

A modo de introducción Políticas laborales en América del Sur en el siglo XXI

MARCIA DE PAULA LEITE*
CONSUELO IRANZO
CECILIA SENÉN GONZÁLEZ

pp. VII-XIX

El dossier que presentamos a continuación es resultado de un seminario realizado en Montevideo en el mes de abril de 2014: «Implicaciones de las políticas públicas y la regulación laboral sobre el trabajo en América Latina (2008-2013)», el cual tuvo lugar en la Universidad de la República. Este evento estuvo promovido por el Grupo de Trabajo N° 44 de Clacso: *Trabajo: heterogeneidades sociopolíticas, actores sociales y modelos productivos*, coordinado por Consuelo Iranzo y Cecilia Senén (quienes editamos este dossier junto con Marcia Leite, responsable de las conclusiones en el evento), y contó para su organización con la participación del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la mencionada universidad.

En dicho seminario participaron ponentes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México¹, Perú, Uruguay y Venezuela con el objetivo de analizar las políticas laborales puestas en prácticas en cada uno de esos países, y en este dossier nos concentramos en los casos de América del Sur. A continuación hacemos una presentación de las principales discusiones realizadas en el seminario, así como de algunas conclusiones a las que allí se llegaron.

Inicialmente el seminario fue pensado para examinar el período entre 2008 y 2013, pero rápidamente nos dimos cuenta de que era indispensable comenzar el balance desde principios de siglo, cuando se produjo para la mayoría de los países estudiados una ruptura con el modelo político previo. El descontento generado por las políticas de corte neoliberal (de diferentes intensidades) en los noventa está en la base de los cambios que tuvieron lugar en un momento en que la situación del mercado de trabajo era relativamente homogénea

* M. de P. Leite: Doctora en Sociología, profesora de la Universidad de Campinas. Presidenta de Asociación Latinoamericana de Estudios del Trabajo (Alast) entre 2010 y 2013.

Correo-e: mpleite48@gmail.com

C. Iranzo: Doctora en Sociología del Trabajo, profesora del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes-UCV. Directora de la Revista Cuadernos del Cendes.

Correo-e: consuelo.iranzo@gmail.com

C. Senén González: Investigadora del Conicet con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani-Argentina. Profesora de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, UBA.

Correo-e: csenen@fibertel.com.ar

¹ La ponencia presentada por Enrique de la Garza sobre la diversidad de corporativismos aparecerá publicada en la *Revista Cuadernos del Cendes* N° 90.

para todos los países de la región: alta precarización y flexibilización, alta informalidad, bajos niveles salariales, fragmentación y debilitamiento del movimiento sindical y de la negociación colectiva.

En la primera década del siglo XXI, el panorama económico a nivel mundial se caracterizó por el aumento en la demanda de *commodities*, propiciándose con ello un crecimiento generalizado en los países dependientes de esos mercados. Este es el marco en el que se van a producir cambios substanciales en el mundo del trabajo, promovidos por diferentes motivos y expectativas: por la presión del movimiento de los trabajadores, por el interés de cooptarlo o, como en el caso del Perú, por los requisitos impuestos para ser parte del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. De allí que nos vayamos a encontrar con ciertas homogeneidades pero también con mucha heterogeneidad. Y por eso, como podrá apreciarse, no todos los balances colocan el acento en el mismo lugar. Por ejemplo, unos enfatizan en la situación del mercado de trabajo, mientras que otros lo hacen en el sistema de relaciones laborales. Ello no es casual: cada autor quiso darle relevancia a los aspectos que consideraba más significativos, porque representaban bien fuese los principales logros o bien los principales vacíos.

Los balances nos permiten encontrar tres grupos de países en la región: de una parte, un grupo formado por Argentina, Brasil y Uruguay, que son países donde se intentó, de una manera u otra, adoptar una política opuesta al neoliberalismo y volcada a la mejoría de la distribución de renta; de otra parte, el grupo de los países que no se alejaron de las políticas neoliberales, como Perú y Colombia; y, finalmente, Chile, Bolivia y Venezuela que por sus especificidades no llegan a formar un grupo, sino que presentan características bastante particulares y distintivas.

Empezando por el primer grupo, lo que los distingue es el hecho de que buscaron aprovechar la ventana de oportunidades creada por el mercado internacional, adoptando un modelo de desarrollo basado en la mejoría de la situación de vida y de trabajo de los sectores menos favorecidos de la población. Para esto, los tres países adoptaron políticas de recuperación del valor del salario mínimo, de formalización del trabajo y de redistribución de renta para los sectores más pobres, como la beca familia en Brasil o la asignación universal por hijo en Argentina. Se nota también un relativo fortalecimiento de los sindicatos y de la negociación colectiva, aunque con fuertes variaciones entre los caminos seguidos, así como también son diferentes las políticas laborales en lo que se refiere a la lucha contra la flexibilización del trabajo.

