económica de ese país, hace suponer que la posibilidad de construir en el futuro inmediato un escenario político y social propicio para adoptar una reforma laboral innovadora es en Argentina aún más limitada que en los otros dos países.

El “nuevo sindicalismo” de 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, y desplegó una intensa movilización durante toda la década siguiente para lograr reconocimiento a su carácter de interlocutor del sector empresarial. Cuando en los noventa se sintieron las presiones para adoptar reformas que facilitaran la adaptación de las empresas, en los hechos ya había un mercado de trabajo altamente flexible y la CUT pudo resistir aquéllas en gran medida. La participación de los sindicatos en espacios de negociación y diálogo en el plano nacional, en el sectorial y en los centros de trabajo, y el debate escenificado acerca de las tendencias más negativas del mercado de trabajo abrieron las oportunidades para la innovación institucional en el campo de la capacitación y la generación de ingresos, lo que se tradujo también en la intervención de las tres centrales sindicales más importantes (CUT, Forza Sindical y CGT) en el diseño de las políticas sociales (Haagh y Cook, 2003).

Puede concluirse que es en Brasil donde las condiciones de la concertación resultaron más favorables para innovar e integrar así reformas más amplias, que combinaban la mayor flexibilidad en los centros de trabajo, a partir de niveles muy bajos de protección en ese ámbito, con nuevas formas de amparo individual de los trabajadores en diversas circunstancias y con la renovación de los derechos colectivos, como se mostrará en el apartado siguiente. Sin embargo, los límites de esta experiencia se expresaron en la insistencia del gobierno de F.H. Cardoso para imponer reformas puntuales por la vía de medidas provisorias, no concertadas con los actores sociales, sin espacios de diálogo institucionalizados que alentaran negociaciones de mayor alcance y largo plazo (Von Bülow, 1998). La llegada a la presidencia de Luis Ignacio Da Silva, de origen sindicalista y proveniente del PT, podría debilitar la fuerza de esos obstáculos.

Cuadro 2. Procedimientos

País	Periodo	Participación de actores sociales	Fuente
Argentina	1989–1990	Diálogo que pretende satisfacer al Partido Justicialista, sindicatos y empresarios.	Iniciativa del Ejecutivo Mecanismos legislativos <i>sui generis</i> . Leyes
	1991–1992		Iniciativa del Ejecutivo
	1993–1994	Debates sobre objetivos económicos y justicia redistributiva, en el marco de negociaciones tripartitas.	Iniciativa del Ejecutivo Legislativo Leyes y decretos Jurisprudencia
	1995–1996		Iniciativa del Ejecutivo Legislativo
	1998–1999	Intentos del gobierno de obtener apoyo político: del sindicalismo, al derogar formas de contratación a tiempo parcial y otorgar subsidios; de los empresarios, al reducir costos de indemnizaciones y aportaciones de carácter preventivo.	Iniciativa del Ejecutivo Leyes
	2000–2001	Negativa del sindicalismo a la derogación de la “ultractividad” de los convenios colectivos. Dudas sobre la transparencia y legitimidad del Senado.	Iniciativa del Ejecutivo Decreto Ley
Brasil	1988	Diálogo Controversia entre dos posiciones: la defensa del modelo sindical prevaleciente (por parte de PCB, PSB, la mayoría de PFL, PMDB, PDS y PL) y la libertad y autonomía sindical (por parte de PT y minoría de PMDB, PFL, PDS y PL)	Legislativo Asamblea Constitutiva

País	Periodo	Participación de actores sociales	Fuente
Brasil	1989–1994	Diálogo tripartito Formación de instancias de debate como el Foro Nacional sobre Contrato Colectivo y Relaciones de Trabajo (1992). Hasta 1995, reforma impulsada por el sindicalismo para consolidar y ampliar sus organizaciones y fortalecer su papel en la regulación de las relaciones laborales.	Ejecutivo y Legislativo. Proyectos de ley y medidas provisorias basadas en iniciativas del Poder Ejecutivo, principalmente. Dificultades para aprobar la desregulación controlada: el Ejecutivo hace frente a planteamientos opuestos de la Comisión del Trabajo y de los parlamentarios de izquierda.
	1995–1999	Pérdida progresiva de la capacidad de los sindicatos para intervenir y hegemonía ascendente de la posición neoliberal.	Iniciativas del Ejecutivo. Medidas provisorias.
	1999–2001	Diálogo limitado. Oposición de algunos sectores sindicales.	Iniciativa del Ejecutivo. Enmienda constitucional. Leyes.
Chile	1979–1989	Imposición. Suspensión de las funciones del Congreso nacional.	Iniciativa del Ejecutivo. Decretos y leyes.
	1990–1991	Diagnósticos previos sobre la situación laboral provenientes de diversas fuentes. Acuerdo en el marco de la transición democrática.	Iniciativa del Ejecutivo. Acuerdo interpartidario.
	1990–2003	Intenso debate durante la segunda mitad de los noventa y consensos parciales.	Iniciativa del Ejecutivo. Legislativa. Acuerdo interpartidario.

Fuente: elaboración propia.

