

**Adrián Goldin**

**Los derechos sociales en el  
marco de las reformas laborales  
en América Latina**



---

*El Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL)* se estableció en 1960 como una entidad autónoma de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Su mandato consiste en promover la investigación política y el debate público sobre temas emergentes de preocupación para la OIT y sus miembros: gobierno, empresa y trabajo.

La Serie de *Documentos de Discusión* presenta los resultados preliminares de la investigación llevada adelante por el IIEL. Los documentos serán diseminados a una audiencia limitada con el objetivo de recibir comentarios antes de ser publicados como Series de Investigación o publicaciones especiales.

---



**Adrián Goldin**

**Los derechos sociales en el  
marco de las reformas laborales  
en América Latina**

Instituto Internacional de Estudios Laborales  
Ginebra

---

Copyright © Organización Internacional del Trabajo (Instituto Internacional de Estudios Laborales) 2007.

Ciertos extractos breves de esta publicación pueden reproducirse sin autorización, a condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción hay que formular las correspondientes solicitudes al Servicio de Publicaciones, Instituto Internacional de Estudios Laborales, case postale 6, CH-1211 Ginebra 22 (Suiza).

---

ISBN Print 978-92-9014-822-7

Web/pdf: 978-92-9014-823-4

*Primera edición 2007*

---

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que el Instituto Internacional de Estudios Laborales las sancione.

Esta publicación puede obtenerse pidiéndola a: Publicaciones de IIEL, case postale 6, CH-1211 Ginebra 22 (Suiza).

---

## ÍNDICE

Prefacio.....	v
1. Para una consideración de los derechos sociales en América Latina.....	3
2. Algunas influencias compartidas.....	3
2.1. Sobre la reglamentación de las relaciones individuales .....	3
2.2. Sobre la reglamentación de las relaciones colectivas .....	5
3. La no efectividad de los derechos sociales en América Latina.....	6
4. Recuperación de la democracia; antesala de los procesos reformistas .....	7
5. Los procesos de reformas laborales.....	8
5.1. Su inspiración.....	8
5.2. Su dinámica y sus actores.....	10
5.3. Diversa intensidad nacional de los procesos reformistas .....	11
5.4. Los contenidos de la reforma .....	13
5.4.1. En las normas e instituciones sustantivas del trabajo .....	13
5.4.2. En las normas e instituciones de aplicación y control .....	15
5.4.3. En las normas relativas a las relaciones colectivas del trabajo.....	16
6. Los procesos de integración y los acuerdos de libre comercio.....	18
7. El impacto de los procesos de reforma.....	20
8. Perduración, reflujo... u otra reforma .....	23
Bibliografía.....	26



## **Prefacio**

El Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL) de la OIT ha celebrado una Conferencia de investigación titulada «Trabajo decente, política social y desarrollo» del 29 de noviembre al 1º de diciembre de 2006. Dicha Conferencia fue la primera de una serie de reuniones sobre investigación que, periódicamente, reunirá a académicos de diferentes disciplinas, al personal de la OIT y a los representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores.

Uno de los temas seleccionados fue: «Los modelos sociales cambiantes en Europa y América Latina». En ese marco, uno de los temas discutidos fue el papel y el devenir de los derechos sociales. El documento de Adrián O. Goldin, profesor plenario en la Universidad de San Andrés (Argentina), analiza este asunto en el contexto de América Latina y de las reformas laborales que se han producido en la región durante los últimos dos decenios.

Tras identificar algunos de los rasgos comunes que presentan los ordenamientos sociales de América Latina, el documento aborda los procesos de reforma que experimentaran en el período que fuera objeto de consideración. A juicio del autor, esos procesos registran trayectos paradójicos y hasta contradictorios: en el marco de la recuperación de las instituciones de la democracia se advierten, de un lado, tendencias de recuperación de las libertades sindicales y de afirmación constitucional de los derechos fundamentales y, al mismo tiempo, una reducción de los espacios concretos de actuación de los sindicatos así como una cierta pérdida de vigor del ordenamiento de protección del trabajo.

Entre otras inferencias, el autor concluye que si bien esos procesos reformistas no alcanzaron a conmover los fundamentos estructurales de aquellos ordenamientos, sí le ocasionaron un cierto debilitamiento en su ámbito de aplicación y vigencia, en sus recursos tutelares y en su grado de efectividad.

Gerry Rodgers  
Director  
Instituto Internacional de Estudios Laborales



## 1. Para una consideración de los derechos sociales en América Latina

Cada una de las naciones de América Latina ha hecho su propia trayectoria en la construcción de sus respectivos ordenamientos sociales y seguirá – no es una audacia predecirlo – transitando su propia ruta. Es posible reconocer, no obstante, algunas influencias comunes en sus «puntos de partida», ciertos rasgos compartidos en su configuración, una cierta convergencia en las tensiones reformistas experimentadas en los últimos 15 a 20 años, y la necesidad de afrontar algunos desafíos similares en los días por venir.

Esa liminar referencia a los trazos compartidos no conlleva, pues, el propósito de sustentar la idea de una hipotética comunidad regional de sus derechos sociales y de los modelos sociales que los contienen. Su objetivo, más modesto, es puramente metodológico y de ningún modo original<sup>1</sup>. Se trata de habilitar un cierto modo de presentar el devenir de los derechos sociales en la región en el contexto de los recientes procesos reformistas, de hacer posible el tratamiento conjunto y simultáneo de trayectorias cuya intransferibles señas de identidad, en cualquier caso, no pasarán inadvertidas. Porque no es de desdeñar, por cierto, otra aproximación distinta de la que hoy se escoge, en la que se priorice la apreciación de la diversidad de contenidos de cada uno de los ordenamientos nacionales – la radical singularidad de cada uno de ellos, por lo tanto – y se asigne una condición no dirimente a sus rasgos comunes a partir de la hipótesis de que *buena parte de lo que los sistemas de derechos sociales de América Latina tienen en común es lo que tienen de universal* y son, como se verá enseguida, el producto de las influencias extra-regionales que comparten<sup>2</sup>.

Aquella opción metodológica y expositiva elegida para la elaboración de este documento procura también dejar a salvo una concepción cuanto menos *binaria* de la evolución de los derechos sociales en cada experiencia nacional. Perspectiva ésta según la cual los tiempos que corren son el escenario de procesos y transformaciones políticas, económicas, sociales, tecnológicas y demográficas de signo muchas veces diverso y hasta contradictorio que someten a aquellos sistemas a tensiones reformistas en secuencias que coinciden en el tiempo pero responden a impulsos y motivaciones bien diversas: los derechos sociales evolucionan y cambian como *categoría histórica universal* – y como tales, afrontan en común, entre otros desafíos, los de la creciente internacionalización de los intercambios –, pero también experimentan transformaciones sólo susceptibles de interpretarse *en clave estrictamente nacional*<sup>3</sup>. Resta considerar una *tercera línea evolutiva* que se materializaría en el plano regional bajo el impulso de los procesos de integración; ciertamente intensa en la dimensión europea, no parece tener aún incidencia destacada en los derechos sociales de América Latina.

## 2. Algunas influencias compartidas

### 2.1. Sobre la reglamentación de las relaciones individuales

Con relación a los sistemas jurídicos históricos, los derechos sociales de los países de América Latina abrevan nítidamente en el modelo continental; tal es el sistema de pertenencia

---

<sup>1</sup> Es el enfoque conjunto de estudios como los de Córdoba (1996); Bronstein (1995 y 1997); Ermida Uriarte (1993); von Potobsky (2000); Ciudad Reynaud (2004), y, muy recientemente, Vega Ruiz (2005).

<sup>2</sup> Sin desconocer, desde luego, que hay también algunos rasgos comunes, éstos sí de clara y compartida estirpe regional, a los que nos referiremos en las próximas líneas.

<sup>3</sup> Hice referencia a esa doble línea evolutiva en un texto de mi autoría (Goldin, 2003).

de sus derechos nacionales, tal el modo en que se construyeron los ordenamientos laborales y sociales. Tal entonces la matriz por la que en ellos *la ley* adquiriera su condición de *experiencia jurídica primaria* (Diez Picazo, 1993, pág. 7), denotada en lo específico por la idea del *orden público laboral* y el consiguiente sesgo imperativo de sus normas. Esa influencia continental conlleva – también para la región – el híbrido cultural que suma sincréticamente las visiones contractual y comunitarista, esta última originada en el derecho germánico y el vasallaje (véase Supiot, 1996, pág. 32) y que permea los derechos del trabajo de las influyentes experiencias europeas (tal el caso, recuerda Supiot, de España, Portugal, Italia, Países Bajos y Francia, vestida en este último caso con el ropaje de la teoría de la institución). Se trata en suma de la caracterización del contrato como fruto de la combinación de las culturas romanista y germánica, o más bien de las nociones de cambio y vínculo personal (véase Supiot, 1996, pág. 38)<sup>4</sup>.

En ese marco, grande ha sido – y es aún – la influencia de los Convenios y Recomendaciones de la OIT sobre los ordenamientos latinoamericanos. En los países de la región el papel de esas normas internacionales «más que (el de) armonizar legislaciones preexistentes, como ocurrió en el caso de algunos países industrializados, fue el dar un vigoroso impulso y una clara inspiración a los nuevos sistemas jurídicos laborales que comenzaron a establecerse en sociedades predominantemente industriales» (véase Hernández Álvarez, 2006)<sup>5</sup>. En 1941 el experto David Blelloch (citado por von Potobsky, 2000, pág. 777) sostenía que la parte más importante de la legislación laboral latinoamericana encontraba inspiración en los Convenios y Recomendaciones de la OIT, destacándose entre los instrumentos más influyentes, los de jornada máxima, prohibición del trabajo nocturno de las mujeres, protección de la maternidad, edad mínima de acceso al trabajo en la industria, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Ni qué decir hay que esos instrumentos son también, a su modo, expresión de la más temprana experiencia normativa europea, que también por esta vía proyecta su influencia sobre el nuevo continente.

La relación frecuente entre la legislación garantista y los regímenes autoritarios que de modo recurrente se enseñorearan en la región<sup>6</sup> no parece haber alterado esos perfiles tutelares, al menos en el plano de las normas que regulan las relaciones individuales. Ora populista, otras veces paternalista, en América Latina el Estado autoritario fue también un Estado protector (véase Bronstein, 1998)<sup>7</sup>.

No han de desdeñarse, por fin, las influencias recíprocas entre los ordenamientos latinoamericanos, constante desde su fundación; particularmente influyentes fueron en sus

---

<sup>4</sup> Kahn Freund (1987, pág. 64) afirma que: «Postular una comunidad de intereses como sustrato de las relaciones laborales es pura utopía. Excavar las raíces de esta utopía de la armonía preestablecida entre empresarios y trabajadores sería una tarea fascinante para un sociólogo; éste probablemente descubriría doctrinas basadas en el *laissez faire*, junto a una cruda variante de marxismo y con toda certeza las más o menos espurias construcciones ideológicas utilizadas por Mussolini para apuntalar el Estado corporativo, y asimismo podría observar cómo la utopía puede degenerar en el falso romanticismo de aderezos feudales que empleó Hitler en su legislación laboral», concepción ésta que, coincide Baylos (1991, pág. 23), ha servido de fuente a procesos autoritarios en Europa y, agrego ahora yo, también en América Latina.

<sup>5</sup> Transcripción del propio autor de su intervención en la mesa redonda celebrada en el XVIII Congreso Mundial de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (París, 5 al 8 de septiembre de 2006).

<sup>6</sup> Bronstein (1997, págs. 5 y sgtes., en particular, pág. 8) llama la atención sobre la existencia de «una correlación muy llamativa entre los regímenes dictatoriales y la legislación garantista» y menciona los Códigos del Trabajo de Nicaragua (Somoza en 1944), República Dominicana (Trujillo en 1951), Haití (promulgado por Duvalier, de quien recibió su nombre), y Paraguay (Stroessner en 1961), así como la legislación peruana de los años setenta o el Código del Trabajo de Panamá de 1971, estos dos últimos productos de regímenes militares populistas.

<sup>7</sup> Con la excepción, por cierto, del Chile de Pinochet y, en menor medida en este aspecto, de la dictadura militar argentina entronizada en 1976.

comienzos la legislación chilena de 1924 y luego los Códigos del Trabajo chileno y mexicano de 1931, *piezas* iniciales de una *gesta* codificadora que – ya obedeciera a consideraciones de emulación o de prestigio (aun por parte de gobiernos autoritarios) – alcanzó sorprendente implantación (véase von Potobsky, 2000, pág. 778)<sup>8</sup>. Los códigos resultantes se influenciaron recíprocamente y de allí tienden a exhibir una estructura semejante<sup>9</sup>.

## 2.2. Sobre la reglamentación de las relaciones colectivas

Los regímenes de regulación de las relaciones colectivas de trabajo parecen haber respondido a una concepción bastante más autóctona. Ella tuvo más bien sustento en una originaria desconfianza del legislador latinoamericano hacia los sindicatos, su politización, su aptitud contestataria y su consecuente conflictividad. Esa prevención se canalizó en la mayoría de las naciones de la región bajo la forma de un intenso reglamentarismo restrictivo: registro sindical, limitaciones estructurales y funcionales, condiciones minuciosas para ser dirigente, control de los procesos electorales, procedimentalización excesiva de la huelga y de los medios de solución, limitación de la duración, finalidad y titularidad de las medidas de acción directa, etcétera (véase Ermida Uriarte, 1990, pág. 67, y von Potobsky, 2000, pág. 779).