El *caso argentino* constituye, de acuerdo al cuadro que nos muestra María Estela Lanari, una de las experiencias más logradas en materia de empleo, tanto por la disminución del desempleo y del trabajo no registrado, como por las mejoras alcanzadas en su calidad y en su rol de mecanismo de cohesión social. La autora plantea que, a partir de 2003, comienza

un proceso de recuperación de la centralidad del trabajo gracias a la puesta en práctica de un conjunto de políticas en cuya médula estuvo la colocación del empleo como «un claro objetivo de política económica». Con ello se habría marcado una neta discrepancia con el tipo de orientación propia a las políticas de corte neoliberal. Aparte de las políticas de carácter macroeconómico, Lanari cita otras igualmente centrales dentro del proyecto global que harían posible los posteriores logros: «el apoyo al desarrollo de la negociación colectiva y el aumento del *salario mínimo vital y móvil* (...) la reforma del sistema provisional (...) el aumento y mayor cobertura de las jubilaciones y del salario indirecto» u otras más circunstanciales como los subsidios a los trabajadores en empresas en crisis o asistencialistas, como la asignación universal por hijo. A ello se sumó en el plano normativo la derogación de ciertas leyes y la promulgación de otras como la de ordenamiento del Régimen Laboral o la de *procedimiento preventivo* para evitar despidos colectivos, con lo que habrían de favorecer «el tránsito del régimen de precarización a un régimen de protección». Un factor considerado de gran relevancia para que tales iniciativas tuvieran éxito ha sido el papel que han jugado las instituciones del trabajo, bien coordinadas entre sí, para promover la mejora del empleo y fiscalizar el cumplimiento de las nuevas normativas. En el campo de las relaciones laborales, la autora destaca varios aspectos, mostrando, como indicador de los resultados positivos de las políticas adelantadas y de los cambios que tuvieron lugar, la reducción de la conflictividad laboral y el incremento en la realización de negociaciones, además del fortalecimiento de los sindicatos más débiles gracias al establecimiento de pisos salariales mínimos como fruto del diálogo social.

En el caso de Brasil, José Dari Krein y Magda de Barros Biavaschi nos colocan frente a una perspectiva marcada por los efectos contradictorios de las políticas puestas en práctica que, si bien han contribuido a mejorar la condición del mercado de trabajo, no han podido eliminar las fuentes de precarización laboral. En el período de crecimiento (2004-2008), la política gubernamental permitió alcanzar indicadores positivos en todos los renglones, lo que continuaría incluso después con la crisis, pero, nos dicen los autores: «Apesar da melhora dos indicadores, certas características estruturais do mercado de trabalho não foram superadas: excedente estrutural da força de trabalho, baixos salários, dispersão nos rendimentos, expressiva informalidade, ocupação elevada em atividades de baixa produtividade, por conta própria e em pequenos negócios, alta rotatividade, etc.» La mejoría en los indicadores del mercado de trabajo se expresó en la elevación de la formalización, que favoreció el incremento de contratos con protección y seguridad social, y una mejora en el ingreso de los trabajadores. El alza del salario se produjo tanto para los niveles más bajos de la escala salarial como para aquellos con remuneraciones variables. «Nas negociações salariais, a partir de 2004 foi progressivo o número de categorias profissionais que conquistaram reajuste salarial superior aos índices da inflação». En materia de regulación laboral,



en el artículo se analizan con atención aquellas normas en las que es posible observar su fortalecimiento. Sobre la persistencia de la precarización de las relaciones del trabajo, los autores hacen referencia a la continuidad del proceso de flexibilización, «como é o caso da terceirização, da remuneração variável e da maior maleabilidade na utilização do tempo de trabalho». Las orientaciones legislativas que estarían reforzando la flexibilización se expresan a través de la *Lei de Falências*, la *Reforma da Previdência*. No obstante, indican que ciertas formas precarias como el trabajo temporal y los contratos por tiempo determinado no han progresado durante el siglo XXI, frente a lo que avanza como hipótesis la facilidad con la que cuentan los empresarios para contratar y despedir. Esta situación se habría venido enmendando después del segundo gobierno de Lula y sobre todo en el gobierno de Dilma, pues han ido perdiendo fuerza las medidas flexibilizadoras con la ampliación de los aspectos laborales bajo el manto de la protección, aunque continúen movimientos contradictorios: «melhoria de indicadores *pari passu* à permanência da flexibilização do trabalho». Un papel muy importante en estos procesos ha sido el de la Justicia del Trabajo y del Ministerio Público del Trabajo (una entidad jurídica dedicada a vigilar y hacer cumplir la ley laboral), asunto que los autores se preocupan por resaltar. Las instituciones laborales han jugado un rol de contención y resistencia frente a las prácticas flexibilizadoras, imponiendo controles y restricciones, habiendo obtenido importantes resultados como por ejemplo la disminución de las falsas cooperativas, así como otras formas de fraude laboral.