FUNDAMENTO Y CONTENIDO DE LAS REFORMAS

Dos habrían sido en principio las orientaciones de las reformas adoptadas en la región: una de ellas, más fuerte que la otra, tendió a reducir costos laborales, a restringir los derechos individuales y a promover así la flexibilidad en las empresas (Argentina y Chile en una primera etapa); otra habría procurado consolidar, mejorar y modernizar los derechos e instituciones (Argentina, Brasil y Chile, en una segunda fase) (*ibid.*). Aunque en algunos de los países concernidos se introdujeron paralelamente cambios en los sistemas de seguridad social y en las políticas de mercado de trabajo, no se logró la articulación necesaria para responder a las exigencias de mayor flexibilidad de las empresas y proteger al mismo tiempo a los trabajadores. Por el contrario, muchas disposiciones nuevas, al combinarse, agravaron la precariedad laboral y la exclusión social, aun cuando ello ocurrió de un modo distinto en cada país. Conviene destacar también que, aunque no se eliminaron en lo fundamental las restricciones en el manejo de las relaciones laborales, ante la imposibilidad de ofrecer nuevas medidas de protección al conjunto de los trabajadores (por ejemplo, seguridad social para los empleados con contratos atípicos o precarios), fueron aún menores los esfuerzos y los logros en cuanto a fortalecer a las organizaciones sociales y las instancias gubernamentales, cuya capacidad de representación y fiscalización, respectivamente, terminó sumamente afectada por el proceso de reestructuración económica.

Los fundamentos en que se basan las reformas son notoriamente coincidentes en los tres países, si bien varían según las distintas etapas y los contextos específicos en que aquéllas se debatieron, tal como se desprende del cuadro 3. Incluso hay propósitos contradictorios, avances y retrocesos sistemáticos en los objetivos perseguidos, muchos de los cuales se relacionan con respuestas a la coyuntura económica o con el fracaso de los pronósticos y expectativas, más que con diseños previos del tipo de relaciones laborales que se deseaba impulsar.

Los cambios fueron recurrentes en Argentina, hasta el punto de que, entre 1989 y 2001, no hubo un solo año sin que se adoptaran reformas laborales. Las más importantes se registraron en el ámbito de los derechos individuales y se orientaron a aumentar la flexibilidad en las empresas, sobre todo en cuanto a los costos de entrada y salida (ampliación de periodos de prueba, contratos atípicos y temporales, tiempo parcial y de aprendizaje), a facilidades para el despido por razones tecnológicas, a reglas especiales para pymes y a disminución de aportaciones patronales. Muchos de estos cambios se revirtieron con las reformas de 1998. En respuesta a la necesidad de reforzar la estabilidad de precios, se definieron reglas (“Decreto sobre productividad” y Ley de convertibilidad) que obligaron a las empresas a no aumentar los

salarios si no estaban respaldados por aumentos en la productividad. En cuanto a la jornada, se fijaron límites para las horas extraordinarias y se regularon las excepciones. Las reformas de 2000 tendieron a regularizar las situaciones de trabajo, pues se asignaron subsidios a los empleadores y se concedieron rebajas de aportaciones en determinadas circunstancias; asimismo, aumentaron las indemnizaciones laborales en casos de trabajo deficiente o no registrado (se llegó a estimar que en la ciudad de Buenos Aires más de 40 por ciento del empleo se hallaba por entonces en tal situación¹⁶). En materia de derechos colectivos los cambios fueron menores: se reguló la huelga en los servicios públicos, se tendió a ablandar algunas reglas relativas a la negociación colectiva —nivel de negociación y duración— y se permitió que la flexibilización de la jornada y de otras reglas se acordara en este ámbito —determinación semanal, mensual o anual de la jornada, ampliación del periodo de prueba—. Se fijaron también nuevas normas relativas a la representatividad de empleadores y sindicatos en la negociación colectiva y se determinó en qué condiciones quedaría sin efecto la “ultraactividad” (prórroga automática) de los convenios colectivos. En cuanto al gobierno, primero se estableció su arbitraje obligatorio y luego se eliminó tal función. Otro campo de reformas fue la seguridad social (previsión y salud), donde se intentó sin ningún éxito asegurar a través del mercado un conjunto de prestaciones básicas (Palomino, 2002).

Los sindicatos argentinos lograron moderar las propuestas flexibilizadoras y frenar la privatización de las pensiones mediante un sistema mixto y su participación en el manejo de los fondos individuales, aunque los resultados al respecto son poco alentadores, pues se estima que sólo un tercio de la PEA aporta actualmente en forma habitual al sistema de pensiones (Palomino, 2002). Sus demandas y propuestas a propósito de la capacitación y el entrenamiento de los trabajadores y de la protección de movilidad laboral obtuvieron aún menos éxito. El seguro de desempleo instaurado en 1992 y otros programas de asistencia, algunos relativos a los grupos más vulnerables, fueron muy limitados y no permitieron asegurar la capacidad de adaptación al cambio tecnológico y a los mercados de trabajo (Haagh y Cook, 2003).

Si bien Brasil siguió un patrón semejante al de Argentina en cuanto al impulso de la flexibilidad en las empresas (contratos de duración determinada, tiempo parcial, bancos de horas, etc.), lo hizo 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, pues los empleadores en distintos niveles han tenido que reconocer su carácter de interlocutor. Las reformas constitucionales de 1988 dejaron como saldo un sistema sindical “híbrido” al conservarse los candados corporativos —unici-

¹⁶ Lo Vuolo (1997), citado por Haagh y Cook, 2003, n. 22.