Ese tratamiento reglamentario condujo en la mayoría de los países a la configuración *impuesta* de una estructura sindical confinada al ámbito de la empresa (haciendo por lo tanto frecuentemente inaccesible la sindicación por la reducida dimensión de las unidades productivas) con restricciones incluso para la formación de federaciones y confederaciones. En algunos otros países de la región, en cambio – señaladamente, la Argentina y el Brasil<sup>10</sup> – la estrategia de control fue análoga, si se considera la densidad reglamentaria que conllevaba, *pero bien distinta en lo que se refiere a la estructura impuesta*: la experiencia corporativa de la Europa de los años treinta y comienzos de los años cuarenta influyó para que prevaleciera en esos países la imposición de regímenes altamente centralizados<sup>11</sup>, tanto en su implantación funcional (incluso bajo la forma del monopolio representativo) y territorial como en su estructura de gobierno, fuertemente piramidal; todo lo que haría factible su control político «desde arriba y desde afuera». Hay que decir que también el Uruguay conoce, a partir de los años cuarenta una estructura sindical centralizada que *es producto de un acto de intervención centralizadora*: la convocatoria de los Consejos de Salarios para enmarcar una negociación colectiva con intervención estatal que diera lugar a una estructura sindical relativamente centralizada. No hubo en la experiencia uruguaya, no obstante, una intencionalidad de control o dominación autoritaria ni puede atribuirse a esa centralización ser producto de un determinado régimen legal de organización sindical, allí inexistente<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Chile y México en 1931, luego Venezuela en 1936, Bolivia en 1939 (texto aún vigente), Ecuador en 1938, Panamá en 1941 y 1947, Brasil y Costa Rica en 1943, Nicaragua en 1944, Guatemala en 1947, Colombia en 1959 y Honduras en 1959, República Dominicana en 1951, Paraguay en 1961 y El Salvador en 1963.

<sup>9</sup> Véase en von Potobsky (2000, pág. 778) una minuciosa relación de las influencias recíprocas entre códigos y legislaciones latinoamericanas.

<sup>10</sup> También México registra un rasgo centralizador y corporativo, pues si bien se negocia en el ámbito empresarial, esa negociación se encuentra sujeta a unos comités de control de nivel superior que deben aprobar los acuerdos. Alguna analogía registra ese régimen respecto de la experiencia de los años noventa en la Argentina: si bien se multiplicaron las negociaciones en el ámbito empresarial, las mismas fueron protagonizadas por los sindicatos de industria y, por consiguiente, desde niveles de centralización intermedia.

<sup>11</sup> En el marco, respectivamente, del régimen político del entonces coronel Perón (la primera norma sindical con vigencia emitida por ese Gobierno data de 1945), y del sedicente *Estado novo* del presidente Getulio Vargas, en el poder desde los años treinta.

<sup>12</sup> Hasta la reciente sanción de la ley 17.940 de protección de la actividad sindical no regían en el Uruguay otras normas que las del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), de la OIT.

Por sintetizar en pocas palabras ese «punto de partida» de los sistemas latinoamericanos de relaciones colectivas del trabajo – con todos los riesgos de simplificación que significa tal suerte de síntesis – podría afirmarse que, con la notable excepción del Uruguay, comparten todos ellos una vertiente controladora y restrictiva, en muchos casos de estirpe autoritaria, pero respondiendo al menos a dos modelos bien diversos: mayoritario, el del *control por descentralización impuesta*; en el resto de los casos, el *del control por centralización impuesta*. Ambos distan de alinearse en su concepción con los principios de la libertad sindical. Hay que decir, no obstante, que, en muchos casos, habrían de experimentar en el período reformista cambios alentadores – inducidos por la lógica democrática sobreviviente – que les harían transitar (sin alcanzarlo del todo) hacia un *punto de convergencia* marcado por el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), de la OIT. Es ello parte de lo que procuraremos examinar en las secciones que siguen.

### 3. La no efectividad de los derechos sociales en América Latina

Además de los que son directa derivación de esas influencias compartidas así como de las concepciones que tiñeron la regulación de lo colectivo, entre los rasgos comunes de los derechos sociales latinoamericanos suele destacarse, y con razón (véase Ermida Uriarte, 1990, pág. 70), el de su alta no efectividad en las más diversas de las expresiones: desde la gran extensión del sector informal<sup>13</sup>, a la ya recordada introducción de códigos del trabajo no siempre compatibles con las realidades socioeconómicas en las que habrían de operar (lo que deriva en su consiguiente inaplicación), pasando por la ratificación frecuente de convenios internacionales como estrategia de prestigio y no siempre tras el propósito de instar su efectiva vigencia.

Esa no efectividad, probablemente, no provenga de una única causa: junto a una extendida cultura de la anomia<sup>14</sup>, militan la falta de recursos de control (o el desinterés por proveerlos), la incorporación de normas o influencias desentendidas de la propia realidad social y productiva, el desinterés por el fortalecimiento de los aparatos y procedimientos aplicativos (justicia e inspección del trabajo) (véase Bensusán, 2006, pág. 4)<sup>15</sup>, los deficitarios diseños legales, las dominantes incitaciones *costo* a incumplir las normas<sup>16</sup>. Factores todos ellos que marcan la

<sup>13</sup> Para 2004 la menor incidencia del trabajo informal en el sector no agrícola se verificaba en el Uruguay (37,7 por ciento), Costa Rica (41,8 por ciento) y Panamá (41,6 por ciento), en tanto que en Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú esa incidencia era poco menor o superior al 60 por ciento (OIT, 2005, pág. 30). Informalidad imputada alternativamente al exceso de intervención y la rigidez legislativa, o a la presencia insuficiente del Estado, o al desempleo y caída del salario real (véase Ermida Uriarte, 1990, pág. 84).

<sup>14</sup> Sobre la Argentina, merece recordarse el ensayo sobre la anomia del recordado jurista Carlos Nino (1992).

<sup>15</sup> Se trata del informe en el que se recogen algunos resultados del proyecto «Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina», financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), bajo la coordinación de la mencionada investigadora. Una primera versión de este trabajo había sido presentado en el Seminario Internacional sobre Cumplimiento de Normas Laborales realizado en Buenos Aires los días 29 y 30 de noviembre de 2005 bajo los auspicios del Ministerio de Trabajo argentino y la oficina de la OIT en ese país.

<sup>16</sup> Graciela Bensusán (2006) puntualiza que los responsables del cumplimiento de las normas laborales toman en cuenta el costo del cumplimiento, el costo de la sanción por su omisión, el «coeficiente de detectabilidad» (extremadamente bajo en razón de las carencias de los sistemas de control), el grado de legitimidad de las normas (que pierden legitimidad social cuando se instala la idea de su subalternidad respecto de la satisfacción de las necesidades de mercado). En última instancia, sostiene esta autora (ahora en la pág. 17), las diferencias de eficacia entre los países parece residir prevalentemente en la presencia o ausencia de un sindicalismo fuerte y autónomo, en la capacidad estatal para detectar y sancionar el incumplimiento y en la legitimidad social de las normas, más que en los

distancia entre el derecho y la realidad y que, como enfatiza Ermida Uriarte (1990, pág. 70), puede reconocerse también en el campo de las relaciones colectivas de trabajo: en éstas, es frecuente el desconocimiento legal de las organizaciones sindicales más poderosas que, pese a ello, son aceptadas como interlocutores por gobiernos y empleadores, la negociación sobre temas o en niveles excluidos por la legislación, la ejecución por los sindicatos de actividades que les están vedadas, y la inaplicación deliberada de la ley por la propia autoridad laboral, a sabiendas de su radical ineficacia.

#### 4. Recuperación de la democracia; antesala de los procesos reformistas

Nuevos tiempos vendrían para América Latina a partir de finales de los años setenta y comienzos del decenio de 1980. La mayoría de las naciones de la región recuperarían a partir de entonces las instituciones de la democracia<sup>17</sup>. Comenzaba una nueva etapa que impactaría de modo intenso, pero también contradictorio y paradójico, en el dominio de los derechos sociales.

En el campo de la acción colectiva, el repliegue autoritario habilitaría una pronta tendencia de recuperación de las libertades sindicales; la democracia, señala Bronstein, haría a partir de entonces innecesaria la lucha de los sindicatos por su independencia y la propia vida de sus dirigentes (véase Bronstein, 1995, pág. 183) y permitiría el trazado de ese ya invocado proceso de convergencia en el que la sustitución de los ordenamientos entronizados por las dictaduras<sup>18</sup> y la aproximación a los principios contenidos en los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT, ya citados, sería un inocultable punto de destino.

El contexto, no obstante, no sería sencillo y los resultados de ese proceso distan de satisfacer las expectativas que en él era legítimo depositar. El tiempo de la libertad coincide con el del ajuste, la precarización y la agudización del desempleo. Cambian los climas de la consideración social y en esa dinámica pierden los sindicatos: cae la afiliación, junto con su poder de conflicto, su prestigio y su influencia política y social. Y, en todo caso, el proceso de la recuperación de las libertades sindicales dista de haberse completado: el evocado intervencionismo estatal en las relaciones colectivas de trabajo se matiza, se despoja de algunos de sus perfiles más irritantes, pero no resulta abatido (véase Bronstein, 1995, pág. 190).

Paradoja y contradicción que se adueñara también de las fuentes normativas de reconocimiento y regulación de los derechos sociales en el plano de las relaciones individuales. Mientras en las nuevas constituciones de la región se exalta la lógica del garantismo y la tutela<sup>19</sup>, en un número significativo de países la legislación – *al mismo tiempo* – procuraría, con distinta intensidad, proyectar sobre los ordenamientos laborales la lógica del ajuste estructural,

---

costos de cumplimiento. En el caso de México, cuyo nivel de efectividad en la vigencia de las normas se reputa inferior al de Chile, Argentina y Brasil, la autora lo atribuye al irrealismo del alto grado de protección en un contexto de escaso desarrollo de las fuerzas productivas, el predominio de unidades de menor tamaño, la no efectividad de la inspección del trabajo, el menor grado de autonomía y democracia sindical. Ciertamente, dice la autora, hace falta en México una reforma que baje el nivel de rigidez de las normas y aumente el de la protección real.

<sup>17</sup> Como lo recuerda Bronstein (1998, pág. 6), este ciclo virtuoso se inició en el Ecuador en 1979 y continuó luego en el Perú en 1980, Bolivia y Honduras en 1982, Argentina en 1983, Brasil y Uruguay en 1985, Paraguay en 1989 y Chile en 1990.

<sup>18</sup> Sustitución operada en los casos de Chile, Uruguay y Argentina, entre otros.

<sup>19</sup> Es el caso de las Constituciones del Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay que, sostiene Bronstein (1998, pág. 7), buscan una nueva legitimidad para el Estado democrático y procuran exorcizar los demonios del autoritarismo precedente mediante un acuerdo político por la democracia, los derechos humanos y los derechos sociales.

las tendencias de privatización (de las empresas estatales, de los sistemas de pensiones), la apertura de las economías y consiguiente liberalización de los intercambios y demás acciones propias de la concepción económica dominante.

Procuraré en las próximas líneas echar una mirada crítica sobre los procesos de reforma: sobre su inspiración y también sobre el sesgo del pensamiento que se le opusiera, sobre sus rasgos más extendidos, sobre sus contenidos y sus impactos.

## 5. Los procesos de reformas laborales

### 5.1. Su inspiración

A comienzos de los años ochenta también en América Latina se perciben señales intensas de agotamiento del sistema mercado-internista, que se manifiesta inepto para crecer, generar empleo, controlar la inflación y mantener el nivel de los ingresos. Desde esa perspectiva, en muchos de los países de la región aquel modelo ha de ser sustituido por otro sustentado en el ajuste estructural, la liberalización y apertura financiera y comercial de la economía, privatización de las empresas estatales y de los sistemas de pensiones, supresión de subsidios, reducción del gasto social, desmantelamiento de la regulación estatal de los mercados (*desregulación*), achicamiento del Estado, muchas de cuyas funciones son puestas en cuestión<sup>20</sup>. Presupuesto de este proceso era la convicción de que desde él se impulsaría el crecimiento y el desarrollo que se proyectaría en crecimiento del empleo y mejora de la calidad de vida de la población<sup>21</sup>.

En el plano específico de las relaciones de producción, aquella lógica tendió a concebir a las normas laborales como mera interferencia en la capacidad de ajuste de los mercados. En esa condición, se les imputó operar como factores de restricción a la competitividad de las empresas y a la inversión, se les estigmatizó como responsables del crecimiento de la informalidad, del desempleo y de la subocupación<sup>22</sup>, se las consideró en cualquier caso, excesivas e infundadas<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Esos procesos de ajuste, recuerda Bronstein (1995, pág. 184), se manifiestan antes, al comienzo de los años ochenta, en Bolivia, Costa Rica y México, mientras que en otros países – tal el caso de la Argentina, Brasil, Colombia, Perú y Venezuela – sobrevienen más tarde, hacia finales de los años ochenta y comienzos del decenio de 1990.

<sup>21</sup> Objetivos que no alcanzarían a cumplirse, según pudo verificarse al cabo de ese proceso: si bien se alcanzaron resultados satisfactorios en cuanto al control de las cuentas públicas y la inflación, las tasas de crecimiento se manifestaron bajas, inestables y dependientes de los volátiles flujos de capitales externos, y sin que se alcanzara una expansión del ahorro nacional y de la inversión interna. En materia social, se pudo observar aumentos del desempleo, de la precarización laboral, de la inequidad en la distribución del ingreso, del sector informal y de las tasas de pobreza.

<sup>22</sup> Desde esa perspectiva, los mercados de trabajo (internos y externos), se equilibran mediante ajustes de cantidades (oferta y demanda de trabajo) o de precios (salarios), y, preferiblemente, de unas y otros, y funcionan mejor cuanto más rápido esos ajustes responden a los cambios en los mercados de productos y a la situaciones de crisis. En ese marco, las regulaciones laborales se perciben como factores de interferencia que perturban la espontánea adecuación de oferta y demanda en el mercado y, en concreto, como costos que deben controlarse y limitarse y, en cuanto sea posible, suprimirse (desregular).