Por último, en lo que respecta al primer grupo, tenemos el caso Uruguay presentado por Francisco Pucci y Mariela Quiñones quienes describen el cambio de las políticas públicas y de la regulación laboral de Uruguay impulsados por los dos gobiernos de izquierda ejercidos por el Frente Amplio durante la última década, así como sus impactos en la mejora salarial y en el fortalecimiento de los sindicatos.

Los autores sostienen que estos cambios inauguraron un nuevo sistema de relaciones laborales de clara oposición al modelo neoliberal que primó en anteriores administraciones en la década de los noventa. La implementación del nuevo modelo tuvo como eje dos acciones: la decisión política de volver a convocar a los Consejos de Salarios, que implicó la reactivación de un mecanismo de negociación tripartito de larga data en Uruguay (ya que había sido instalado por primera vez en 1943) y la promulgación de un abanico de leyes ligadas a los derechos de los trabajadores; leyes cuya mayoría recogen viejas aspiraciones del movimiento sindical. En relación al primer eje, el gobierno implementó medidas adicionales como la convocatoria a negociar salarios a sectores que nunca antes habían participado; por ejemplo: a) la convocatoria al Consejo Tripartito para el Sector Rural, b) la convocatoria a negociar colectivamente para el sector público, c) la creación de una Comisión Tripartita en el ámbito de la Inspección del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En cuanto al segundo eje, se aprobaron numerosas disposiciones jurídicas para reglamentar

disímiles aspectos de las relaciones laborales, entre las que destacan la Ley de protección y promoción de la libertad sindical, la que reglamenta la negociación colectiva, la de protección de los trabajadores ante los procesos de descentralización, y la derogación de un decreto que permitía la desocupación de los lugares de trabajo mediante el uso de la fuerza pública. Esta intensa promulgación de normas que reglamentan el derecho de trabajo colectivo buscó reparar la ausencia de reglamentación que caracterizó durante años a las relaciones laborales en Uruguay, lo que contrasta con una profusa presencia de normas en el derecho de trabajo individual. El balance de estas reformas es positivo en términos de sus logros a nivel salarial, negociación colectiva y afiliación sindical, todo lo cual ha contribuido a una disminución de los niveles de pobreza e indigencia de la población trabajadora y no trabajadora. Sin embargo, los mismos autores señalan la necesidad de crear mecanismos de mayor confianza entre trabajadores y empresarios, quienes han resistido a algunas de estas reformas. Así mismo advierten sobre las dificultades para construir un sistema de relaciones laborales autónomo, que se independice de la dinámica de los partidos políticos y de la rotación de los gobiernos. El desarrollo de mayores relaciones de confianza entre las partes, de reglas de juego claras y de culturas de negociación compartidas plantean tareas que tienen todavía un largo camino por delante.

En cuanto al segundo grupo, formado por Colombia y Perú, lo que lo distingue del anterior es el hecho de que no hubo rupturas al interior del modelo de desarrollo en los inicios de los 2000, sino que ellos siguieron con la aplicación de las políticas neoliberales. Aunque también se produjeron algunas mejorías en el mercado de trabajo por la situación favorable del mercado internacional y por el aumento de los precios de las *commodities*, las implicaciones del modelo económico sobre el trabajo y las condiciones sociales fueron mucho menos importantes que las observadas en los países del grupo anterior.

El estudio sobre *Colombia*, por ejemplo, a cargo de Javier Pineda Duque, plantea como tesis principal que es el sesgo antilaboral del modelo de desarrollo lo que hace de este país el de mayor informalidad y con más baja tasa de sindicalización en América de Sur. Pese a los intentos en el período posterior a la crisis de 2008 por mejorar las políticas laborales, especialmente las de formalización laboral, dicho modelo ha profundizado sus sesgos antilaborales, impidiendo apreciar cambios positivos significativos. Para exponer su tesis, el autor se centra en una exhaustiva explicación de índole económica y social, basada en una interesante información cuantitativa, en la cual compara el desempeño de Colombia con otros países de la región. En primer lugar, debido a las características de la industria manufacturera y del sector agropecuario, los mayores generadores de empleo y articuladores del desarrollo económico, perdieron participación en el PIB de manera notoria en las tres últimas décadas. El contexto se caracteriza por una escasa integración industrial, una contracción del mercado interno, un escaso desarrollo en la producción de bienes de