dad sindical, impuesto sindical obligatorio—, a la vez que se limitó la intervención estatal en este ámbito, gracias a lo cual es posible una auténtica autonomía y renovación en la vida sindical. La fortaleza del sindicalismo en este país se tradujo en efecto en una mayor capacidad de movilización para propugnar planes destinados a proteger a los trabajadores en un contexto de alta movilidad laboral y debilitamiento de los derechos tradicionales vinculados a una empresa o puesto de trabajo en particular. Al respecto, se han formulado en distintos niveles programas diversos que instan a los sindicatos y organizaciones sociales, junto a los empleadores y gobiernos, a debatir temas que tocan aspectos de la ciudadanía social. Entre ellos se encuentra el Fondo de Asistencia al Trabajador, que provee apoyo a través de los sindicatos y otras instancias y otorga incentivos a las pymes para generar empleo y capacitación. Sin embargo, las altas tasas de rotación —superiores a 30 por ciento anual— siguen 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 aspira a atenuar el colapso de la justicia del trabajo ante el creciente número de conflictos. La creación del “rito sumarísimo” 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, las reformas de los noventa buscaron restaurar la protección de los trabajadores fundada en el reconocimiento de sus derechos individuales y colectivos. En el terreno de los contratos individuales, se limitó el uso de los 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 otra parte, las reformas del 2001 establecieron con mayor detalle las causales de despido, se eliminaron otras y se incrementaron 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 y 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 el establecimiento de un seguro de cesantía destinado a proporcionar ingresos, capacitación e información laboral a los desempleados en determinadas condiciones. Igualmente se creó un Fondo de Capacitación Sindical que provee financiamiento a las actividades de los sindicatos

que pretenden mejorar las relaciones laborales y se reformó el Estatuto del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Campero, 2002 y García Huidobro, 2002).

Como se desprende de la descripción de los objetivos, alcances y dimensiones de las reformas recogida en el siguiente cuadro, después de más de una década de abatirse la protección de los trabajadores en los tres países, se dieron algunos pasos para superar la ineffectividad de las regulaciones e instituciones laborales. Las medidas que fomentan la regularización del trabajo no registrado y aumentan las causas y el monto de las sanciones, así como las facultades y atribuciones de las instancias gubernamentales competentes, son parte de la estrategia elegida para alcanzar tal fin. Puede pensarse que la búsqueda de alternativas para los sistemas de vigilancia y fiscalización tradicionales y la creciente intervención de los actores en esa tarea formarán parte central de la agenda de reformas de los próximos años en los tres países considerados aquí.

Cuadro 3: Contenidos

País	Período	Fundamento principal/ Objetivo	Alcance	Dimensiones				
				Flexibilidad	Libertad sindical	Descentralización de la negociación colectiva	Efectividad del sistema de vigilancia y aplicación	Articulación con políticas de mercado de trabajo
Argentina	1989-1990	Satisfacer demandas cruzadas de actores sociales	Restringido	Mayor				No realizada
	1991-1992	Reforzar el sistema de estabilización de precios	Restringido	Mayor				No realizada
	1993-1994	Reducir rigidez legal y altos costos Atraer capitales	Restringido	Mayor		Mayor		No realizada
	1995-1996	Abatir las altas tasas de desempleo	Restringido	Mayor		Mayor	Menor	No realizada
	1998-1999	Responder a demandas de sindicatos y empresarios	Restringido	Menor				No realizada
	2000-2001	Formalizar relaciones laborales y descentralizar la negociación colectiva	Restringido	Mayor		Menor		Realizada

País	Periodo	Fundamento principal/ Objetivo	Alcance	Dimensiones				
				Flexibilidad	Libertad sindical	Descentra- lización de la negociación colectiva	Efectividad del sistema de vigilancia y aplicación	Articulación con políticas de mercado de trabajo
Brasil	1988	Introducir cambios en el corporativismo. Garantizar mayor libertad sindical. Proteger derechos individuales.	Restringido	Menor	Mayor, aunque mezclada con restricciones			
	1989-1994	Moderar la excesiva regulación del mercado de trabajo y el alto desempleo.	Restringido	Mayor				Realizada
	1995-1999							
	1999-2001	Atenuar el colapso de la administración de justicia laboral.	Restringido				Mayor efectividad	
Chile	1973-1979	Suprimir las distorsiones de la asignación de recursos en la economía y el aumento del desempleo ocasionados por la regulación del mercado de trabajo. Atraer capitales.	Amplio	Mayor	Menor	Mayor	Menor	No realizada
	1973-1979							
	1990-2001	Impulsar el crecimiento con equidad. Compatibilizar flexibilidad con el adecuado ejercicio de derechos laborales y colectivos. Fortalecer el sistema de fiscalización y vigilancia.	Restringido	Mayor protección	Menor restricción	Mayor libertad	Mayor efectividad	Realizada

Fuente: elaboración propia con base en diversas fuentes bibliográficas y legislación.