<sup>23</sup> Lora y Pagés Serra (1996) sostenían que era necesario introducir profundas reformas laborales para adecuar la legislación laboral al nuevo contexto de flexibilidad y competencia. Y que mientras a la sazón se habían producido cambios profundos en política comercial, cambiaria, tributaria, financiera y en materia de privatizaciones, se advertían pocas reformas en materia laboral: 23 de 26 países, se decía, habían realizado profundas reformas comerciales, 24 liberalizaron sus sectores financieros y 14 llevaron a cabo políticas de privatización, en tanto sólo 5 países (la Argentina, Colombia, Guatemala, Panamá y Perú) habían hecho reformas laborales significativas. Si el deterioro de los indicadores del mercado de trabajo no era por entonces tan pronunciado, se afirmaba allí, ello obedecía a la escasa efectividad de la legislación laboral y de sus consecuentes rigideces: la informalidad que permite

Imputaciones detrás de las cuales suele más sencillamente encubrirse el propósito de reducir y variabilizar los costos del trabajo, ajustarlos a la evolución de la demanda en los mercados de productos, trasladar a los trabajadores parte de los riesgos de los emprendimientos, recuperar el control de la fuerza del trabajo por parte de la gerencia para hacer posibles los procesos de reconversión así como la introducción de nuevos modos de organizar el trabajo y la producción (véase Córdoba, 1996, págs. 314 y sgtes.). Y que se corresponden muchas veces con la voluntad deliberada de atraer la inversión extranjera directa mediante la reducción de los costos y obligaciones derivados de la contratación de trabajo humano (véase OIT, 1997).

Desde esa lógica, de fuerte estirpe ideológica neoclásica, esos juicios críticos sobre la configuración de los derechos sociales no contaron siempre con sustento documentado acerca del impacto real de las normas. Se multiplican las cuantificaciones comparativas basadas en índices que no parecen debidamente contextualizados<sup>24</sup> y que omiten considerar el carácter sólo relativo de la idea de flexibilidad normativa, no susceptible de *medirse* exclusivamente en términos de su literalidad jurídica. Como sostuvimos en otra oportunidad (Goldin, 1995) las normas laborales no tienen un «óptimo abstracto de flexibilidad» ni pueden compararse en puros términos de su contenido prescriptivo, sino en relación concreta con diversos factores del contexto en el que operan (que, en aquella oportunidad, llamamos «grado de flexibilidad/rigidez contextual»<sup>25</sup>).

---

evadir las limitaciones a las contrataciones temporales, los sobrecostos de las jornadas extraordinarias y los recargos a la nómina, y la inflación que ha permitido reducir remuneraciones reales individuales que la ley no permitiría bajar. Para los autores, los códigos laborales en vigencia en América Latina son muy rígidos y distorsionantes, pueden producir grandes pérdidas en términos de eficiencia e incentivan a las empresas a evadir la legislación para minimizar esos costos. Sostienen, por fin que la escasez de las reformas laborales es atribuible a la ausencia de mecanismos de representación de los posibles beneficiarios, pues los sindicatos solo defienden los intereses de los *insiders* y no existen organizaciones que representen a los desempleados y a los informales. Inferencia esta última que, obviamente, *conlleva la creencia de que esas hipotéticas organizaciones, de existir, (y en rigor, si existen en algunos países; no otra cosa expresan, por ejemplo, los piqueteros de la Argentina) tendrían un pensamiento análogo al de la ortodoxia económica*. Hay que decir que, como se verá luego, el enfoque que se acaba de sintetizar aparece años más tarde mucho más matizado.

<sup>24</sup> Por ejemplo, los que Lora y Pagés Serra (2004, pág. 206) incluyen en su «Labor Market Regulations and Institutions», que constituye el capítulo 7 del *Report on Economic and Social Progress in Latin America*, que refieren una evaluación del cotejo de intensidad de los sistemas de protección laboral. En sus términos, los sistemas de tutela de América Latina serían algo menos protectores que los de Europa del Este y Asia Central, pero bastante más que los Europa continental y, sobre todo, que los de los países del área del *Common law*. Esto, se agrega, es menos cierto en el campo de la seguridad social, en el que la protección en América Latina es inferior a la de los países desarrollados, de Europa del Este y de Asia central. Esa insustancialidad comparativa se percibe también en el capítulo «Hiring and Firing Workers» del *Doing Business in 2005* (Banco Mundial, 2005), que fuera objeto de la crítica por parte de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) en su documento «Comments by ICFTU/Global Unions on the World Bank's Doing business in 2005: Hiring and Firing of Workers».

<sup>25</sup> Decíamos en Goldin (1995) que las mismas normas *son* más flexibles o más rígidas según cuál sea la cultura industrial vigente, cuáles los criterios empresarios de gestión de los recursos humanos (esquema de comunicaciones, tipo de estructura jerárquica, criterios de integración y sistemas de recompensas, etcétera), sus propias flexibilidades estratégicas de tecnología y de producto, sus opciones de organización de la producción, la tradición sindical y las relaciones de fuerza que suscita y el estilo de sustanciación de las relaciones laborales (básicamente, en términos de cooperación o de conflicto). Agregábamos, entonces, que inciden también de modo destacable el grado de cumplimiento efectivo de las normas, la profundidad de las acciones de contralor administrativo, las tasas de conflictividad judicial, el comportamiento de los protagonistas del litigio y de los jueces, los criterios de interpretación de las normas y el sentido en que evolucionan las relaciones entre las diversas fuentes de producción normativa. Y que definen, igualmente, el grado de *flexibilidad contextual* de las normas factores tales como la eficacia del sistema educativo y del aparato institucional de formación profesional, la calidad del medio ambiente laboral, la existencia y calidad de los servicios de salud, el funcionamiento de las instituciones de la seguridad social (nivel y suficiencia de las prestaciones sustitutivas del salario, edad jubilatoria, condiciones para la vuelta a la actividad, etcétera) y el contenido y alcances de las políticas sociales. Concluíamos en esa oportunidad que resulta insuficiente (por pecar de una suerte de abstraccionismo literal) toda evaluación o cotejo de normas o sistemas de regulación que pretenda efectuarse al margen de esa imprescindible consideración contextual.

Pese a esa y otras debilidades, el emprendimiento reformista contaría a su favor con algunas de las particularidades de los regímenes laborales de América Latina de las que diéramos cuenta en las líneas precedentes: no es sencilla, sin duda, la defensa de un régimen de baja efectividad, incluyente de normas muchas veces desentendidas de la propia realidad social y productiva. Tampoco contribuiría al objetivo de preservación de los derechos sociales una visión defensiva apoyada sobre una visión a veces teñida de cierto fetichismo depositado sobre las normas existentes, suponiéndolas buenas sólo por ello y valorando toda pretensión reformista como necesariamente regresiva<sup>26</sup>.

## 5.2. Su dinámica y sus actores

Sostiene Ermida Uriarte (1993, pág. 475, cita de Rodríguez Piñero (1984, pág. 10))<sup>27</sup> que en tanto en los países de la Unión Europea los concomitantes procesos de reforma laboral transitaron ora la vía de los acuerdos tripartitos (los casos de España e Italia), ora la del debilitamiento del poder sindical (Reino Unido), los que tuvieron lugar en América Latina fueron más el producto de la unilateralidad estatal y, consiguientemente, de una «desregulación salvaje». Para mejor evaluar esa perspectiva, tal vez convenga tener en cuenta que, como lo recuerda von Potobsky, en estos países *también la introducción de la norma laboral fue un producto de unilaterales decisiones de gobierno* (en materia de descanso semanal, trabajo de niños y mujeres, accidentes del trabajo, seguridad e higiene, jornada de trabajo, etcétera) (véase von Potobsky, 2000, pág. 6)<sup>28</sup>. Y que, por otro lado, sí hubo algunos acuerdos reformistas en ámbitos confederales – expresos o implícitos – que no fueron en verdad expresiones levantadas de diálogo social, sino, en cambio, de compromiso político y cooptación<sup>29</sup>.

De modo que, tal vez, esa inocultable unilateralidad no tenga sólo que ver con las militantes opciones gubernamentales –sin duda activas en el período en consideración –, sino también con unos trayectos históricos en los que la unilateralidad y sus prácticas derivadas se configurarían como trazo constitutivo del desenvolvimiento de los sistemas de protección laboral<sup>30</sup>. Todo lo cual se encuentra íntimamente vinculado<sup>31</sup>, hay que decirlo, con las

---

<sup>26</sup> No parece un modo adecuado de acercarse a las normas laborales y a los valores que expresan, ignorar la necesidad de que las decisiones relativas a su instalación, mantenimiento, rediseño o supresión tengan en cuenta sus variadas repercusiones en términos de protección laboral y de equidad, pero también de su significación económica y productiva y de sus proyecciones sobre el mercado de trabajo y del empleo. Se trata de lo que podría caracterizarse como *la ineludible funcionalidad tripolar de las normas laborales*, de resultados de la cual cada institución debería expresar el punto óptimo de equilibrio entre su faceta tutelar – sin duda, razón predominante de su existencia – y los modos diversos y hasta contradictorios de vincularse con la economía y el sistema productivo, además de su incidencia sobre el mercado de trabajo y el empleo; baste, en efecto, considerar de a pares las categorías comprendidas – protección laboral, eficiencia productiva, empleo – para advertir en cada binomio tendencias alternativamente convergentes o antagónicas (por ejemplo, la elevación de las tasas de productividad puede, en ciertas condiciones, derivar en mayor inversión y nuevos puestos de trabajo, y en otras, por el contrario, en la supresión de los existentes) (Goldin, 1995). Debe admitirse, no obstante, que los emprendimientos reformistas provinieron en una casi excluyente mayoría de la cantera neoclásica, lo que puede justificar la prevención y desconfianza de otros sectores del pensamiento.

<sup>27</sup> En el mismo sentido se expresa Lance Compa (2006), citando el documento nacional procedente del Ecuador. Es la misma debilidad participativa que se evoca en OIT (2003, pág. 68), en particular, en los «Aspectos laborales en los procesos de integración y los tratados de libre comercio en la región», este caso se da en el marco de los procesos de integración, en la definición de las políticas comunitarias y la adopción de las decisiones subregionales.

<sup>28</sup> Rol que cumplieron gobiernos socialistas, conservadores y hasta autoritarios. En el tiempo de la incorporación de esas normas – puntualiza este autor – la dirigencia sindical de perfil anarquista y anarcosindicalista ponía en cuestión la legislación laboral burguesa que, a su juicio, saboteara la solidaridad de clase.

<sup>29</sup> Sobre el caso argentino, véase Goldin (2001, pág. 1010). Es también, en cierto sentido, el caso de México, donde el proyecto Abascal, de contenido altamente flexibilizador, contó en su origen con el apoyo de la fracción parlamentaria sindical del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del sindicalismo oficial (Husson, 2006, págs. 6 y sgtes.).

<sup>30</sup> Ya hemos evocado el componente autoritario presente en muchas de las experiencias nacionales (véase *supra*

congénitas debilidades del diálogo social en buena parte de los países de América Latina, por razones no siempre iguales, entre otras, la ausencia de relaciones de estricta alteridad y autonomía recíproca entre los gobiernos y cada uno de los interlocutores sociales (no se dialoga de modo consistente sino con *otro* sujeto autónomo), la equívoca concepción del diálogo social como forma moderna de legitimación democrática de viejas prácticas autoritarias, la provocada debilidad de los sujetos colectivos<sup>32</sup>, la subsistencia de instrumentos jurídicos o políticos a disposición del Estado que le permiten injerir en la vida y acción de los interlocutores sociales a *costo* menor que el de comprometerlos en fórmulas de diálogo y la participación social, etcétera (véanse Goldin, 1997, pág. 128, y Trebilcock, 1996, págs. 5-16)<sup>33</sup>.

Otro rasgo más bien generalizado de los procesos de reforma laboral en América Latina – obvio y casi universal – ha sido el de la homogeneidad de los discursos de contestación de los ordenamientos laborales, evocada líneas arriba. Muy probablemente, esa cierta convergencia institucional que puede apreciarse como resultado de aquellos procesos – sobre ella se reflexiona en secciones ulteriores de este ensayo – sea precisamente más el producto de ese común discurso de puesta en cuestión de la protección laboral que de su configuración inicial que, como sugerimos en las primeras líneas, tanto admite una aproximación desde sus trazos comunes (es la elegida en este ensayo) como desde la diversidad de sus contenidos.

### 5.3. Diversa intensidad nacional de los procesos reformistas

Hay que decir que los países que de modo más sistemático impulsaron – con diversa intensidad – procesos reformistas en el período en consideración bajo la inspiración de la impronta ideológica recordada líneas arriba fueron la Argentina, Colombia, Ecuador, Panamá y Perú. En el marco de la dictadura de Pinochet, Chile había sido objeto de una tan temprana como intensa reforma desreguladora (1978-1979), por lo que durante los años noventa no se alineó con aquellos países, protagonizando en cambio un matizado proceso de reflujo y reinstitucionalización – redefinición – de su sistema de tutela.

Algunos países que no parecen haberse embarcado de modo explícito en ese tipo de reformas, quedaron de todos modos envueltos entre los tejidos – cierto que más laxos – de los *tiempos* de la flexibilidad. Tal es, especialmente, el caso del Brasil<sup>34</sup>, que tras poner tempranamente fin al régimen de estabilidad en el empleo mediante la introducción de la ley de fondo de garantía por tiempo de servicios (1966) transitó los tiempos del ajuste estructural con una amplia flexibilidad *de hecho* fundada en una muy extendida descentralización productiva, el predominio consiguiente de las pequeñas unidades empresarias al margen de los controles de cumplimiento y con un salario mínimo extremadamente bajo. Hubo también concretas manifestaciones normativas que, sin embargo, no alcanzaron a configurar por sí un emprendimiento reformista: en 1983 la ley permitió la tercerización de la vigilancia, admitida también por la jurisprudencia para la prestación de servicios en las denominadas actividades-medio (limpieza, aseo y mantenimiento). En 1994 se consagra la inexistencia de vínculo entre las cooperativas de trabajo y sus socios, así como entre éstos y la usuaria, generalizándose el recurso a cooperativas falsas. Desde 1988 se admiten los contratos a plazo sin necesidad de acreditar causas objetivas, en tanto se les introduzca mediante convenio colectivo, y en 1999 se regula el trabajo a tiempo parcial y la pasantía *no laboral* de estudiantes tanto universitarios

---

nota 7).