capital y una concentración en actividades intensivas en recursos naturales, como principal mecanismo de articulación al comercio mundial. El sector agropecuario carece de una reforma agraria, de una tributación que estimule la productividad de la gran extensión y padece de sucesivas desposesiones de campesinos por los distintos procesos de violencia, quienes se desplazan a la ciudad. El estancamiento estructural de la industria no brindó las oportunidades de empleo y la migración de las poblaciones, expulsadas del campo por el carácter anticampesino del desarrollo, generó un ejército de reserva que nutrió y amplió el sector informal. El rezago y las características de estos dos sectores constituyen los pilares del sesgo antilaboral del crecimiento colombiano. Para el autor, en Colombia dicho sesgo no se gesta sólo desde el modelo de crecimiento económico, sino también desde las consecutivas reformas y del ordenamiento institucional y normativo. Da como ejemplo las políticas de estímulo a la inversión privada, especialmente externa y dirigida a sectores primarios poco intensivos en trabajo, por medio de exenciones tributarias de carácter general y en especial para la adquisición de activos de capital importado. Por último, para Pineda una salida está en el diálogo social, pero sostiene que «el cambio de trayectoria del modelo de desarrollo antilaboral no resulta fácil, no solo porque este se encuentra asentado en el estancamiento industrial, el sesgo anticampesino y la institucionalidad laboral creada, sino también porque se fundamenta en una trayectoria histórica que no reconoce a los trabajadores como interlocutores válidos para determinar el rumbo de la sociedad y la economía».

El estudio del caso *peruano*, a manos de Enrique Fernández-Maldonado Mujica, comienza destacando la deuda del Estado con sus trabajadores, pues este todavía no ha modificado sustancialmente las normas que impusiera el gobierno de Fujimori y ello a pesar de que, en el Acuerdo Nacional en el marco de la transición, se contemplaba «la implementación de una reforma laboral que, al mismo tiempo que ordenara y diera coherencia al complejo entramado legal peruano (actualmente existen cuarenta regímenes laborales especiales), restituyera el equilibrio de poder en las relaciones laborales, perdido con las reformas que desmontaron elementos claves del derecho laboral individual y colectivo», y dentro de ello, con carácter prioritario, las normas para garantizar la libertad sindical. Dentro de lo que se llamó el «milagro económico peruano», se lograron mejorar los indicadores del mercado de trabajo al reducir el desempleo e incrementar el número de trabajadores con seguridad y protección social, pero ello se restringió a las áreas urbanas y tuvo un carácter limitado. En política laboral, lo que se hizo básicamente fue, por una parte, implementar programas sociales en una perspectiva más bien asistencialista, atendiendo los sectores más vulnerables o con mayores tasas de empleo informal, y por la otra, aprobar regímenes especiales que no respetan las normas laborales y que por tanto, en aras de la inversión privada, desvalorizan y precarizan el empleo. Ha habido también otras iniciativas más positivas como son la atención a las áreas de seguridad laboral, fiscalización y arbitraje en la solución de conflictos laborales,

pero el autor considera que todas ellas se ven relativizadas ante los intentos de flexibilizar y desregular las relaciones laborales. Para Fernández-Maldonado, las razones que explican la situación actual del mercado de trabajo peruano han sido: la promoción de un modelo de crecimiento basado en sectores productivos poco empleadores de mano de obra; la incapacidad del movimiento sindical para colocar la agenda laboral dentro de las prioridades estatales; la debilidad de las instituciones laborales y la ausencia de tradición en materia de diálogo social entre sindicatos y gobierno. En cambio, entre representantes empresariales y sindicales, dicho diálogo sí ha existido, al punto de elaborar de forma consensuada un proyecto de ley del trabajo, pero la falta de voluntad política, la oposición de los sectores más conservadores y las deficiencias de las instituciones del trabajo junto con la escasa capacidad de presión de las mismas organizaciones sindicales, habrían impedido que dicha ley fuese aprobada. A pesar de este panorama, el autor termina su análisis esperanzado por las acciones recientes del movimiento estudiantil, el cual logró frenar el intento del gobierno de aprobar una ley que flexibilizaba aún más el empleo juvenil.