RESULTADOS

Muchas de las reformas no pueden evaluarse en razón de que son muy recientes. Sin embargo, algunos datos pueden ilustrar los problemas subsistentes, así como las diferencias más importantes entre los países, como se ilustra en el cuadro 4. En Argentina se registran los resultados más adversos al respecto, en tanto se hizo una reforma de cierta magnitud que no solamente no solucionó el problema del empleo sino que lo agravó. De los datos disponibles para el caso chileno —en el que se anticiparon las reformas orientadas a flexibilizar las relaciones laborales y se lograron aparentemente los resultados más positivos— es posible derivar lecciones e identificar asignaturas pendientes en el terreno institucional si en verdad se desea combinar en adelante una mayor competitividad con una protección social más efectiva. Una evaluación de esta experiencia, tanto de los procedimientos aplicados como de los logros alcanzados, señala importantes cuestiones que otros países latinoamericanos también habrán de tomar en cuenta, como éstas: *a)* es necesario acompañar los procesos de cambio con esfuerzos sistemáticos destinados a eliminar las tensiones y la pérdida de confianza social que generan, lo que implica construir consensos respecto a las metas perseguidas y evitar los “atajos” tecnocráticos y autoritarios; *b)* la democracia obliga a abrir el debate sobre las nuevas realidades y sus posibles consecuencias en los trabajadores, así como a planear de manera coordinada las agendas de cambio en contextos transparentes y de mayor certidumbre y confianza; *c)* la liberalización y la flexibilización extremas generan efectos nocivos al aumentar la rotación de la fuerza de trabajo y disminuir las inversiones en capacitación; *d)* se requieren regulaciones efectivas que protejan a los trabajadores y faciliten su adaptación a los cambios económicos, promoviendo la movilidad laboral con seguridad; *e)* el viejo sistema de indemnizaciones en caso de despido debería combinarse cada vez más con otras formas de protección centradas en el individuo y más eficaces, tales como los seguros de desempleo y el acceso a la capacitación, a sistemas de pensiones y a servicios de salud —cualquiera sea la naturaleza y modalidad de la contratación—, así como a los sistemas de certificación de competencias laborales; *f)* la flexibilidad pactada en el nivel de la negociación colectiva es más ventajosa que la establecida de modo unilateral; *g)* la competitividad no puede sustentarse a largo plazo en la mano de obra barata, por lo que resulta necesario poner en práctica mecanismos que vinculen de manera estrecha la evolución de la productividad y los salarios; *h)* si de la negociación colectiva se derivan planes y medidas de mayor alcance temporal, resultará más fácil articular productividad y salarios y además se ganará tiempo y espacio para concertaciones de alcance más amplio (Campero, 2002).

Cuadro 4. Tendencias del desempeño económico

País	Periodo	Marco regulatorio	Nivel de crecimiento económico	Nivel de creación de empleos	Nivel de desempleo	Evolución de salarios	Evolución de productividad
Argentina	Hasta 1989	Legislación laboral sumamente protectora.	Bajo.	Bajo o descendente a veces.	Bajo y creciente.	Inestable. Bruscamente negativa en 1989.	Positiva.
	Desde 1990	Reformas flexibilizadoras.	Alto, pero decreciente.	Descendente en 1993 y 1994, luego creciente y de nuevo descendente a partir de 2001.	Creciente y alto desde mediados de los noventa.	Inestable.	Positiva. Negativa a partir de 1998.
Brasil	Antes de 1989	1988. Cambios en el corporativismo. Mayor libertad sindical.	Alto hasta 1980 y luego decreciente, con recuperación en 1984–1986.	Ascendente desde mediados de los ochenta.	Alto y decreciente desde mediados de los ochenta.	Positiva.	Negativa.
	Desde 1989	Reformas flexibilizadoras nacientes.	Descendente en 1990, y luego inestable, aunque alto entre 1993 y 1995.	Descendente entre 1990 y 1992, luego ascendente y por fin estancado.	Bajo y creciente a partir de 1998.	Negativa.	Positiva. Negativa a partir de 1998.

País	Periodo	Marco regulatorio	Nivel de crecimiento económico	Nivel de creación de empleos	Nivel de desempleo	Evolución de salarios	Evolución de productividad
Chile	Hasta 1973	Legislación compleja y sumamente protectora.	Bajo.	Bajo.	Bajo.	Estable.	Negativa.
	Entre 1974 y 1978	Desregulación en la práctica y represión de la actividad sindical.	Bajo.	Bajo y creciente.	Alto.	Positiva.	Negativa.
	Entre 1979 y 1989	Plan laboral: bajo nivel de regulación y de poder sindical.	Alto, en recuperación.	Alto.	Alto y creciente.	Negativa.	En retroceso.
	Desde 1990	Políticas activas de mercado de trabajo: flexibilidad laboral con protección.	Alto.	Alto.	Bajo.	Positiva.	En ascenso.

Fuente: elaboración propia. En el caso de Chile, con base en Campero, 2002, p.18 (cuadro 3); de Argentina y Brasil, en CEPAL, Panorama Social (varios años).

La reforma laboral en México: el predominio del conservadurismo

El caso mexicano es excepcional dentro de la región, ya que, después de más de quince años de intentos relativamente sistemáticos de adoptar una nueva legislación laboral, el asunto sigue siendo una asignatura pendiente. Aunque el contexto actual es sustancialmente distinto al inicial (1988), debido a la profunda reestructuración económica experimentada por el país y a la alternancia en la presidencia de la República en el 2000, predominan aún posiciones muy conservadoras incluso entre

quienes supuestamente impulsan la reforma.¹⁷ Este conservadurismo se manifiesta tanto en la idea de que debe avanzarse gradualmente en el cambio —dejando fuera el marco constitucional y con ello los pilares del arreglo original—,¹⁸ como en la preponderancia de las necesidades de las empresas y de sus aliados sindicales tradicionales —el “viejo sindicalismo”—, interesados en sostener las bases institucionales del viejo arreglo corporativo. También se expresa en el método elegido para buscar consensos respecto a la reforma: en lo fundamental, se insistió en las tradicionales tres partes y se reconoció como legítima una representación sindical heredada del arreglo sociopolítico que se debía transformar, por lo cual se imponía desde arriba una agenda gradual de los cambios que excluía los fundamentales, es decir de carácter constitucional. De ese modo, se juzgaban equivalentes los intereses ilegítimos de quienes pretenden conservar los privilegios corporativos y de quienes aspiran realmente a innovar las instituciones políticas y, finalmente, se encubría un juego de vetos mutuos que permite al “gobierno del cambio” justificar el gradualismo (Bensusán, 2003).