<sup>31</sup> Como efecto de esa historia y quizás como causa de las dificultades para superarla.

<sup>32</sup> Es el caso del Perú y, en particular, de la notable debilidad de los sindicatos y sus aliados, como lo recuerda el informante de ese país, registrado por Lance Compa (2006).

<sup>33</sup> Trebilcock concluye que la naturaleza del diálogo social y la consulta tripartita refleja el tipo de sistema de relaciones del trabajo (corporativista, pluralista o emergente) vigente en un cierto país.

<sup>34</sup> En relación con este país, seguimos el muy documentado e interesante informe elaborado por Viana (2006).

como secundarios, tengan estos últimos perfil profesional o no. A partir de 2003 se introduce el Programa Nacional de Primer Empleo para la contratación de jóvenes de 16 a 24 años que estén estudiando y miembros de familia cuya renta no pase de medio salario mínimo, contratación que cuenta con subsidio público. El *clima* de flexibilidad permitió también que, tras la aprobación del Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158) y la apertura de un nuevo debate sobre la estabilidad absoluta, el Supremo Tribunal Federal suspendiera su aplicación y el presidente Cardoso procediera a denunciarla (Viana, 2006).

También, aunque en menor medida, el Uruguay se encontraría en ese mismo *registro*. En este país se derogó el proceso laboral especial (generalizando un único procedimiento para todas las competencias), se omitió la convocatoria de los Consejos de Salarios desde 1992 hasta la reciente asunción del Gobierno del Frente Amplio, se redujo (1998) la prescripción laboral de 10 a 2 años, se introdujeron contratos especiales de aprendizaje y capacitación para jóvenes en 1997 con menores niveles de protección laboral y se consagró un régimen no laboral de pasantías. Junto a la deslaboralización de estas últimas, se admite también la de las llamadas «empresas unipersonales» facilitándose de ese modo, dicen Slinger y Rodríguez Azcué (2006), el encubrimiento de verdaderas relaciones subordinadas. Se advierten también manifestaciones de flexibilidad y negociación a la baja en los convenios colectivos, incluso *contra legem*.

Finalmente, en México –un país no explícitamente reformista – se incrementa la utilización de contratos por tiempo determinado, en particular contratos por treinta días que sólo podrían existir bajo condiciones que no se cumplen, crece el sector informal, se amplía la utilización de trabajo independiente o pseudo independiente, se multiplican las tercerizaciones y, en el marco de una constante pérdida de poder sindical, se extinguen los contratos por rama industrial (Kurczyn, 2006).

Otros países, como Venezuela (en 1990)<sup>35</sup>, República Dominicana (1992) y Paraguay (1993) y El Salvador (1994), experimentaron reformas orientadas a profundizar sus regímenes de protección laboral en lo individual o en lo colectivo. Como se verá a continuación, algunos de ellos no pudieron eludir, no obstante, la materialización de ciertas concesiones en clave de flexibilidad.

Diversa fue, ciertamente, la orientación de la jurisprudencia. Mientras que en el Perú algunas decisiones judiciales operaron en el sentido de atenuar las reformas más incisivas (véase Villavicencio, 2006), en el Uruguay – país, como queda dicho, sin reformas *explícitas* – los jueces fueron más receptivos a «los vientos del cambio»<sup>36</sup>. En México, la Corte Suprema *jugó* a favor de los principios de la libertad sindical, invalidando cláusulas convencionales de taller cerrado, así como el monopolio representativo en el sector público, y en la Argentina, en tanto en los años noventa la Corte Suprema acogía en diversas materias criterios de flexibilidad laboral<sup>37</sup>, los tribunales inferiores mantenían una jurisprudencia más tradicional de sesgo tutelar. La jurisprudencia de los tribunales del trabajo del Brasil, a su vez, mientras prestaba algún acompañamiento a las inclinaciones *flexibilizadoras* del legislador, se mantenía en cambio en la tradicional línea de protección en materia de trabajo forzado e infantil, *mobbing* y violación de

---

<sup>35</sup> Aunque se introduce en Venezuela algún matiz de flexibilidad en materia de jornada de trabajo, que se menciona luego.

<sup>36</sup> Son palabras de Héctor-Hugo Barbagelata, evocadas por Slinger y Rodríguez Azcué (2006).

<sup>37</sup> En temas tales como la tercerización (desresponsabilizando, en ciertos casos, al empresario principal) y la legitimación de la modificación *in peius* de los contratos individuales. Estas decisiones fueron adoptadas por la Corte argentina durante el decenio de 1990, tiempo en que su composición incluyera la llamada *mayoría automática*, integrada por cinco magistrados que solían alinear sus decisiones con las preferencias del Gobierno que impulsaba a la sazón reformas en clave de flexibilidad.

los derechos de intimidad, evidenciando su sensibilidad respecto de los derechos fundamentales y de su problemática epocal (Viana, 2006).

## 5.4. Los contenidos de la reforma

### 5.4.1. En las normas e instituciones sustantivas del trabajo

Los cambios normativos producidos en el marco de los procesos de reforma laboral de los últimos decenios han sido cuidadosamente descritos en numerosos estudios más o menos recientes<sup>38</sup>. Es por ello que no se considera necesario formular en esta oportunidad una relación completa de esas reformas, que serán evocadas sólo en la medida necesaria para hacer posibles algunas ulteriores reflexiones conclusivas.

Entre los principales y más difundidos contenidos de las reformas de la época cabe mencionar:

*Facilitación de la contratación temporaria.* En concreto – y aunque no se manifiesta a texto expreso – esas contrataciones se proponen hacer posible la elusión de la figura del contrato por tiempo indeterminado, tradicionalmente reconocido como la modalidad preferida y hasta presumida por los ordenamientos latinoamericanos, mediante la habilitación de la contratación por períodos predeterminados, despojada ahora de la necesidad de acreditar causas objetivas para su adopción. Estas modalidades, bajo formas múltiples y diversas, fueron adoptadas en la Argentina<sup>39</sup>, Colombia, Panamá, Perú y también, antes, en el Brasil, sujetas en este último caso a su introducción mediante convenio colectivo.

*Modulación de la jornada de trabajo.* Se introdujo en la Argentina – jornada en base a promedios – donde debe ser establecida necesariamente mediante convenio colectivo. En Colombia se admite cierta modulación de la jornada de trabajo en la distribución desigual de las 48 horas semanales, en tanto no exceda el tope de 10 horas diarias. También en el Perú se reconoce al empleador individual cierta posibilidad de modular la jornada diaria hasta el límite semanal de las 48 horas, con aviso previo al sindicato. En Chile se revierte en los años noventa la amplia facultad de modulación de la jornada introducida durante la dictadura, aunque más tarde, en 2001, se vuelve a admitir cierta modulación de la jornada de hasta 186 horas mensuales, en la medida en que no se excedan las 12 horas diarias. Estas formas de flexibilidad de la jornada también aparecen en países que, como queda dicho, no protagonizaron emprendimientos reformistas sistemáticos: el Brasil, donde sólo se le admite mediante convenio colectivo con un plazo de 120 días para la compensación del tiempo excedido y tope de 10 horas diarias; Venezuela, que admite ese tipo de jornada en tanto el total de horas trabajadas no exceda de las 44 semanales en el plazo de 8 semanas, y la República Dominicana que, pese al sesgo tutelar de sus reformas, admite alguna modulación de la jornada en tanto no exceda de las 10 horas en comercio y 9 en industria y no supere las 44 horas semanales.

*Disminución de la intensidad de la protección contra el despido.* En línea con la tradicional puesta en cuestión de las restricciones al despido<sup>40</sup>, numerosas son las reformas en

<sup>38</sup> Entre otros, los citados en la nota 1 de este ensayo.

<sup>39</sup> Introducidas a partir de 1991, se extendieron en años posteriores hasta que fueron derogadas por la ley 25.013, dictada en 1998 por el mismo Gobierno que las introdujera.

<sup>40</sup> Que, se suele decir, obstruiría los ajustes de plantilla, limitaría la capacidad de responder al crecimiento con el aumento correlativo del empleo, induciría una mayor rotación de la fuerza de trabajo pues se despide para evitar que el trabajador aumente su costo de despido, alentaría la contratación temporal y la subcontratación en el informal. Desde otras perspectivas, algo más matizadas, la seguridad en el empleo reduce las fluctuaciones de corta duración, pero no las asignaciones de empleo inducidas por «*schocks* permanentes, orientan las decisiones de los empleadores (menos despidos en malos tiempos, menos contrataciones en los buenos) y no afectaría el empleo, pero sí la duración

este aspecto. En Colombia se sustituye el régimen de la estabilidad absoluta por otro en que asume carácter relativo, aunque con una indemnización más alta. En Panamá, ya en 1976, se matiza el derecho de reinstalación del trabajador despedido, que se restablece en 1981 aunque con numerosas excepciones, a favor de pequeñas empresas y zonas de exportación, al tiempo que se habilita a las juntas de conciliación a dispensar una indemnización en lugar del reintegro; más tarde (1986) se amplía el período de prueba, de dos semanas a tres meses y en 1995 se simplifican las indemnizaciones por despido injustificado y se limita el derecho a los salarios caídos en caso de despido procedente.

En el Perú en 1991 se deja sin efecto el derecho a reintegro y cobro de los salarios caídos en caso de despido injustificado<sup>41</sup>, con la excepción de los despidos nulos por motivos antisindicales, discriminatorios o por embarazo. En la Argentina en 1998 se suprimió el tope indemnizatorio mínimo (dos meses de salarios)<sup>42</sup> al propio tiempo que se suprimía la posibilidad de utilizar modalidades de contratación a plazo fijo que no respondieran a causas objetivas<sup>43</sup>. En el Brasil, como se señaló líneas arriba, se había suprimido tempranamente (1966) el régimen de la estabilidad absoluta, reemplazado entonces por el fondo de garantía por tiempo de servicios.

*Deslaborización*<sup>44</sup> y *desalarización*<sup>45</sup>. En una nítida estrategia de «abaratamiento de la laboralidad» (Ojeda Avilés, 1992, pág. 23), en Panamá en 1986 se *deslaboriza* a los trabajadores a domicilio. En el Perú reciben ese tratamiento los contratos de formación laboral y prácticas profesionales. En el Uruguay, los pasantes y los titulares de las denominadas «empresas unipersonales». En la Argentina los pasantes, los transportistas y los aprendices (estos últimos serían posteriormente *relaborizados*). También en este último país se *desalarizan* los denominados «beneficios sociales», algunos de los cuales – señaladamente, los vales para la adquisición de alimentos – tienen en sí una indiscutible condición salarial<sup>46</sup>. En Panamá se desalarizaron las primas de producción y otras bonificaciones, de otro modo también incuestionablemente salariales. En el Brasil, la compensación que se paga durante el tiempo de formación, la participación en los beneficios, los beneficios y cobertura de la salud, asistencia odontológica, escuela, seguros y vivienda. También en el Perú se despoja de la naturaleza salarial a diversos conceptos.

*Facilitación de los procesos de tercerización o «outsourcing»*. Estrategia institucional particularmente intensa en el Perú a través de empresas de servicios temporales, empresas especializadas en la prestación de ciertos servicios (mantenimiento, limpieza, vigilancia,

---

y estructura del desempleo. En algunos casos, se sostiene, puede inducir el aumento de la productividad cuando estimula el incremento de la inversión (en tecnología y en capacitación), pero dificulta la productividad en empresas en que hay cambios constantes en las capacidades requeridas. Redistribuye, por fin, a favor de trabajadores adultos y calificados, en perjuicio de mujeres, jóvenes y no calificados» (véase Lora y Pagés Serra, 2004, pág. 217).

<sup>41</sup> Más tarde, el Tribunal Constitucional, en una virtual contrarreforma jurisprudencial (así la denomina Villavicencio, 2006) declaraba la invalidez del despido incausado.

<sup>42</sup> A partir de entonces, la indemnización (un mes de sueldo por año de antigüedad en el empleo) sería proporcional al tiempo trabajado; por ejemplo, un trabajador despedido a los cuatro meses de su ingreso tenía anteriormente derecho al mínimo indemnizatorio de dos meses de salario completos, y a partir de esta reforma percibiría sólo las 4/12 partes de un mes de salario.

<sup>43</sup> En el tiempo del «reflujo posreforma» (2004) se restableció una indemnización mínima por despido, que desde entonces sería de un mes de sueldo (y no de dos meses, como la que se suprimiera en 1998).

<sup>44</sup> Neologismo que expresa el *tratamiento legal de relaciones de trabajo dependiente como si no lo fueran*.

<sup>45</sup> En este caso, *tratamiento legal de un concepto de naturaleza salarial como si no fuera tal*.