En cuanto al tercer grupo, cada uno tiene características singulares. El estudio sobre Chile llevado a cabo por Helia Henríquez Riquelme y Antonio Aravena Carrasco, se centra en lo que juzgan como la gran deuda de la democracia chilena con los trabajadores y la principal traba para la constitución de un fuerte sistema de relaciones laborales: las limitaciones para la acción sindical y la negociación colectiva heredadas de la dictadura. La eliminación de tales limitaciones se considera indispensable para superar las desigualdades en el trabajo. Hasta 2013, los diferentes gobiernos post dictadura introdujeron algunos cambios en lo relativo a los derechos individuales y se ha avanzado en su protección, pero los derechos colectivos no comenzaron a ser parte del debate sino en los últimos tiempos, cuando se pasó a cuestionar el Plan Laboral de 1979 que legitimó un uso flexible de la mano de obra para favorecer la competitividad empresarial, y que dio pie a fuertes restricciones a la libertad sindical. Han sido las movilizaciones las que han logrado poner en cuestión los basamentos del sistema de relaciones laborales, tal como ocurrió con el uso de la subcontratación y su papel en la profundización de la segmentación del mercado de trabajo, gracias a los mismos trabajadores afectados. Nuevamente en 2014 las movilizaciones sindicales se hicieron sentir en ocasión de las negociaciones colectivas y en los últimos años ha ido aumentando el número de empresas que negocia colectivamente. Pero el mayor problema que ven los dirigentes en la actualidad en el mercado de trabajo es «el carácter estructuralmente flexible de la organización productiva actual, que incluye recambios, despidos, recontrataciones, trabajos a plazo, reorganización de faenas, y también, división y recomposición de las empresas mismas». En lo que respecta a la acción sindical, el más grave problema para los autores estaría en el hecho de que la titularidad de la negociación colectiva pueda estar en manos

de «grupos negociadores» y peor aún, que se admite el reemplazo de los trabajadores en huelga e incluso su despido. A finales de 2014 se introdujo un proyecto de ley para cambiar el Código del Trabajo, cuyos aspectos más importantes son recogidos en el artículo, pero que, a pesar de pecar de importantes lagunas y de no cambiar de forma estructural el sistema de relaciones de trabajo actual, ha sido recibido con mucho disgusto por parte de un empresario acostumbrado a contar con un enorme poder en las relaciones de trabajo. Esa reforma se encuentra actualmente en discusión y, a pesar de sus deficiencias, contiene medidas que podrían contribuir «a reponer un equilibrio mínimo entre las partes y reforzarían el valor y el papel de la organización sindical» pero sus consecuencias sobre el tipo de sindicalismo que predominará en el futuro son todavía una incógnita.

El estudio del caso boliviano, realizado por Tania Aillón Gómez, Luis F. Castro López y Mauricio Piejko Patiño, se enfoca en tratar de explicar por qué las buenas intenciones y los pasos positivos dados por el gobierno del Movimiento Al Socialismo (MAS) en materia laboral, considerada por lo demás como prioritaria, terminan produciendo efectos contrarios a lo esperado. En primer lugar se exponen las líneas que se han seguido con «el objetivo de mejorar la inserción de la población en un puesto de trabajo e incrementar las remuneraciones recibidas en empleos ya existentes». La inserción laboral, como foco de la política de redistribución de los recursos provenientes de los sectores primarios en manos del Estado, se fomentó principalmente a través del desarrollo de diferentes programas de creación de empleo, de la promoción y fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas (PyME) y de las cooperativas de trabajo asociado mediante una política crediticia en el sector privado, y del aumento del empleo público gracias a la construcción de obras de infraestructura. Y en cuanto a la mejora del salario, se canalizó por medio de un reajuste anual del salario mínimo, lo que a su vez ha favorecido su elevación en toda la escala salarial. A ello hay que añadir el fortalecimiento de los derechos colectivos y la regulación de la subcontratación para garantizar los derechos de los trabajadores. Ahora bien, de acuerdo a los argumentos y datos proporcionados por los autores del artículo, estas políticas, si bien condujeron a un aumento del empleo, no se tradujeron en una mejora de su calidad; por el contrario, en un efecto paradójico, se habrían convertido en un acicate a su precarización. La razón para que se haya producido tal efecto deviene de las mismas fuentes de incremento de los puestos de trabajo. De hecho, las PyME, si bien han contribuido de manera sensible a la creación de empleo, este suele ser de carácter inestable, propio de empresas subcontratadas que requieren mano de obra temporal, con bajos salarios y con deficientes condiciones de trabajo y, como no tienen sindicatos, los trabajadores están indefensos ante esa situación; en el caso de las cooperativas, los problemas son aún mayores, pues no están ni siquiera regidas por las leyes laborales. Por otra parte, el empleo público creado padece también de condiciones

de inestabilidad, como suele ocurrir en el sector de la construcción. De allí que los autores afirmen que crece el empleo «sobre la base del régimen heredado del neoliberalismo». A ello se añade que el Estado se ha mostrado incapaz de hacer cumplir la normativa laboral, quedando encerrado en la contradicción de un modelo de desarrollo cuyo pilar se asienta a su vez sobre la sobreexplotación del trabajo. En lo que respecta al mundo sindical, no ha sabido accionar frente a este cuadro por haber sido cooptado por el partido de gobierno en un intento por frenar la conflictividad laboral; no obstante, la recuperación de los derechos colectivos (gracias al mismo gobierno) mantiene vivo al movimiento sindical.