En este contexto, entre los principales factores que explican por qué no se ha reformado la legislación laboral mexicana se encuentran el fracaso de los métodos de “concertación” usados, pues su credibilidad resultó sumamente dañada después de quince años de arreglos con costos y beneficios desequilibrados; la inexistencia de una mayoría legislativa bajo control del Poder Ejecutivo —se desaprovechó cuando la hubo, hasta 1997—; el limitado margen en que se mueve el “nuevo sindicalismo” para promover una reforma laboral integral y con garantías, articulada con la reforma del modelo de desarrollo y del Estado; el creciente poder de los empresarios para imponer sus necesidades en los hechos —lo que se tradujo en una escasa efectividad de los derechos de los trabajadores—, y la decisión del “gobierno del cambio” de mantener a toda costa como interlocutor predilecto al sindicalismo tradicional, principal perdedor si se adoptara un modelo laboral alternativo. Todo ello explica la insuficiencia y la escasa viabilidad de las reformas acordadas en el seno de la Mesa Central de Decisión para la Actualización y Modernización Laboral (celebrada en junio de 2001 por la STPS, el CCE y el CT) presentadas al Congreso de la Unión el 26 de noviembre del 2002, sin el consenso de la UNT.¹⁹

Aunque propuestas de mayor alcance y más innovadoras, provenientes de medios políticos (PAN y PRD) y sindicales (UNT), buscan soluciones más completas para los

¹⁷ Sobre a la evolución de este proceso a partir de 1989, véase Bensusán, 2000 y 2003.

¹⁸ Aunque en Brasil también se conservaron en la Constitución aspectos básicos del arreglo corporativo, más importantes que ellos fueron los cambios orientados a permitir una auténtica renovación del sindicalismo (Bensusán y Von Bülow, 1997).

¹⁹ Véanse diferentes análisis del contenido de esta propuesta y sus limitaciones en Alcalde *et al.*, 2003.

problemas laborales nacionales con base en la experiencia de los países que ya han emprendido el cambio institucional, la propuesta CCE-CT desatiende todas las enseñanzas: insiste en aumentar la flexibilidad en los centros de trabajo por la vía unilateral y sin preocuparse por mejorar la protección del individuo; aumenta los candados que sujetan la vieja e ineficiente estructura sindical del país; mantiene intacta la estructura de la justicia laboral (tripartita y dependiente del Poder Ejecutivo), cuya credibilidad ha sido muy afectada por diversas razones; no incluye cambio alguno destinado a aumentar la probabilidad y el monto de las sanciones ante las transgresiones a la legalidad y no establece articulación alguna entre los cambios en la legislación laboral, las deficiencias en las instituciones de seguridad social y la fragilidad e insuficiencia de las políticas pasivas y activas del mercado de trabajo. El tema del seguro de desempleo, que formó parte de las reformas en los otros tres países latinoamericanos y sigue siendo un pilar de la protección social en los países desarrollados, ni siquiera fue parte de la agenda de las reformas, al igual que quedaron fuera los temas constitucionales (Bensusán, 2003).

Aunque en el Congreso de la Unión no haya la mayoría legislativa necesaria para aprobar esa propuesta incompleta, el problema es que tampoco surgirán en un corto plazo oportunidades reales para promover un debate amplio y una transformación institucional integral acorde con las necesidades de las empresas, de los trabajadores y de la sociedad en su conjunto. A partir de las enseñanzas de las reformas laborales instituidas en los países desarrollados y en vías de desarrollo aquí considerados, las consecuencias de esta parálisis serían las siguientes:

1. Subsistirá exclusivamente un sistema de “protección” tradicional del puesto de trabajo, sustentado en restricciones en las formas de contratación temporal y en cuantiosas indemnizaciones, mientras la flexibilidad avanza por la puerta de atrás: caída de los salarios, incumplimiento notorio de la legislación e improbabilidad de sancionarlo, corrupción y complicidad sindical, desconfianza respecto a la imparcialidad de las autoridades y la justicia de los mecanismos de prevención y resolución de conflictos. Lo grave es que este tipo de “protección” tradicional puede llegar a afectar la creación de empleos sin servir al trabajador en las nuevas circunstancias de los mercados. Sin embargo, los sindicatos que verdaderamente representen a los trabajadores se verán obligados a defender “a ultranza” lo que existe, por insuficiente que sea, mientras el gobierno y los empresarios no acepten que es imperativo adoptar mecanismos de protección alternativos, más apropiados a las nuevas circunstancias económicas y sociales, verdaderamente efectivos y vinculados con la noción de ciudadanía. Como se ha visto en los países desarrollados, antes de flexibilizar en México la protec-

ción legal existente, es preciso crear las condiciones institucionales para asegurar al trabajador una capacitación de por vida y un ingreso suficiente e inmediato al perder el empleo, así como facilitarle la obtención de otro nuevo cuando esto último ocurra, además de garantizar los derechos fundamentales de los trabajadores temporales y de tiempo parcial. También habría que preservar el acceso a la salud²⁰ y la seguridad social de los trabajadores —formales e informales— junto a la educación necesaria para adaptarse al cambio de la tecnología y los mercados. Mientras ello no ocurra y no se avance hacia un sistema de protección del individuo, cualquiera que sea su situación laboral, los pequeños y medianos empleadores seguirán enfrentándose a restricciones y pagando altos costos al cumplir con las normas, y además se restringirá su capacidad de adaptación a ellas así como la de los trabajadores, quienes, en determinadas etapas de su trayectoria vital, serán orillados a la informalidad y la evasión. En suma, los únicos que saldrán ganando con el *statu quo* son los que aprovechan la rigidez legal para su exclusivo beneficio y ofrecen a los empleadores y al gobierno flexibilidad en los hechos a cambio de respaldar a los artificiales monopolios organizativos, lo cual supone mantener intactos los candados corporativos de la Ley Federal del Trabajo. Esto explica el conservadurismo dominante en los distintos escenarios de la reforma laboral mexicana, desde 1989 hasta nuestros días (Bensusán, 2003).