<sup>46</sup> También se *desalarizan* los servicios de comedor de la empresa, los vales para el almuerzo, los reintegros de gastos de medicamentos y de gastos médicos y odontológicos, la provisión de ropa de trabajo y otros elementos de la indumentaria o el equipamiento del trabajador, los reintegros por gastos de guardería y sala maternal, la provisión de útiles escolares y delantales para los hijos del trabajador, el pago de cursos o seminarios de capacitación, el pago de gastos de sepelio de familiares a cargo del trabajador.

seguridad, etcétera) y a través de sociedades cooperativas cuyos miembros son socios y no empleados (aunque se les reconoce el derecho de acceso a condiciones de trabajo no inferiores a las de los trabajadores de la usuaria con funciones laborales análogas). En el Brasil, como se expresó más arriba, se admite en el período la tercerización en la actividad de la vigilancia, mientras que la jurisprudencia la admitió para la prestación de servicios en actividades-medio, como limpieza, aseo y mantenimiento, y en la Argentina, alguna jurisprudencia de la Corte, inspirada de modo explícito en la finalidad de facilitar el flujo de los negocios, limitó los supuestos de extensión a la usuaria de la responsabilidad del empleador directo en ciertos casos de subcontratación. Es también el caso de Chile y, esta vez en los hechos más que en las normas, el de México (Kurczyn, 2006).

*Autorización de agencias privadas de colocación y regulación de las empresas de trabajo temporal.* En Panamá en 1993 se autorizan las agencias privadas de colocación. Colombia y Perú admiten las empresas de trabajo temporal en 1991 (el Brasil y la Argentina lo habían hecho con anterioridad, en 1974 y 1976, respectivamente).

*Fondos de cesantía o despido.* Tras su introducción en el Brasil (1966), también se introduce en Colombia, donde la indemnización por terminación de contrato de trabajo, que se pagaba directamente, pasa a un fondo de depósitos anuales del empleador con capitalización individual (luego, a partir de 1993, unido a los fondos de pensiones). También en el Perú se prevé el depósito de la contribución por tiempo de servicios sobre bases similares a la cesantía colombiana. En Panamá en 1995 se extiende la prima de antigüedad a todo trabajador, que se deposita en una cuenta especial que garantiza también las indemnizaciones por despido injustificado. En Venezuela, la prestación por antigüedad (que se paga además de la indemnización por despido injustificado) se acredita en un fideicomiso individual a nombre del trabajador o en un fondo de prestaciones por antigüedad, capitalizando los intereses en su cuenta.

#### **5.4.2. En las normas e instituciones de aplicación y control**

En el marco de la histórica tendencia de no efectividad de las normas en los sistemas de protección laboral de los países de la región, las reformas sustantivas no fueron acompañadas por modificaciones de análoga intensidad en los aparatos y procedimientos concebidos para su aplicación (inspección del trabajo, justicia del trabajo, etcétera). Pese a que esa carencia es reconocida desde las más diversas expresiones del pensamiento, no parece una audacia pensar que quienes impulsaban los procesos de reforma claramente orientados a reducir la intensidad de los regímenes tutelares no deseaban reducir correlativamente el margen de «flexibilidad de hecho» – de ilegalidad tolerada, en suma – que los hacía evidentes y aún caracteriza. Inaplicación y no efectividad que, sostiene Bensusán, obedece entre otras causas<sup>47</sup> a fallas en los diseños y estrategias de las instancias o mecanismos encargados de la aplicación de las reglas, en especial de la inspección del trabajo y del sistema de justicia laboral.

El contexto económico del ajuste incide también en esta materia; hay cierta contradicción entre el interés, sustentado en la lógica democrática, de mejorar el nivel de control en la aplicación de la ley y el temor correlativo de destruir empleos y desalentar la inversión como su consecuencia. En ese marco, se registran ciertos esfuerzos no siempre fructíferos de mejorar la capacidad de fiscalización en la Argentina, Brasil y Chile, ausentes en cambio en México, donde

---

<sup>47</sup> Tales como el diseño de la ley y las incitaciones-costo a incumplirla; los factores de cumplimiento de la ley toman en cuenta el costo del cumplimiento *vis à vis* el de la sanción, el «coeficiente de detectabilidad» de la trasgresión, el grado de legitimidad social de la norma (en la época, subalternizado a la satisfacción de las necesidades de mercado), etcétera (véase Bensusán, 2006, pág. 4).

se intenta reemplazar el enfoque sancionatorio por el de la prevención y el autocumplimiento (Bensusán, 2006, pág. 14).

En materia judicial, se registran reformas procesales en Venezuela y Ecuador y otras menores en Chile, Guatemala y Nicaragua, y una extremadamente importante en el Brasil, que elimina la representación sectorial en la justicia del trabajo, establece procedimientos sumarísimos para cuestiones de bajo monto y para la ejecución de sentencias, limita la intervención de los tribunales en la solución de los conflictos colectivos de intereses (*dissidios* colectivos) y extiende la competencia de la justicia laboral a los vínculos de trabajo no dependientes (Viana, 2006). En la Argentina, a su vez, se estableció un régimen de conciliación obligatoria en los reclamos individuales como condición para el acceso a la justicia. Si bien ese régimen fue en cierto modo eficaz en los objetivos de aligerar la carga judicial y, correlativamente, los costos empresarios de la litigiosidad, el sistema se resiente de una alta dependencia del Poder Ejecutivo y una sistemática inducción a la renuncia de derechos y al encubrimiento de situaciones de simulación (véase Bensusán, 2006, pág. 17).

Hay que decir, finalmente, que los duros embates reformistas generaron, aún más allá de las reformas efectivamente introducidas, un cierto estado de “invigencia putativa» de las instituciones del protección del trabajo al abrigo de las constantes propuestas desregulatorias (aún de aquellas que no progresarán) y del clima de deslegitimación de la tutela laboral, estigmatizada por su hipotética incompatibilidad con las necesidades del mercado<sup>48</sup>. La inaplicación del derecho social encuentra de ese modo renovado sustento no sólo en lo que de verdad se desregula o modifica, sino también en lo que *cree, se hace creer o se querría invigente*.

### **5.4.3. En las normas relativas a las relaciones colectivas del trabajo**

Como se expresó líneas arriba, en materia colectiva sería éste el tiempo de la recuperación de las libertades y, simultáneamente – como consecuencia del ajuste, la precarización, la exacerbación del desempleo –, de la caída de la afiliación, de la atenuación del poder de conflicto, de la pérdida del prestigio y de la influencia política y social de los sindicatos.

En ese complejo contexto, los países de la región transitarían un proceso de convergencia que, al menos en lo normativo e institucional, les pondría en mejor sintonía con los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT, ya citados, y los principios de la libertad sindical aunque, como señala Bronstein (1995, pág. 183), en la mayoría de ellos el Estado seguiría conservando instrumentos que le permitirían incidir con amplios poderes en los sistemas de relaciones profesionales.

De tal modo, el Uruguay, un país de notable tradición libertaria, derogaría en ese período la legislación sindical de la dictadura para proceder bastante después – en 2006 – a dictar la ley 17.940 de libertad sindical en la que se alinea de modo expreso con el Convenio núm. 98, ya citado, y con el Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135), de la OIT en cuanto a las facilidades para el ejercicio de la representación antisindical. También para Chile<sup>49</sup> y la Argentina sería el tiempo de la superación de las duras restricciones impuestas por sus dictaduras a las normas regulatorias de las relaciones colectivas del trabajo<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> Viana (2006) da cuenta de una tal imagen de debilidad del Estado de aplicación de los derechos sociales en el Brasil. A juicio del autor de este ensayo, tal era también el clima dominante en la Argentina durante los años noventa.

<sup>49</sup> En Chile – donde tras la recuperación de la democracia en 1990 se había derogado la legislación sindical impuesta por la dictadura – se habilita en 2001 la posibilidad de negociar en ámbitos supraempresariales, con el acuerdo de las partes, y se procura limitar la utilización de los contratos de adhesión a las ofertas patronales por ser manifiestamente contradictorios con el objetivo de fomentar la negociación colectiva voluntaria. En esa misma oportunidad, se consagra el derecho de información del sindicato, al tiempo que se establece el derecho de la federación o confederación de incorporar uno de sus dirigentes al proceso de negociación de un convenio colectivo de nivel

Costa Rica (1993)<sup>51</sup>, República Dominicana (1992), Guatemala (2001) – en este último caso, en oportunidad de la visita de una Misión de Contactos Directos de la OIT – y el Perú (2003)<sup>52</sup> reformaron sus legislaciones para satisfacer las observaciones formuladas por los órganos de control de la OIT. También El Salvador, a su vez, reforma en 1994 su Código del Trabajo, y en particular las normas relativas a las relaciones colectivas de trabajo siguiendo las propuestas normativas formuladas desde la Oficina<sup>53</sup>. Colombia ratifica en 2000 el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), y el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), de la OIT y El Salvador ratifica en 2006 los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT, ya citados<sup>54</sup>.

En ese contexto de convergencia aún no completa hacia el reconocimiento pleno de las libertades sindicales, se observan manifestaciones de regresión en el sistema institucional de Venezuela, a partir de la sanción de su nueva Constitución en 1999, reiteradamente señaladas por los órganos de control de la OIT<sup>55</sup> y que dieran lugar a sucesivas – e infructuosas – misiones de contactos directos y de alto nivel. Hay también cuestiones pendientes en esta materia en la Argentina, Brasil<sup>56</sup> y México<sup>57</sup>, países que, como señala Graciela Bensusán (2006, pág. 19), tienen antecedentes de perfil corporativo<sup>58</sup> y escasa experiencia acerca de cómo transitar hacia

---

inferior emprendido por uno de sus sindicatos adheridos (ley 19.579).

<sup>50</sup> En la Argentina la dictadura había suprimido ciertas garantías, pero no había sustituido el histórico modelo del monopolio sindical basado en la denominada «personería gremial». La reforma legal que se llevó a cabo en el renovado contexto democrático (1988) conservó en lo esencial ese modelo, dotándolo, no obstante, de mejores garantías de acceso a la jurisdicción. No logró superar, sin embargo, otras objeciones que vienen siendo señaladas invariablemente desde entonces por los órganos de control de la OIT (véase informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (parte 1 A), págs. 44 y 45). En el año 2000 la ley 25.250 suprimió el arbitraje obligatorio luego de más de tres decenios de vigencia; la ulterior ley 25.877 preservó esa manifestación de progreso.

<sup>51</sup> Aunque Costa Rica sigue siendo objeto de diversos cuestionamientos por parte de los órganos de control de la OIT. Por ello, el caso de Costa Rica fue objeto de tratamiento en la Comisión de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2006 y de la visita en octubre de 2006 de una Misión de Alto Nivel de la OIT.

<sup>52</sup> Tras confirmarse en 1992 el modelo tradicional latinoamericano «autoritario, reglamentarista, controlista y restrictivo» (Villavicencio, 2006), la ley 27.912 de 2003 corrigió buena parte de esos déficit, orientándose hacia un mejor cumplimiento del Convenio núm. 87 de la OIT, ya citado (se eliminan prohibiciones generales para la actividad política de los sindicatos, se elimina la exigencia de superar el período de prueba para poder afiliarse a un sindicato, se reduce a cincuenta el número de trabajadores necesario para formar un sindicato supraempresarial, se anula la potestad administrativa de cancelar el registro sindical, se restablece la ultraactividad de los convenios colectivos, y se elimina la potestad del Poder Ejecutivo de ordenar la reanudación de las labores en el caso de huelgas prolongadas en el tiempo que comprometan a una empresa o sectores productivos o deriven en actos de violencia o asuman características graves).

<sup>53</sup> Como recuerda Bronstein (1998, pág. 14), esta nueva legislación habilita la sindicación en el campo, pone límites a la injerencia, facilita la constitución de sindicatos, reduce las mayorías necesarias para la declaración de la huelga y consagra la presunción de su legalidad hasta el pronunciamiento de la justicia.

<sup>54</sup> A partir de estas ratificaciones de El Salvador, los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT, ya citados, se encuentran ratificados por todos los países de la región, con excepción del Brasil, que no ratificó aún el Convenio núm. 87 de la OIT, anteriormente citado, en razón de su régimen de sindicato único consagrado en su Constitución, y México, que aún no ha ratificado el Convenio núm. 98 de la OIT, igualmente citado con anterioridad.

<sup>55</sup> Véase el dictamen de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (parte 1 A), págs. 137 a 139, además de varios casos que se encuentran en instancia ante el Comité de Libertad Sindical.

<sup>56</sup> En el Brasil, la Constitución de 1988 ratificó el modelo de sindicato único hasta entonces imperante, aunque suprimió al mismo tiempo la fuerte injerencia estatal precedente y amplió el derecho de huelga, permitido desde la ley 7.783 de 1989, incluso en los servicios esenciales (véase Viana, 2006).

<sup>57</sup> Aunque en este país la jurisprudencia evolucionara ulteriormente en sentido progresivo, al declararse la inconstitucionalidad de la ley federal de los trabajadores al servicio del Estado que sólo admite la existencia de un sindicato en cada centro de trabajo y la de la cláusula de exclusión consagrada por la ley federal del trabajo.

<sup>58</sup> Para Márcio Túlio Viana (2006), no es fácil establecer si las tensiones de reforma del régimen sindical del Brasil responden al declarado propósito de denunciar el autoritarismo corporativo de su concepción original o, más bien, al

modelos sindicales basados en un nuevo equilibrio entre las libertades individuales, los derechos de las organizaciones y el pluralismo<sup>59</sup>.

En ese marco, junto a un cierto debilitamiento de la negociación colectiva<sup>60</sup>, se percibe, como adicional y convergente *señal de los tiempos*, la utilización de la negociación colectiva como instrumento para la introducción de la flexibilidad, que se observa en el Brasil<sup>61</sup>, Uruguay (Slinger y Rodríguez Azcué, 2006) y Argentina<sup>62</sup>, países en los que se admite, de derecho o simplemente de hecho, la negociación *a la baja*.

## 6. Los procesos de integración y los acuerdos de libre comercio

Como se señala en un informe relativamente reciente de la OIT (2003, pág. 64) esas iniciativas de integración subregional dieron lugar a importantes avances en el reconocimiento normativo de los derechos de los trabajadores aunque, como es la ya evocada tradición latinoamericana, mucho menos en su aplicación efectiva, ambivalencia que, se señala «pone en cuestión el respaldo social a los procesos, porque los beneficios económicos de la integración y el libre comercio no llegan equitativamente a todos y algunos, incluso, son negativamente afectados» (OIT, 2003, *loc. cit.*).