Finalmente, el diagnóstico del caso venezolano, realizado por Héctor Lucena, inscribe la política social y laboral del gobierno de Hugo Chávez dentro del proyecto de crear nuevas institucionalidades con la finalidad de dismantelar el andamiaje institucional construido en los anteriores 40 años de democracia. Con la idea de propiciar la inclusión social y el empoderamiento popular se comenzaron a desarrollar experiencias de cogestión y de participación en todo el país. La primera década del siglo se caracterizó por una fuerte reducción del desempleo, sobre todo gracias al engrosamiento del sector público, la mejora continua del salario mínimo y la disminución de la pobreza. Las políticas en materia laboral en particular fueron copiosas desde los inicios. Las regulaciones más prometedoras fueron las relativas a las condiciones y medio ambiente de trabajo y a los derechos individuales, normas que respondían a viejas aspiraciones de los trabajadores. Pero, en el ámbito de las relaciones laborales, las políticas han sido restrictivas; el gobierno buscó controlar al movimiento sindical que no le era afecto a través de múltiples mecanismos. No obstante, desde los comienzos de la crisis en 2009 fueron los mismos sindicatos oficialistas los que se lanzaron a la calle para exigir el cumplimiento de las convenciones colectivas, lo que condujo al gobierno a la criminalización y judicialización de la protesta para frenar las manifestaciones de descontento. Otro mecanismo que ha perjudicado a los sindicatos ha sido la creación de una serie de organismos alternativos de base que compiten con sus funciones. Pero lo más grave ha sido que la nueva ley del trabajo promulgada en 2012 estableció regulaciones que coartan el ejercicio de la libertad sindical y el derecho a huelga. Frente a esta situación, el sindicalismo no oficialista, por su parte, está muy fragmentado y los esfuerzos por propiciar una unidad sindical no han acabado de cuajar. En opinión del autor, aparte de los problemas en cuanto a los derechos colectivos, «la construcción de auténticas leyes e instituciones para los trabajadores tiene dos campos esperando ser atendidos, uno el de la seguridad social y el otro el del empleo».²

² A los interesados en seguir profundizando en las políticas laborales del gobierno de Hugo Chávez le recomendamos leer: Consuelo Iranzo, «Chávez y la política laboral en Venezuela 1999-2010» en De la Garza (coord.): «Trabajo y sindicatos durante los gobiernos de izquierda en América Latina», Revista *Trabajo*, año 5, n° 8, julio-diciembre de 2011.

De 2012 en adelante la situación venezolana ha cambiado de manera radical pues, como durante estos 16 años se acrecentó la dependencia del ingreso petrolero, con la caída de los precios del barril el país ha entrado en la crisis más grave de su historia republicana. Ya no se publican estadísticas oficiales, pero las extraoficiales muestran un incremento de la pobreza a niveles similares a los de 1998 y un deterioro progresivo del mercado de trabajo.

Cuando se miran los países en conjunto, habría que señalar algunos aspectos que podrían ser válidos para toda la región, en lo que se refiere a las medidas que deberían haber sido tomadas, dentro de la que destacan: la transformación de las políticas de gobierno en políticas de Estado a fin de garantizar su permanencia más allá de la coyuntura económica y de los cambios de gobierno; la creación de formas de participación de los actores sociales en las decisiones políticas a través de nuevas instituciones que permitieran la participación democrática de los sectores populares y su sostenimiento en el tiempo; la búsqueda de mecanismos que garantizaran que nuestros países pudieran dar un salto económico, de manera de poder aprovechar esa coyuntura que comienza a perder las condiciones favorables de los últimos años.