2. Por lo anterior, los empleadores y el gobierno, apoyados por el viejo sindicalismo, seguirán imponiendo una muy limitada perspectiva a la reforma y excluirán la posibilidad de un debate amplio sobre los grandes problemas laborales del país, tanto los que se heredaron por la insuficiente generación de empleos de calidad en las dos últimas décadas como los que surgen de las presiones competitivas. En estas condiciones, no se podrá lograr una reforma de mayor alcance, coordinada con las políticas sociales y de mercado de trabajo, para establecer nuevas formas de compartir socialmente el costo de la mayor flexibilidad en las empresas, particularmente en las de menor tamaño. Para revertir el estancamiento que de todo ello se deriva es preciso contar por lo menos con dos ingredientes que deberían reforzarse mutuamente: un movimiento sindical fuerte, dotado de una gran capacidad estratégica, y amplias alianzas sociales capaces de impulsar una intensa movilización en torno a una agenda innovadora

²⁰ Un importante avance al respecto lo ha constituido el establecimiento de un seguro popular de salud destinado a quienes no reciben protección del IMSS ni el ISSSTE, aunque se halla en vías de gestación, luego de que se aprobó la ley respectiva, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de mayo. Véase al respecto el periódico *Reforma*, 20 de mayo de 2003.

y llevarla a la práctica gradualmente en forma coordinada con los empresarios y el gobierno, o una alianza política entre fuerzas —partidarias y extrapartidarias— interesadas en el cambio, suficientes para formar una mayoría legislativa y legitimar con ésta las reformas en la legislación laboral, la seguridad social y las políticas de mercado de trabajo ante la opinión pública, hasta disminuir el costo político de las mismas y avanzar hacia un nuevo sistema de protección social. Puesto que la primera condición exigiría que previamente se crearan las condiciones institucionales adecuadas para renovar y fortalecer plenamente el sindicalismo, las oportunidades de una reforma integral dependerán esencialmente en el corto plazo de lo que ocurra en el escenario político. Y es que, como lo demuestran las experiencias aquí analizadas, el problema subyacente en las reformas laborales no es sólo de orden técnico sino sobre todo político y se asocia directamente con las transformaciones en este ámbito, sobre todo en el escenario de la reforma del Estado.

3. Ante los graves problemas de viabilidad del actual sistema de seguridad social y las crecientes proporciones del sector informal (casi la mitad de la PEA), que deja en los hechos fuera de toda protección a quienes en él se desempeñan, cabe señalar la insuficiencia de las reformas adoptadas hasta ahora en este ámbito e insistir en que hubo hasta ahora escaso interés en promover nuevos derechos ocupacionales vinculados a la ciudadanía, como se hizo en Brasil y en menor medida en Chile. Al respecto, no debe olvidarse que la lógica del sindicalismo dominante en México no ha sido la de defender recursos de organización colectivos, que aseguren un poder de negociación al servicio de los agremiados, como se hizo en otros países, sino la de preservar exclusivamente los privilegios de las cúpulas dirigentes, porque hace tiempo que dejaron de representar a los trabajadores y no tuvieron que rendirles cuentas. Además, por su naturaleza marcadamente corporativa, los organismos gremiales no han diseñado estrategias destinadas a conseguir el respaldo de un público más amplio ni se han preocupado por defender al conjunto de los trabajadores, con o sin empleos formales. En suma, en tales condiciones, es fácil explicar por qué el sindicalismo dominante se ha limitado a ceder derechos individuales para resguardar monopolios de agremiación artificiales con la complicidad empresarial, sin preocuparse por renovar y hacer efectivas ni siquiera viejas demandas que han probado ser eficaces en otros países para proteger a los trabajadores o mejorar las oportunidades de empleo, como la adopción de un seguro de desempleo (que, con todas sus limitaciones, ya se ha adoptado en Argentina, Brasil y Chile) o la reducción de la jornada (como se hizo en Chile en el 2001). Por otra parte, aunque el nuevo sindicalismo quisiera impulsar este tipo de re-

formas, carece en la actualidad de los recursos de poder necesarios para influir en la agenda gubernamental, como lo ha demostrado su papel en la Mesa Central de Decisión orientada a la Modernización y Actualización de la Legislación Laboral convocada durante la actual administración (2001–2003).