De tal modo, en los procesos de integración existentes en la región, Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Comunidad Andina de Naciones (CAN) y Sistema de Integración Centro Americano (SICA), se han desarrollado – con diversa intensidad – compromisos y acuerdos sobre normas laborales en diferentes áreas (derechos fundamentales, condiciones de trabajo, empleo, género, administración del trabajo, seguridad social, órganos de promoción y control)<sup>63</sup>

---

de reivindicar las libertades del mercado.

<sup>59</sup> El cambio, afirma Bensusán (2006), se ve dificultado por el razonable temor de los sindicatos verdaderos a perder poder legal en un contexto adverso para los trabajadores, mientras que los gobiernos tampoco avanzan por temor a hacer peligrar la paz laboral.

<sup>60</sup> Situación que se advierte en México, Bolivia y Perú (véase Lance Compa, 2006), atribuible en estos países entre otras causas al crecimiento del sector informal. En el Perú las peticiones de negociación colectiva se redujeron de 2.000 en 1990 a 535 en 2003 (Villavicencio, 2006). Es también el caso de Colombia, donde la cobertura de la negociación colectiva que había llegado al 12,3 por ciento en 1980, cae hasta el 5,2 por ciento en 2002 (de un estudio del Observatorio de Mercado de Trabajo y Empleo de la Universidad Externado de Colombia).

<sup>61</sup> Donde se expresa la línea de «valorizar la contratación colectiva» tras el propósito de convertirla en vector de flexibilidad y «disponibilidad colectiva» (posibilidad de negociación «a la baja»); sobre este último concepto, véase Goldin (1988).

<sup>62</sup> La denominada «disponibilidad colectiva» alcanzó su mayor extensión en los años noventa. Como expresión de la reversión de la reforma de los años noventa, hoy ha quedado virtualmente limitada a la jornada de trabajo *modulada* y a las vacaciones en el ámbito de las pequeñas empresas.

<sup>63</sup> Mientras que en el SICA se ha hecho poco en materia normativa, en el ámbito de la Comunidad Andina de Naciones se han concluido acuerdos de integración también en materia laboral, con participación tripartita e instrumentos sobre seguridad social, salud y seguridad en el trabajo, migraciones intracomunitarias y un plan integrado para la reducción de la pobreza. En el MERCOSUR, a su vez, se ha aprobado en 1997 un tratado multilateral sobre seguridad social para su entrada en vigor en 2005, un repertorio de recomendaciones prácticas sobre formación profesional y en 1998 una Declaración Socio-Laboral, suscrita por los presidentes de las cuatro naciones que, por entonces, lo integraban; este último consagra los derechos fundamentales en el trabajo, el derecho de los empleadores a dirigir y organizar sus empresas, además de normas sobre los derechos de los trabajadores migrantes, la promoción del empleo, la formación profesional, la salud y seguridad en el trabajo y la inspección del trabajo.

de índole muchas veces meramente declarativa y genérica, con escaso impacto sobre la realidad<sup>64</sup>.

Los efectos de esos procesos en materia de empleos, salario y goce de condiciones de trabajo decente son controvertidos. Mientras que para unos la liberalización comercial a que dan lugar conlleva un saldo negativo en materia de puestos de trabajos, otros, en cambio, exaltan su aporte a la generación de mayores oportunidades de empleo. Lo cierto, se señala en un documento ya citado (OIT, 2003), es que en el marco de esos procesos de integración no se observó en la región ni un crecimiento del sector formal de empleo de la mano de obra no calificada (en relación con aquella calificada) ni tampoco una reducción del desempleo urbano; la evidencia disponible de más de un decenio de integración, se concluye, no es satisfactoria, desde que la generación de puestos de trabajo fue insuficiente, los salarios mínimos no recuperaron sus niveles previos, se ha producido un deterioro del trabajo decente y la pobreza se ha incrementado<sup>65</sup>.

Hay que considerar, además, los numerosos acuerdos de libre comercio concertados, en su amplia mayoría, entre los Estados Unidos – y en algunos casos, también el Canadá – y diversos países de la región<sup>66</sup>. Tales acuerdos son principalmente alentados por los países más desarrollados, habilitados para celebrarlos con otros de dimensión notablemente menor, y que le permiten colocar sus excedentes (de producción y capital) sin sacrificar la porción de soberanía que, en mayor o menor medida, necesariamente conllevan los procesos de integración (véase Martínez, 2004, pág. 26).

En ese marco, se percibe una vinculación de algún modo problemática entre los acuerdos de libre comercio y los procesos de integración: cuando Colombia y Perú celebran acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos, Venezuela abandona la Comunidad Andina de Naciones; cuando el Uruguay y el Paraguay manifiestan ser objeto de alguna desconsideración en su condición de socios *menores* del MERCOSUR, se comprometen en la negociación de potenciales acuerdos comerciales con los Estados Unidos; cuando los Estados Unidos insiste en la concertación de un acuerdo de libre comercio para todas las Américas, algunos países de América del Sur – señaladamente, la Argentina, Brasil y Venezuela – condicionan este objetivo a la previa formación de un espacio de integración que abarque todo el subcontinente.

Esos acuerdos de libre comercio establecen en su mayoría el compromiso de sus firmantes de cumplir los convenios fundamentales del trabajo contenidos en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998 y fijan, en algunos casos, estándares internacionales en materia de salarios, tiempo de trabajo, seguridad y salud en el trabajo, empleo y riesgos del trabajo. En sus trazos más gruesos, la fórmula habitual consiste en la obligación de los países firmantes de cumplir sus propias normas nacionales, que deben

---

<sup>64</sup> En el MERCOSUR alguna actividad ha existido, en cambio, en el campo de la representación colectiva. Existen mecanismos de coordinación tanto entre los sindicatos como entre los empleadores. Y se concertó ya una primera convención colectiva del MERCOSUR para la empresa Volkswagen, entre ésta y los sindicatos del sector en la Argentina y el Brasil que contiene normas en materia de información, prevención y composición de conflictos, reconocimiento de la representatividad de los sindicatos y las comisiones internas y sobre formación. También se hicieron algunas acciones en materia de inspección conjunta e intercambio de experiencias en esa materia, pero sin que se produjeran cambios significativos en su consecuencia.

<sup>65</sup> La tasa de desempleo en la región se encontraba, al comienzo del decenio de 1990, entre el 5,5 por ciento y el 6,5 por ciento, y había llegado a finales del 2002 al 10,8 por ciento. La informalidad, a su vez, que en el ámbito regional ascendía al 42,8 por ciento del empleo urbano en 1990, había alcanzado el 46 por ciento en 2002. En el decenio de 1990, 7 de cada 10 nuevos ocupados se incorporaban al sector informal.

<sup>66</sup> Entre otros, el TLCAN, que incluye a los Estados Unidos, México y Canadá, y aquellos que los Estados Unidos celebraron con Chile, con los países de América Central (TLCAC), con el Perú y con Colombia, los que el Canadá celebró con Chile y Costa Rica y el que Colombia, México y Venezuela concertaron entre sí.

encontrarse alineadas con aquellos estándares. En los acuerdos más recientes se incluyen sanciones monetarias para el caso de incumplimiento de esas normas y, subsidiariamente, sanciones comerciales para el caso de que aquellas – las monetarias – no fueran oportunamente satisfechas<sup>67</sup>.

Si bien los acuerdos de libre comercio suelen conllevar un incremento significativo del comercio entre sus partes<sup>68</sup>, no parecen haber alcanzado una influencia significativa en la dimensión normativa ni en la efectividad de sus sistemas de protección social y del trabajo. Esos procesos parecen afectar más los debates laborales en círculos políticos y académicos que en la realidad social de las naciones comprendidas (Lance Compa, 2006). Las posibilidades de sanciones comerciales son remotas; sólo están previstas en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), donde en más de diez años no se han aplicado, y en el Tratado de Libre Comercio de América Central (TLCAC) donde parece improbable que se apliquen.

Resta decir, finalmente, que los sistemas generales de preferencias de los países industrializados – señaladamente, el de los Estados Unidos – sí han incidido fuertemente en la introducción de reformas en algunos países de la región, que han debido ajustar algunos aspectos de sus legislaciones a ciertos convenios de la OIT o a los criterios de sus órganos de control, para no quedar al margen de sus preferencias comerciales.

## 7. El impacto de los procesos de reforma

Con las mismas cautelas teóricas con las que en las primeras líneas de este documento se ensaya la presentación de los derechos sociales de América Latina desde la perspectiva de sus rasgos compartidos, se procurará en las que siguen identificar el modo en que los procesos de reforma han impactado sobre ellos con alcances más o menos extendidos.

Ha de concederse, en primer lugar, que las reformas que tan sucintamente hemos examinado no alcanzaron a conmovir los fundamentos estructurales de los derechos sociales en América Latina<sup>69</sup>. *No obstante, estos últimos no salieron indemnes de esos procesos.* Experimentaron, a mi modo de ver, un genérico estado de debilitamiento relativo que puede apreciarse en, por lo menos, tres dimensiones:

Un *debilitamiento subjetivo* motivado, entre otros fenómenos, por el ya evocado crecimiento de la informalidad, las recurrentes y deliberadas acciones de *deslaborización*, *tercerización* y *outsourcing*, el uso creciente del trabajo independiente, ambiguo<sup>70</sup> o

---

<sup>67</sup> El acuerdo entre los Estados Unidos y Chile y el que celebraron los Estados Unidos y los países de América Central (TLCAC) incluyen, además, la prestación de asistencia recíproca en materia de condiciones de trabajo, formación profesional, seguridad social y estadísticas del trabajo.

<sup>68</sup> A título de ejemplo, el TLCAN habría comportado una casi cuadruplicación del comercio intrazonal, aun cuando sus detractores denuncian que beneficia más a los inversores que a los sectores más vulnerables.

<sup>69</sup> Córdoba (1996) destaca que ni aun la dictadura chilena, que redujo derechos, desactivó el control estatal – pasó del control del cumplimiento de las normas al control del sindicato y el conflicto –, procuró la descentralización de la estructura sindical y la negociación colectiva, y cercenó el derecho de huelga, alcanzó a conmovir las bases y fundamento del derecho del trabajo. En el mismo sentido, Bensúsán (2006, pág. 1) afirma que esas reformas – se refiere a las que afectaron a la Argentina, Brasil, Chile y México – «no llegaron a afectar drásticamente las reglas preexistentes». Desde otra perspectiva, pero confirmando la misma idea, Lora y Pagés Serra (1996) se agravan de la tibieza de las reformas laborales, esta vez en relación con reformas producidas en otros ámbitos de las políticas públicas.

<sup>70</sup> Designación ésta de la que se vale la OIT en el proceso que condujera a la adopción de la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), y que se refiere, en particular, a esos vínculos en los que se advierte una indiscutible dependencia económica, pero que no exhiben con igual claridad el rasgo de la subordinación jurídica.

pseudoindependiente (además, naturalmente, del irresuelto flagelo del desempleo). En otras palabras, *una contracción significativa en el ámbito cubierto por el sistema de protección laboral, que se expresa en una reducción de las categorías y los trabajadores alcanzados*

Un *debilitamiento aplicativo* que deriva del hecho de que a la tradicional no efectividad de los ordenamientos sociales de América Latina – declamada por «propios y ajenos», *pero, como se viera, palmaria y tal vez deliberadamente ignorada en el plano de las reformas institucionales*<sup>71</sup> – se agrega la virtual ausencia de acciones dirigidas a limitarla – el desinterés por el fortalecimiento de los aparatos y procedimientos aplicativos (justicia e inspección del trabajo) evocado al comienzo de este ensayo – la interesada deslegitimación ideológica de la protección laboral y la ya recordada y consecuente «invigencia putativa» de sus instituciones. Por lo tanto, *una pérdida adicional de efectividad del derecho social*.

Finalmente, el más obvio *debilitamiento normativo* del sistema de protección que es natural derivación de las demandas de flexibilidad laboral. Y que no se expresa sólo en la menor densidad tutelar de las normas sino, además, en el desarrollo de una particular sensibilidad para resistir la introducción de nuevos mecanismos de protección<sup>72</sup>. En suma, *una pérdida de recursos de tutela*.

Puede también reconocerse un cierto proceso de *convergencia institucional* entre esos ordenamientos, que en el caso de las relaciones individuales del trabajo transitaba, obviamente, el rumbo de la denominada *flexibilidad laboral* en varias de sus manifestaciones, y en materia de relaciones colectivas de trabajo tuviera a los convenios de libertad sindical y los principios que de ellos emanan como *punto de convergencia*<sup>73</sup>. Como se expresaba líneas arriba, esos trayectos de convergencia fueron impulsados en cada uno de esos ámbitos por factores políticos e ideológicos simultáneos pero de bien diversa estirpe: el pensamiento neoclásico en el marco de la liberalización de los intercambios y la consiguiente homogeneidad en los discursos de contestación, en el primer caso; la recuperación de la democracia y una concepción más extendida del sistema de libertades, en el restante.

Una precisión es necesaria: no se trata en este caso de la tan elaborada reflexión sobre la *convergencia* de los sistemas de relaciones laborales<sup>74</sup>, sino de la que opera sobre los regímenes

---

<sup>71</sup> Pues habría aportado, junto a la inflación, el grado de flexibilidad de que el ordenamiento carecería (Lora y Pagés Serra, 1996).

<sup>72</sup> Sirva de ejemplo la tenaz resistencia a que dio lugar en el Brasil la ratificación del Convenio núm. 158 de la OIT, ya citado, sobre la terminación de la relación de trabajo, que condujo a la suspensión judicial de su vigencia y a su ulterior denuncia.