Los estudios presentados sobre las políticas laborales en los diferentes países de la región nos descubren una gran heterogeneidad pero también algunas significativas similitudes. Como se dijo inicialmente, y como pudimos apreciar en los balances revisados, para todos los países de América Latina la primera década del siglo XXI representó un período de crecimiento, lo que se tradujo, fuese cual fuese la orientación político-ideológica de sus gobiernos, en crecimiento del empleo formal, disminución del informal y del desempleo, y mejora de los salarios. De lo tratado, dos criterios parecen claves para establecer las diferencias entre unos casos y otros. Por una parte, *la calidad del trabajo* resultante, lo que pareciera servir para evidenciar las diferencias entre los mercados de trabajo y que no fue un objetivo logrado ni siquiera por todos los gobiernos que tenían eso entre sus propósitos. En el estudio del caso de Bolivia, por ejemplo, los autores resaltan, por el contrario, que el modelo de desarrollo elegido, basado en las pequeñas y medianas empresas, significó un acrecentamiento de la precariedad del trabajo. Respecto a la flexibilización del trabajo algo parecido se señala en los casos de Brasil y Venezuela, sobre todo en este último, con las cooperativas de trabajo y la ampliación de la subcontratación en el sector público, independientemente de las normativas creadas al respecto.

El otro criterio tiene que ver con la forma de comprender el diálogo social, tal como nos lo expone Enrique Fernandez-Maldonado:³

³ «Convergencias y divergencias de la cuestión laboral en América Latina» (Reseña del Seminario que dio origen a este dossier) en Quehacer, Desco, n° 194, abril-julio 2014 (<http://www.desco.org.pe/ediciones>).

El *parte aguas* entre una experiencia y otra radicó en los mecanismos institucionales disponibles para la actualización de la remuneración mínima. Mientras que en algunos países estos aumentos se acordaban tripartitamente y con criterios de equidad social (Chile, Argentina, Uruguay), en otros respondían a decisiones discrecionales de los gobernantes de turno basadas en decisiones *técnicas* ajenas a toda lógica distributiva (Perú, Colombia, por ejemplo).

A lo que se podría añadir en esta materia el caso de Brasil dentro del primer grupo y crear un tercero para Venezuela, donde tales aumentos los decreta el gobierno inconsultamente y como una dádiva hacia la población, representando el caso más grave en materia de ausencia de diálogo social.

En lo relativo específicamente a la formalización del trabajo se observa su incremento, pero ella no está garantizada en el tiempo, pues puede responder a situaciones coyunturales: en todos los casos se aprecia que permanece una gran dificultad para disminuir de manera significativa el porcentaje de trabajadores en el sector informal o el número de asalariados sin acceso a los derechos laborales. Así mismo, la flexibilización y la precarización siguen siendo realidades presentes en todos los mercados de trabajo, aunque sin duda en los casos de Colombia y Perú son juzgados como mucho más graves que en el resto de los países analizados.

Otro rasgo importante en los casos donde se produjo un cambio político ideológico fueron sus reformas laborales. Mientras que en los estudios de Perú y Colombia una de las cosas que resienten sus autores es la permanencia de la regulación creada durante los gobiernos neo-liberales y en particular en materia de derechos colectivos, en los otros casos si se han producido reformas, pero de distinto carácter. Por un lado, los autores del caso chileno consideran también que una deuda que mantiene la democracia con los trabajadores es en materia de derechos colectivos pues se mantiene el cuerpo legal creado durante la dictadura, el cual restringe seriamente la acción sindical y el derecho a huelga. Por otro lado, en Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela se releva la formalización y regulación del trabajo que ha tenido lugar a través de las nuevas reglamentaciones y los avances alcanzados en materia de protección del trabajador y de sus condiciones laborales, pero la regulación de los derechos colectivos ha tenido muy distinto carácter: en el caso venezolano las innovaciones en materia de derechos individuales se ven coartadas por el cercenamiento de los derechos colectivos, con lo que se imposibilita el ejercicio de las acciones que podrían presionar para su cumplimiento. Caso contrario es el de Uruguay que ha fortalecido los derechos colectivos y que junto con Argentina ha reactivado mecanismos institucionales que estaban inactivos (Consejos de Salarios) consolidando un nuevo sistema de relaciones laborales que ha potenciado la capacidad de acción sindical.

Procesos paradójicos son los de Bolivia y Venezuela que a pesar de haber introducido nuevas regulaciones en contra de la subcontratación indiscriminada, no la han desaparecido y en ambos países se constata la falta de fiscalización por parte de las instituciones del trabajo, particularmente en el sector público. Es decir, de poco sirven las normas protectoras si no van acompañadas del fortalecimiento y autonomía de la administración del trabajo pues suele ocurrir que sean los mismos Estados los que las incumplen. Vemos, en cambio, en países como Argentina, Brasil o Uruguay, la trascendencia que ha tenido contar con la existencia de instituciones proactivas y comprometidas con el bienestar de los trabajadores.