4. Debido al creciente poder empresarial y su evidente influencia en las principales instancias gubernamentales en el ámbito laboral (STPS, JFCA), no hay garantías —como no las hubo tampoco en Chile y Argentina— para acometer a un debate sobre la flexibilidad sin que se tema la pérdida de derechos. Tampoco se ofrecieron incentivos políticos o de otro tipo que aumentaran las posibilidades del cambio, como sí ocurrió en estos países de la región, al reducirse las jornadas, mejorarse el sistema de fiscalización y crearse el seguro de desempleo. Ello se debe a que las asimetrías parecen ser más marcadas en México: acá los empresarios piden mayor flexibilidad, aunque ya se tenga en los hechos, y no se admite que el problema principal es la indefensión de los trabajadores ante la escasa efectividad del sistema tradicional de protección heredado del viejo régimen posrevolucionario, la cual no puede dejarse de lado al discutir las necesidades empresariales.
5. El problema del flagrante incumplimiento de las normas laborales y de la improbabilidad de sancionarlo —e incluso el desinterés histórico por este asunto en México— no ha recibido la atención necesaria. En este terreno hay que concluir que reformas más complejas, capaces de mejorar el sistema de fiscalización y vigilancia, además de combinar una mayor flexibilidad con una más efectiva protección social —que incluya “nuevos derechos ocupacionales” vinculados con la situación en el mercado de trabajo y no con una firma en particular—, podrían constituir el único recurso para proteger amplia y eficazmente a los trabajadores. Esto obliga a evaluar previamente la calidad y el desempeño de las instituciones existentes antes de decidir qué se debe conservar o transformar y de definir un diseño apropiado de los nuevos derechos e incentivos que las volverán más efectivas.²¹ Sin ello, las nuevas prerrogativas correrían la misma suerte de los derechos tradicionales, gran parte de los cuales no se cumplen nunca, como al parecer se acepta al menos en Brasil y Chile, y en cambio apenas se admite en México. Contar con diagnósticos precisos que contribuyan a poner de manifiesto esta situación y a construir este consenso en México es indispensable si se quiere partir de bases firmes que realmente amplíen las oportunidades de la reforma.

²¹ La importancia de evaluar de los resultados de las políticas de mercado de trabajo en México y en otros países de América Latina ha sido explicada en Samaniego, 2002. Es importante observar que la formulación y evaluación de estas políticas no se ha articulado con la planeación de las reformas de las leyes laborales mexicanas.

6. Puede advertirse, por último, que la reconstrucción del papel del Estado, las organizaciones sindicales y empresariales verdaderamente representativas, paralelamente a la formulación de las políticas públicas en el ámbito laboral capaces de incrementar la competitividad y la protección social, en combinación con las políticas económicas y sociales adecuadas, sigue siendo parte de la agenda en que deberá inscribirse la reforma de la legislación. Cualquier pretensión de acotarla y enmarcarla conforme a las exigencias de una mayor flexibilidad unilateral en la empresa no hará más que minar la posibilidad de gestar los consensos necesarios para legitimar el cambio. En consecuencia, promover un auténtico diálogo social, con actores representativos y legítimos, transparencia en el tratamiento de los temas, poderes de negociación equilibrados y compromisos exigibles, es una condición fundamental, como lo demuestran las experiencias aquí examinadas.

Conclusión

En los cuatro países latinoamericanos aquí analizados se requieren reformas complejas y profundas que reconstruyan y vuelvan a articular tres ámbitos fundamentales, trastocados por los profundos cambios económicos y políticos de las últimas décadas: las instituciones, las políticas y las organizaciones laborales. Todas ellas experimentan, en forma mucho más marcada que en los países desarrollados, aunque con diferencias de grado entre sí, serios problemas de obsolescencia, ineficiencia, descrédito y enturbamiento. No sólo no se han creado los contextos propicios para resolver las dificultades, sino que las reformas laborales adoptadas hasta ahora y las modalidades que han asumido afectaron aún más el clima de confianza necesario para alcanzar una negociación equilibrada entre los actores, con las garantías indispensables para que éstos asuman compromisos en cuanto a una reforma laboral mucho más profunda, innovadora e integral.

Tampoco parece haberse asignado en las agendas gubernamentales un lugar prioritario a los esfuerzos para elevar la calidad y desempeño de las instituciones laborales, incluida su responsabilidad en materia de seguridad social, tanto para fomentar —o al menos no obstruir— la competitividad de las economías como para brindar al mismo tiempo protección efectiva a los trabajadores, y compensar así la creciente inestabilidad de los mercados de trabajo y el deterioro de las instancias creadas con tal intención. Por tal motivo, construir la fuerza social y política necesaria para modificar esta situación e incluso para poner el tema de la renovación institucional en el centro de la agenda regional es hoy un requisito para avanzar en un proceso de

integración que extienda sus beneficios al conjunto de los habitantes, elimine la precariedad resultante del cambio de modelo económico y no sólo se limite a satisfacer los intereses de las empresas transnacionales.

Abreviaturas

CCE, Consejo Coordinador Empresarial (México)
CUT, Central Única de Trabajadores (Chile)
CUT (B), Central Única dos Trabalhadores (Brasil)
CGT, Confederação Geral dos Trabalhadores (Brasil)
CTA, Confederación de Trabajadores de Argentina
CGT, Confederación General del Trabajo (CGT)
CT, Congreso del Trabajo (México)
JFCA, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (México)
PCB, Partido Comunista Brasileiro
PC do B, Partido Comunista do Brasil
PFL, Partido do Frente Liberal
PDS, Partido Democrático Social
PDT, Partido Democrático Trabalhista
PMDB, Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PT, Partido dos Trabalhadores
PL, Partido Liberal
PSB, Partido Socialista Brasileiro
STPS, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (México)
UNT, Unión Nacional de Trabajadores (México)

Bibliografía

- Alcalde, Arturo *et al.*, 2003, *Reforma laboral. Análisis crítico del Proyecto Abascal de reforma a la Ley Federal del Trabajo*. México, UNAM / FAT / UNT.
- Altimir, Óscar, Luis Beccaria y Martín González, 2002, “La distribución del ingreso en Argentina, 1974–2000”, *Revista de la Cepal*, núm. 78, Santiago.
- Bensusán, Graciela, 2000, *El modelo mexicano de regulación laboral*, México, Flacso–México/UAM–X/Friedrich Ebert Stiftung/Plaza y Valdés.