<sup>73</sup> Si la convergencia es acción o efecto de dirigirse dos o más líneas a unirse en un punto, una acción de convergencia supone el desplazamiento común de los diversos elementos convergentes en el sentido de un mismo punto de destino (*punto de convergencia*). Este puede estar más cerca de uno u otro de los sistemas (o elementos de ellos) que se relacionan, en un punto intermedio entre ellos o en un lugar exterior al espacio que los vincula (Feldman y Goldin, 1995, pág. 47).

<sup>74</sup> Reflexión iniciada por Kerr, Dunlop, Harbison y Myers (1960), quienes sostuvieron que en el marco de la sociedad industrial, la lógica de la industrialización habría de llevar a los diversos sistemas de relaciones del trabajo a convergir en un modelo al que denominaron «industrialismo pluralista». Esa teoría, sustentada en la prevalencia de la racionalidad económica y tecnológica propia de la sociedad industrial, fue contestada desde la diversidad de los factores culturales, políticos y sociales que singularizan las diversas sociedades nacionales y, más tarde, desde la variedad de la opciones estratégicas de que disponen los actores en cada escenario social concreto (Katz y Kochan, 1988, citado por Cedrola Spemolla, 1989, págs. 49 y sgtes., en particular pág. 69). Factores todos ellos, sostienen quienes participan de esta perspectiva de rechazo, que excluyen cualquier alternativa de determinismo en la evolución de las sociedades contemporáneas (Spyropoulos, 1986, pág. 90, citando a Kochan, Katz y McKersie). No se pretende tomar partido ahora en relación a esa teoría de la convergencia, ni tampoco enrolarse (ni rechazar) aproximaciones más modernas de análoga orientación referidas esta vez a hipotéticos fenómenos de *re-convergencia* que tendrían lugar en los escenarios de la sociedad posindustrial (véase Kumar, 1983, citado por Pollert, 1994, pág. 54). Sobre todo ello, véase Feldman y Goldin (1995).

legales de protección del trabajo y, por lo tanto, de perfil predominantemente jurídico. Pueden, no obstante, rescatarse algún elemento teórico de aquella perspectiva que contribuye a una mejor comprensión de los efectos del proceso: la *convergencia no supone un proceso de aproximación hacia la uniformidad de las instituciones en sí, sino de ciertas propiedades de ellas, de modo que esas instituciones no abdicen en un tal proceso de su diversidad ni de sus señas idiosincrásicas* (Feldman y Goldin, 1995, pág. 54)<sup>75</sup>. Puede por ello hablarse de *fenómenos de aproximación convergente* tanto en el campo de la regulación de las relaciones individuales como en de las colectivas y, sin embargo, *confirmarse la hipótesis formulada al comienzo de este ensayo en el sentido de que cada uno de los ordenamientos de América Latina conserva, no obstante ello, sus propios rasgos y sigue transitando su propia ruta*.

En esa dimensión convergente, los procesos de reforma laboral que tuvieron lugar en América Latina parecen haber sido más sensibles a los reclamos de *flexibilidad externa y numérica*<sup>76</sup> concebida para impulsar la reducción nominal de los costos de la mano de obra (OIT 2005, pág. 60), y mucho menos receptivos, en cambio de esa otra perspectiva que se sustenta más en la denominada *flexibilidad funcional* (véase OCDE, 1987, pág. 169) y *la perdurabilidad de los vínculos*, desde la cual las normas laborales, junto a su específico cometido protectorio, suplen otras funciones relevantes en el sistema productivo (superación de métodos productivos tayloristas, compromiso y motivación de los trabajadores y habilitación de formas de gestión participativa y cooperativa, aliento de la inversión en formación, aumento del nivel de calificaciones y mejora del capital humano, elevación de los criterios de calidad, estímulo a la diversificación productiva y a la incorporación de nuevas tecnologías y modernización consecuente, etcétera). En el debate suscitado por los procesos de reforma laboral en América Latina, en el que se enfrentaban los discursos de la desregulación neoclásica y la conservación acrítica de la institucionalidad histórica, parece haber estado ausente la concepción del denominado *camino alto*, ése que se pretende sustentar en prácticas e instituciones que tienen un satisfactorio desempeño en términos sociales y, al propio tiempo – y, en parte, precisamente por ello – un resultado eficiente *en clave* de productividad<sup>77</sup>.

En línea con el proceso correlativo desencadenado en los países de la Unión Europea, aunque de modo ciertamente menos incisivo, se descubre también en los países de la región una incipiente tendencia de exaltación de los derechos fundamentales de la persona en el trabajo, los específicos, consagrados en los ocho convenios fundamentales de la OIT, y los «inespecíficos»<sup>78</sup> de la persona en su consideración en el ámbito de trabajo. Aparecen en la legislación, como en el caso de Chile en la etapa democrática de reconstrucción – reinstitucionalización – de su sistema de tutela<sup>79</sup>, como

<sup>75</sup> Refiriéndose en este caso a las instituciones de la seguridad social, Chassard (1993, pág. 263) expresa que la *convergencia* «está concebida por el contrario, en el reconocimiento y en el respeto de su diversidad, lo cual no es fruto de la casualidad, sino que se explica ante todo por la historia económica y social de cada Estado miembro»; la estrategia comunitaria de convergencia debe respetar esta diversidad y dejar en consecuencia a cada Estado miembro el control total del modo de financiación de su propio sistema de protección social.

<sup>76</sup> Sobre este concepto, véase OCDE (1987, págs. 135 y sgtes). En algunos casos se advierte también una voluntad manifiesta de sustituir técnicas tradicionales para la provisión de la tutela por otras más complacientes con los mercados, tales como los esquemas de capitalización individual o colectivo – principalmente en los sistemas de pensiones, pero también en regímenes de seguridad en el empleo – y el recurso al seguro privado (accidentes del trabajo, prestaciones de salud).

<sup>77</sup> Dando cuenta de esa misma omisión, Bensusán (2006, pág. 1) cita en el mismo sentido a la OIT (2004).

<sup>78</sup> Así les llama Palomeque (1991) en terminología que ya «ha hecho carrera». Tales como los de intimidad, opinión y expresión, libertad ideológica y religiosa, preservación de la propia imagen, no discriminación, cumplimiento de deberes familiares, restricción en el tratamiento de los datos sobre el asalariado, evaluación de datos genéticos, prevención de excesos en el uso de nuevas tecnologías de control laboral, preservación de la privacidad de la correspondencia electrónica, entre otras.

<sup>79</sup> En relación, entre otros aspectos, con la prevención de la discriminación por edad y ascendencia nacional así como la tutela de la creación artística y la imagen de los salariables.

en la jurisprudencia, entre otros, del Brasil<sup>80</sup>, Perú<sup>81</sup> y Argentina<sup>82</sup>. ¿Cómo explicar esta tendencia de exaltación de derechos fundamentales, precisamente en tiempos en que la lógica de la protección es puesta en cuestión? Hay que decir, con Jeammaud (1998), que esa tendencia *neo-garantista* no afecta ni cuestiona las nuevas formas de organización del trabajo y de la producción ni la propia racionalidad económica que las sustenta, y expresa la reacción de los ordenamientos jurídicos a nuevos datos contextuales que enmarcan el estado de sujeción laboral<sup>83</sup>.

Pareciera también posible, por fin, reconocer entre esos impactos aquella dimensión *binaria* sugerida en las líneas introductorias de este ensayo, que propone distinguir los que son más bien el producto de la evolución de los sistemas de derechos sociales en tanto categoría universal – tales, por ejemplo, los que se vinculan con el modo en que sobre ellos inciden los procesos de liberalización del comercio de un lado, con los nuevos modos de articulación entre las fuentes de regulación<sup>84</sup> o con la exaltación de los derechos fundamentales – y otros que, en cambio, ilustran transformaciones que pueden mejor interpretarse en clave estrictamente nacional, como es el caso de ciertas reformas *poscorporativas* en el Brasil<sup>85</sup>, el reflujo de reinstitucionalización de la tutela en Chile (luego de los excesos de la dictadura), la jurisprudencia en materia de libertad sindical en México y otras reformas en el campo de lo colectivo que, como se expresaba *supra*, tiende siempre a ser el más localista y autóctono de los espacios de regulación. Como se anticipaba en aquellas líneas introductorias, no se advierte aún incidencia significativa en América Latina de una probable *tercera línea evolutiva*, que en aquellas donde podría operar bajo el impulso de los procesos de integración.

## 8. Perduración, reflujo... u otra reforma

Pero en los albores del nuevo milenio se había hecho ya evidente que esas reformas laborales, en el marco de las concomitantes reformas económicas, no habían tenido un efecto virtuoso sobre la situación sociolaboral ni los mercados de trabajo de los países de la región: alto desempleo, informalidad creciente, precariedad e inseguridad en el empleo, inaplicación de la tutela del trabajo, caída en los salarios reales y la protección social, incremento notable de la pobreza y la desigualdad<sup>86</sup>.

---

<sup>80</sup> La jurisprudencia del Brasil se muestra sensible a los procesos de flexibilidad pero, en cambio, exigente en temas vinculados a los derechos fundamentales, como el trabajo forzoso, el trabajo infantil, el *mobbing* o la violación de la intimidad (Viana, 2006).

<sup>81</sup> Villavicencio (2006) destaca la influencia que la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998 tuviera en el Perú, impulsando la adecuación de la legislación nacional a los convenios que los expresan.

<sup>82</sup> Di cuenta de la jurisprudencia argentina en la que se invocan las normas internacionales del trabajo, entre ellas, las de los convenios fundamentales de la OIT, en Goldin (2006).

<sup>83</sup> Relacionados con la utilización de tecnología y nuevas formas de gestión empresarial, como la definición de «valores y cultura de la empresa» (a los que el trabajador debe ajustarse, el escrutinio cada vez más riguroso de las condiciones personales del trabajador al momento del ingreso y durante su desempeño (que no sólo atañen a sus aptitudes y nivel de formación, sino también a aspectos de su personalidad y de su vida privada), al desarrollo de tecnologías novedosas para diversas formas de control ejercidas sobre el personal y sus comunicaciones, como en las posibilidades de injerencia en su privacidad, etcétera.

<sup>84</sup> Me refiero aquí, entre otros fenómenos, a la más complaciente relación entre la ley y la negociación colectiva, en la admisión de intervenciones no necesariamente superiores de esta última.

<sup>85</sup> La supresión de los jueces *clasistas* y la atenuación notable de la incidencia de los *dissidios* colectivos (véase Viana, 2006).

<sup>86</sup> En ese sentido, véase Pagés Serra (2004, pág. 3), donde se admite que «las reformas estructurales no produjeron los cambios previstos en el mercado laboral». Años antes, Lora y Pagés Serra (1996) reclamaban con vehemencia ese

En ese marco, sobreviene una virtual suspensión de los procesos de reforma de inspiración neoclásica y, en algunos de ellos, una tendencia de reflujo de diversa intensidad<sup>87</sup>. A partir de 2004 la Argentina revierte algunas de las reformas introducidas en los años noventa y en los primeros años del nuevo decenio. De ese modo, entre otras disposiciones, se restablece el tope mínimo de la indemnización por despido, aunque sólo hasta la mitad de su monto original<sup>88</sup>; se reduce el período de prueba – período que, como tal, sin embargo, se conserva – y se suprime la aptitud de la negociación colectiva para incrementar su duración, así como la de modificar el régimen del despido para las pequeñas empresas; se deroga el régimen legal que habilitaba con amplitud la negociación colectiva en cualquiera de sus ámbitos e incorporaba mecanismos de corte descentralizador; se multiplican los proyectos legales orientados a restablecer o incluso superar los parámetros históricos de tutela.

También en el Perú se aprecia un cierto proceso de reflujo. Mientras el Tribunal Constitucional, en una virtual “contrarreforma jurisprudencial” (Villavicencio, 2006) declaraba la invalidez del despido incausado, en el plano legislativo se limitaban las facultades del empleador en materia de jornada de trabajo, se reducía el ámbito del contrato de formación juvenil que, en lo sucesivo, no podría extenderse por más de un año, a trabajadores no mayores de 21 años y hasta no más de un 10 por ciento de la plantilla, se limitaban las posibilidades de intermediación laboral sólo para labores temporales y hasta no más del 20 por ciento de la plantilla<sup>89</sup>, y se procura potenciar la inspección del trabajo<sup>90</sup>.

Mientras tanto, Chile continúa su ya evocado proceso de reinstitucionalización laboral y el Brasil, aunque mantiene sus reformas, parece abandonar las expectativas que en materia de crecimiento del empleo se depositaban en ellas (véase Bensusán, 2006, pág. 6)<sup>91</sup>, México, en cambio, un país en el que no se introdujeran hasta ahora reformas legislativas sustanciales, mantiene aún abierto el debate sobre la posibilidad de recuperación del empleo *en clave* de flexibilidad, como lo ponen en evidencia recientes iniciativas reformistas<sup>92</sup>.

---

tipo de reformas donde se propiciaban «profundas reformas laborales para adecuar la legislación laboral al nuevo contexto de flexibilidad y competencia». Y, como se menciona *supra*, se denunciaba el hecho de que, en tanto, se habían producido cambios profundos en política comercial, cambiaria, tributaria, financiera, y en privatizaciones, las reformas laborales habían sido de más baja intensidad.

<sup>87</sup> A excepción de unas pocas reformas que se propusieron aligerar los costos laborales de las pequeñas empresas. Tal es el caso del Perú, donde en julio de 2003 se adoptaron nuevas normas mediante las cuales se redujeron los derechos laborales en las empresas de no más de diez trabajadores (véase Villavicencio, 2006) y el de Paraguay, donde la ley 1.980 de septiembre de 2002 permite a las pequeñas empresas contratar hasta el 20 por ciento de su personal bajo contrato de primer empleo (las que no superan cinco trabajadores pueden contratar uno bajo esta modalidad), sin que ello imponga aportar por ellos al régimen de pensiones, ni seguro social, asignación familiar, indemnización por preaviso ni vacaciones, y deduciendo los aportes jubilatorios y pensiones del impuesto a la renta (véase Vega Ruiz, 2005).