En materia de relaciones laborales se puede distinguir con bastante claridad los países preocupados por promover un fortalecimiento de los actores laborales y aquellos interesados, por el contrario, en su debilitamiento. Y más allá de los sindicatos, la relación de los gobiernos con los movimientos populares en general aparece como muy compleja y se manifiesta de diferentes maneras. Por ejemplo, en Uruguay y Chile se ha logrado producir un acercamiento ente ambos actores; en el segundo caso, para contrarrestar las tendencias de los años anteriores. En cambio, los esfuerzos en el caso de Brasil, con la creación de consejos no ha logrado una verdadera mejoría y aquellos suelen ser muy críticos de las políticas gubernamentales. En el caso de Venezuela, por su parte, los organismos creados de arriba hacia abajo, son dependientes del partido de gobierno y muy supeditados a las políticas gubernamentales.

El futuro de las mejoras implementadas en el mercado de trabajo en los países estudiados es todavía incierto y él dependerá de cuán sólidas hayan sido las bases que las sustentan. La mejora en la redistribución del ingreso pareciera ser un rasgo común a la mayoría de los países de América latina pero su sostenibilidad puede ser muy precaria, pues por lo general no estuvo acompañada de políticas públicas que propiciaran un crecimiento productivo, ni un mayor acceso a los servicios y a la infraestructura. Los progresos en el empleo derivaron en su mayor parte de programas *ad hoc*, así como la disminución de la pobreza de políticas asistencialistas. Además, el hecho de haber sido crecimientos derivados de la condición primario exportadora los hace muy vulnerables a las fluctuaciones de los precios internacionales en los renglones respectivos. Venezuela es el mejor ejemplo de las consecuencias que ello puede tener: la dependencia de los ingresos petroleros se acrecentó a límites inéditos y ahora con la caída de los precios del barril el país está muy empobrecido. Pero, en general, en ninguno de los casos analizados pareciera haber existido un norte y un proyecto claro en materia de modelo de desarrollo. No ha habido avances determinantes en ese sentido. Se observaron en los diferentes casos algunos ejemplos pero que parecieran estar restringidos a sectores específicos, es decir, ser muy puntuales. No pareciera poderse hablar de que se esté poniendo en práctica un nuevo modelo de desarrollo de carácter sustentable.

Una de las razones pareciera ser que no ha acabado de aceptarse el lugar del empleo en las políticas económicas en un modelo de desarrollo alternativo. Las políticas de empleo deben representar un eslabón entre las políticas sociales y las económicas pero enfocadas en una perspectiva de mediano y largo plazo. Si existe alguna conexión explícita entre el crecimiento y los logros en derechos económicos y sociales, ella se expresa de manera natural en el empleo. Las políticas de empleo no pueden ser simplemente mecanismos de corrección de efectos indeseados sino que debieran ser vistas como una variable fundamental del modelo de desarrollo propuesto y por tanto un asunto de primer orden en el momento de elaborar las políticas económicas y de distribuir los recursos que hagan posible su construcción. Un modelo pensado sobre la base de un desarrollo fundado sobre el empleo productivo difiere entonces de otro en el que la creación de puestos de trabajo es visto meramente como un asunto para atender aquellas poblaciones que no pueden acceder a los espacios de crecimiento.⁴

Una última reflexión a ser hecha es que la situación internacional ha cambiado mucho en los últimos años, especialmente en el último, con una sensible devaluación del precio de las *commodities*. La crisis internacional, abierta en 2008-2009, de la cual los países más industrializados no están logrando salir hasta hoy, ha terminado por alcanzar también a China, que disminuyó sus tasas de crecimiento y, con eso, la importación de nuestros productos. En ese contexto, la economía latinoamericana no solo no disfruta de la cómoda situación económica de los inicios de los años dos mil, sino que está también enfrentando, en los últimos años, un nuevo fortalecimiento de la ideología neoliberal, propugnada por los sectores más ortodoxos y conservadores como salida a la crisis. Ciertamente, esos signos no son augurio de un futuro promisor a corto plazo, como evidencia la crisis política que el gobierno brasileño enfrenta en los días actuales. Y ni tampoco a largo plazo, cuando se toma en cuenta que los países poco evolucionaron en el sentido de cambiar la estructura de su economía, de manera de apoyarla en la innovación tecnológica y en la producción de mercancías de mayor valor agregado. Pero si el destino no nos parece muy esperanzador, no tenemos todavía datos para saber lo que nos reserva el futuro. Este, como siempre dependerá de cómo reaccionen los actores y movimientos sociales a la realidad menos favorable.

⁴ Vivas Leonardo y Consuelo Iranzo (2015). «Notas sobre políticas económicas, políticas de empleo y democracia», en R. Balza Guanipa, coord., *Venezuela 2015. Economía, política y sociedad*, pp. 83-87, Caracas, Fundación Konrad Adenauer-Universidad Católica Andrés Bello.