- , 2003, “Alternancia política y continuidad laboral: las limitaciones de la propuesta del CCE-CT”, en Arturo Alcalde *et al.*, 2003, *Reforma laboral. Análisis crítico del Proyecto Abascal de reforma a la Ley Federal del Trabajo*, México, UNAM/FAT/UNT.
- Bensusán, Graciela y Marisa Von Bülow, 1997, “La reforma institucional del corporativismo sindical: las experiencias de Brasil y México”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm 11, año 6, diciembre, pp. 185–229.
- Camargo, José Marcio y Marcelo Neri, 1999, *Emprego e produtividade no Brasil na década de noventa*. Santiago, CEPAL (Serie Reformas Económicas, 30).
- Campero, Guillermo, 2002, “Reformas macroeconómicas, mercados de trabajo y políticas laborales: Chile, 1973–2000”, Santiago, septiembre, mimeo.
- Carnoy, Martín, 2000, *El trabajo flexible en la era de la información*, Madrid, Alianza.
- De Azevedo Menezes, Mauro, 2001, “Principais aspectos jurídicos da reforma trabalhista no Cone Sul” en *Policy Paper*, núm. 27, mayo.
- De Oliveira, Marco Antonio, 2002, “Política Trabalhista e Relações de Trabalho no Brasil. Da Era Vargas ao Governo FHC”, tesis de doctorado en economía, Universidad Estadual de Campinas–Instituto de Economía, Campinas.
- García–Huidobro, Guillermo, 2002, *Las políticas de mercado de trabajo y sus evaluaciones en Chile*, Chile, CEPAL (Serie Macroeconómica del Desarrollo, 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 y Amit Dar (comps.), *Labor Market Reforms in Korea: Policy Options for the Future*, Corea, Korea Labor Institute.
- Haagh, Louise y María Lorena Cook, 2003, “Occupational Rights and New Employment Regimes in Emergent Economies”, ponencia presentada en el congreso de Latin American Studies Association, Dallas, 27–29 de marzo.
- Klammer, Ute, 2001, “On the Path Towards a Concept of ‘Flexicurity’ in Europe”, ponencia presentada en *13th Annual Meeting on Socio–Economics*, University of Amsterdam, Amsterdam, 28 de junio–1° de julio.

- Lora, Eduardo y Carmen Pagés, 1996, “La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe”, Banco Interamericano de Desarrollo, en <www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubwp-430.pdf>.
- Madsen, Per Kongshøj, 2002, “The Danish Model of ‘Flexicurity’. –A Paradise with Some Snakes”, Bruselas, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Interactions between Labour Market and Social Protection, documento de trabajo, mimeo.
- Márquez, Gustavo y Carmen Pagés, 1998, “Ties that Bind: Employment Protection and Labor Market Outcomes in Latin America”, Washington, Inter-American Development Bank, documento de trabajo, mimeo.
- Marshall, Adriana y Laura Perelman, 2002, “Estructura de la negociación colectiva en la Argentina: ¿avanzó la descentralización en los 90?”, Argentina.
- Mejía Viedman, Sergio y Luis Lizama Portal, 2001, *Reformas laborales: su contenido e impacto en la empresa*, Santiago de Chile, Cono Sur Lexis Nexis Chile.
- Mizala, Alejandra y Pilar Romaguera, 2001, “La legislación laboral y el mercado del trabajo: 1995–2000”, en Ricardo French–Davis y Barbara Stallings (comps.), *Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973*, Santiago de Chile, CEPAL–LOM.
- Palomino, Héctor, 2002, “Los cambios en las regulaciones laborales en Argentina en los 90”, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires/Facultad de Ciencias Sociales mimeo.
- Ramos, Carlos Alberto, 2002, *Las políticas del mercado de trabajo y su evaluación en Brasil*, Chile, CEPAL, (Serie Macroeconómica del Desarrollo, 16).
- Roberts, Bryan, 2002, “Los nuevos modelos de crecimiento y sus desafíos para los derechos sociales y la política social”, en Ruben 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.
- Samaniego, Norma, 2002, “Las políticas de mercado de trabajo en México y su evaluación”, Chile, CEPAL, (Serie macroeconómica del desarrollo, 18).
- 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, UAM–Iztapalapa, México.

- Vega Ruiz, María Luz, 2001, *La reforma laboral en América Latina. Un análisis comparado*, Lima, OIT.
- Visser, Jelle, 2002, “Empleo y comportamiento social en Holanda”, Universidad de Ámsterdam–Instituto de Amsterdam para Estudios Laborales Avanzados (AIAS), ponencia presentada en el seminario *¿Cómo combatir el desempleo en la nueva economía? Un análisis de Chile, Latinoamérica y la experiencia holandesa* del CEPAL, organizado por la Corporación de Investigadores Sociales (Ciso), 26 de noviembre.
- Von Bülow, Marisa, 1998, “Reforma trabalhista em um contexto de integração hemisférica: o caso do Brasil”, presentado en: SEC 13, Labor Studies, Latin American Studies Association, *LASA XXI International Congress*, Chicago.
- Waisgrais, Sebastián, 2002, “Desigualdad salarial y mercado de trabajo en Argentina: instituciones, oferta y demanda laboral en el periodo 1980–1999”, en *Documento de Trabajo*, 134. DP/134/2002, Ginebra, Programa de Investigación sobre el Trabajo Decente, Instituto Internacional de Estudios Laborales (IHEL).
- Weller, Jürgen, 1998, *Los retos de la institucionalidad laboral en el marco de la transformación de la modalidad del desarrollo en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL (Serie Económica 10).

recibido en marzo de 2003
aceptado en mayo de 2003