<sup>88</sup> Ese tope indemnizatorio mínimo era de dos meses; ahora alcanza a sólo un mes.

<sup>89</sup> Pero al no limitarse la tercerización, se canaliza por medio de ésta la resistencia a la incorporación de trabajadores permanentes.

<sup>90</sup> Como en julio de 2003 se adoptaron nuevas normas mediante las cuales se redujeron los derechos laborales en las empresas de no más de diez trabajadores, a partir de entonces la demanda empresaria se orienta en busca de la generalización de ese régimen, en tanto los trabajadores reclaman la reinstalación de los anteriores niveles de tutela (Villavicencio, 2006).

<sup>91</sup> En cualquier caso, mientras los empleadores siguen denunciando la hipotética rigidez de la legislación laboral, piden la ampliación de los contratos a plazo, una mayor flexibilidad de la jornada y la facilitación de los despidos y dan carácter estratégico a la demanda de mayor descentralización y precedencia del convenio colectivo por sobre la ley, los trabajadores defienden los derechos vigentes, con pequeñas adaptaciones puntuales, y piden avances en la protección del empleo y reducción de la jornada de trabajo sin pérdida salarial, así como un combate más eficaz contra el trabajo esclavo y el trabajo infantil (Viana, 2006).

<sup>92</sup> Como el proyecto Abascal que, paradójicamente, había contado en un comienzo con el apoyo de la fracción parlamentaria sindical del Partido Revolucionario Institucional (PRI), así como con el del sindicalismo oficial, y quedó

El mejor desempeño macroeconómico de los países de América Latina en el último trienio no ha cambiado de modo decisivo aquel crítico panorama social (OIT, 2005). Si bien se alcanzan en ese período aún en curso las mayores tasas de crecimiento económico del último cuarto de siglo merced a la favorable coyuntura del comercio internacional, las bajas tasas de interés y la devaluación del tipo de cambio producida durante el mismo, los problemas sociales y de mercado de trabajo constatados al cabo de aquellos procesos de reforma institucional no han encontrado aún respuesta adecuada. El desempeño del empleo continúa siendo insatisfactorio<sup>93</sup>, repercutiendo en elevadas tasas de pobreza y desigualdad. Las subidas en los salarios reales no alcanzan aún a compensar las caídas experimentadas en los años ochenta y la productividad laboral no supera la que se registraba 25 años atrás. Los nuevos empleos se generan, mayoritariamente, en el sector informal y siguen exhibiendo, en todo caso, altas tasas de precariedad, bajo nivel de salarios, limitada tutela laboral, escasa protección social y reducida productividad.

*En ese marco aún problemático, es improbable que el tiempo de las reformas institucionales en América Latina se encuentre agotado.*

Otra, no obstante, debiera ser su inspiración, y otros sus contenidos<sup>94</sup>. En el marco de nuevas estrategias productivas<sup>95</sup>, habrá que repensar normas, prácticas e instituciones con el objeto de concebirlas menos desde anacrónicas perspectivas declamatorias y mucho más desde el compromiso con su aplicación efectiva, desde la eficacia en la satisfacción de sus fines, desde la recuperación de su aptitud tutelar. La vigencia plena de los derechos sociales es ineludible condición del desarrollo armonioso de las relaciones de producción y no su antítesis. Equidad social y eficacia productiva – vale la pena decirlo una vez más – son valores inseparables en un programa de progreso.

---

más tarde *congelado*, en parte por la movilización del sindicalismo independiente. Si se considera que de una población empleada de 43 millones de trabajadores sobre una población total de 105 millones, sólo 16 millones tienen acceso a prestaciones vinculadas al salario y, entre ellas, sólo 11 millones cuentan con un empleo permanente, podría sostenerse que la reforma Abascal no hacía sino institucionalizar prácticas largamente extendidas (Husson, 2006, pág. 6).

<sup>93</sup> Ligeramente inferior al 10 por ciento, sigue siendo aún superior al que registraba la región a comienzos de los años noventa.

<sup>94</sup> Habrá, naturalmente, que superar la desconfianza generada por la inspiración de las reformas que tuvieron lugar durante el decenio pasado.

<sup>95</sup> Como las que se propician en la OIT (2005, págs. 71 y sgtes.).

## Bibliografía

- Banco Mundial. 2005. *Doing Business in 2005*. Disponible en: <http://espanol.doingbusiness.org/> [consultada el 25/03/07].
- Baylos, Antonio. 1991. *Derecho del trabajo; modelo para armar*. Madrid, Editorial Trotta.
- Bensusán, Graciela. (2006) «La distancia entre normas y hechos: instituciones laborales en América Latina», *Revista de Trabajo* (Buenos Aires), año 2, núm. 2 (nueva época), 2006.
- Blelloch, David. 1941. «L'Amérique latine et la réglementation internationale du travail», *Revue internationale du Travail* (Ginebra), vol. XLIII, núm. 4.
- Bronstein, Arturo. 1998. «Pasado y presente de la legislación laboral en América Latina». San José, OIT. Disponible en la red en: [www.oit.or.cr/oit/papers/pasado.shtml](http://www.oit.or.cr/oit/papers/pasado.shtml) [consultada el: 24/03/07].
- . 1997. «Reforma laboral en América Latina: entre garantismo y flexibilidad», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra), vol. 116, núm. 1, págs. 5-27.
- . 1995. «L'évolution sociale et les relations professionnelles en Amérique Latine: Bilan et perspectives», *Revue Internationale du Travail* (Ginebra), vol. 134, núm. 2, págs. 179-203.
- Chassard, Ives. 1993. «El mercado único y el desarrollo de los sistemas de seguridad social», *Los sistemas de seguridad social y el mercado único europeo*. Madrid, Colección Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Ciudad Reynaud, Adolfo. 2004. Informe relativo a América Latina en la mesa redonda sobre Evolución y Tendencias recientes del Derecho del Trabajo en el VI Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Querétaro (México) del 14 al 17 de septiembre de 2004.
- Compa, Lance. 2006. Informe al XVIII Congreso Mundial de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. París, 5 al 8 de septiembre de 2006.
- Córdoba, Efrén. 1996. «The Challenge of Flexibility in Latin America», *Comparative Labor Law Journal* (Pennsylvania, Universidad de Illinois, Estados Unidos), vol. 17, núm. 2, págs. 314-337.
- Diez Picazo, Luis. 1993. *Experiencias jurídicas y teoría del derecho*. Barcelona, Editorial Ariel.
- Ermida Uriarte, Oscar. 1993. «Ajuste y legislación laboral en América Latina», *Trabajo y Seguridad Social* (Buenos Aires), núm. 6 (junio).
- . 1990. «Las relaciones de trabajo en América Latina», *Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social: Temas Laborales* (Albolote, España), núm. 18.
- Feldman, Silvio, y Goldin, Adrián. 1995. «Relaciones colectivas de trabajo en el MERCOSUR: una hipótesis de convergencia», *RELASUR, Revista de Relaciones Laborales en América Latina - Cono Sur*, OIT/Ministerio del Trabajo y Seguridad Social de España, núm. 7. Montevideo, págs. 47-102.
- Goldin, Adrián. 2006. «Los Convenios Internacionales del Trabajo; su impacto en la Argentina», en Víctor Abramovich, Alberto Bovino y Christian Courtis, (comps.): *La aplicación local de los tratados de derechos humanos: la experiencia de una década (1994-2005)*. Buenos Aires, Editores del Puerto.

- . 2003. *Las tendencias de transformación del derecho del trabajo*. Buenos Aires, Ed. Lexis Nexis, Colección Monografías Jurídicas.
- . 2001. «Continuité et changement dans le système des relations professionnelles argentin», *Bulletin de Droit Comparé du Travail et de la Sécurité Sociale* (Pessac, Francia), Centro de Derecho del Trabajo y Seguridad Social Comparados (COMPTRASEC), Universidad Montesquieu-Bordeaux IV.
- . 1997. *El trabajo y los mercados; sobre las relaciones laborales en Argentina*, Buenos Aires, Eudeba.
- . 1995. «Regulaciones laborales y empleo», *Libro blanco del empleo en la Argentina*. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- . 1988. «La autonomía colectiva y la ley», *Derecho del Trabajo* (Buenos Aires), núm. XLVIII-1069, Ediciones La Ley.
- González Biedma, Eduardo. 1984. *El closed shop en Gran Bretaña*. Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Hernández Álvarez, Oscar. 2006. Informe sobre el tema «Qué futuro para la ley en el derecho laboral» en el XVIII Congreso Mundial de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. París, 5 al 8 de septiembre de 2006.
- Husson, Michel. 2006. «Mexique, Récomposition du syndicalisme», *Chronique Internationale de l'Ires* (Noisy le Grand, Francia), núm. 98, enero.
- Jeammaud, Antoine. 1998. «Le droit du travail en changement. Essai de mesure», *Droit social* (París), págs. 211-222.
- Kahn Freund, Otto. 1987. *Trabajo y derecho*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Katz, Harry y Kochan, Thomas. 1988. «Collective Bargaining and Industrial Relations», Illinois, Irwin Homewood, citado por Cedrola Spremolla, «Los enfoques teóricos en relaciones industriales», *RELASUR, Revista de Relaciones Laborales en América Latina - Cono Sur*, OIT/Ministerio del Trabajo y Seguridad Social de España, núm. 2. Montevideo, 1989.
- Kerr, Clark; Dunlop, John T.; Harbison, Frederick, y Myers, Charles A. 1960. *Industrialism and Industrial Man: The Problems of Labor and Management in Economic Growth*. Cambridge (Estados Unidos), Harvard University Press.
- Kumar, Krishan. 1983. *Prophecy and Progress: The Sociology of Industrial and Post Industrial Societies*, Harmondsworth, Penguin, citado por Anna Pollert, «La ortodoxia de la flexibilidad» en Anna Pollert (comp.), *¿Adiós a la flexibilidad?* Madrid, Informes y Estudios, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España, 1994.
- Kurczyn, Patricia. 2006. Informe sobre México al XVIII Congreso Mundial de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. París, 5 al 8 de septiembre de 2006.
- Lora, Eduardo, y Pagés Serra, Carmen. 2004. «Labor Market Regulations and Institutions», *Report on Economic and Social Progress in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington.
- y —. 1996. *La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington.

- Martínez, Daniel. 2004. *El mundo del trabajo en la integración económica y la liberalización comercial. Una mirada desde los países americanos*, Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín y Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima.
- Nino, Carlos. 1992. *Un país al margen de la ley; estudio de la anomia como componente del subdesarrollo argentino*. Buenos Aires, EMECE editores.
- OCDE. 1987. «Flexibilidad y mercado de trabajo; el debate actual». Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- OIT. 2005. *Panorama Laboral para América Latina y el Caribe 2005 (Avance primer semestre)*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Lima, OIT.
- . 2004. *Panorama Laboral para América Latina y el Caribe 2004*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Lima, OIT.
- . 2003. «Aspectos laborales en los procesos de integración y los tratados de libre comercio en la región», *Panorama Laboral 2003*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Lima, OIT.
- . 1997. *El trabajo en el mundo 1997/1998*. Ginebra, OIT.
- Ojeda Avilés, Antonio. 1992. «La representatividad sindical como excepción», *Relaciones Laborales* (Madrid), núm. 7, abril de 1992.
- Pagés Serra, Carmen. 2004. «Good jobs wanted. Labor markets in Latin America - Overview», *Report on Economic and Social Progress in Latin America* (IPES), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington.
- Palomeque, Manuel Carlos. 1991. *Los derechos laborales en la Constitución española*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales (CEC).
- Pollert, Anna. 1994. «La ortodoxia de la flexibilidad», en Anna Pollert, *¿Adiós a la flexibilidad?* Madrid, Informes y Estudios, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España.
- Potobsky, Geraldo von. 2000. «Evolución de la legislación laboral en América Latina: influencias y tendencias», *Derecho del Trabajo* (Buenos Aires). Ediciones La Ley, págs. 773-797.
- Rodríguez Piñero, Miguel. 1984. Prólogo al libro de Eduardo González Biedma, «El closed shop en Gran Bretaña». Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pág. 10.
- Slinger, Leonardo, y Rodríguez Azcué, Álvaro. 2006. Informe sobre el Uruguay al XVIII Congreso Mundial de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. París, 5 al 8 de septiembre de 2006.
- Spremolla, Cedrola. 1989. «Los enfoques teóricos en relaciones industriales», *RELASUR, Revista de Relaciones Laborales en América Latina - Cono Sur*, OIT/Ministerio del Trabajo y Seguridad Social de España, núm. 2. Montevideo.
- Spyropoulos, Georges. 1986. *Sindicalismo y sociedad, problemas actuales del sindicalismo en el mundo*, Buenos Aires, Programa Interdisciplinario de Investigación sobre Tecnología, Trabajo y Empleo (PROITTE) de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (SECYT) - Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), citando a Thomas Kochan, Harry Katz y Robert McKersie, *The Transformation of American Industrial Relations*. Nueva York, Basic Books, Inc., 1986.

- Supiot, Alain. 1996. *Crítica del derecho del trabajo*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asistencia Social.
- Trebilcock, Anne. 1996. «Structural Adjustment and Tripartite Consultation», *International Journal of Public Sector Management* (Manchester, Universidad de Manchester, Reino Unido), vol. 9, núm. 1, febrero, págs. 5-16.
- Vega Ruiz, María Luz (directora). 2005. *La reforma laboral en América Latina: 15 años después. Un análisis comparado*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Lima, OIT.
- Viana, Márcio Túlio. 2006. Informe al XVIII Congreso Mundial de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. París, 5 al 8 de septiembre de 2006.
- Villavicencio, Alfredo. 2006. Informe al XVIII Congreso Mundial de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. París, 5 al 8 de septiembre de 2006.