

VII. LOS SISTEMAS DE RELACIONES LABORALES Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN CUATRO PAÍSES DE AMÉRICA LATINA: RUPTURAS, CONTINUIDADES, CONTRADICCIONES

GRACIELA BENSUSÁN

Este capítulo parte de la caracterización de Bizberg contenida en este libro (capítulos I y V) respecto del sistema de protección social (incluyendo en éste las relaciones laborales/industriales y las políticas laborales y sociales) y su vinculación con los diversos tipos o modelos de capitalismo existentes en Argentina, Brasil, Chile y México. Se concentra en el análisis de la interacción entre las instituciones y los mercados de trabajo en estos países a la luz de las transformaciones operadas bajo distintas estrategias de desarrollo (estadocéntricas *vs.* mercadocéntricas). Se pregunta si, a la par de que no existe un solo tipo o modelo de capitalismo en la región y pueden identificarse diferentes trayectorias entre los países en lo que respecta a los sistemas de relaciones (SRL) y políticas laborales (PL), estas diferencias son significativas en lo que se refiere a su capacidad para corregir la pobreza y la desigualdad que se originan en los mercados de trabajo. ¿Se trata de diferencias que alteran los rasgos previos de los SRL e inciden (o al menos buscan hacerlo) en los principales problemas de los mercados de trabajo en la región, como

la marcada segmentación de dichos mercados y la asimetría de poder entre trabajo y capital? Donde existen avances en aquellas metas, ¿son el resultado de políticas que se insertan en procesos de cambio estructural hacia la convergencia productiva que lleven a la generación de empleo de calidad o se explican por las condiciones excepcionalmente favorables para las exportaciones de *commodities* en los mercados mundiales o por los virajes en los alineamientos políticos de los gobiernos? En suma, ¿se traducen en reducciones sustanciales de los niveles de pobreza y desigualdad originados en los mercados de trabajo, sustentables en el largo plazo? Aunque no es posible responder aquí a todas estas interrogantes, tratadas en otros capítulos del libro y en otras publicaciones previas de los autores, el análisis de las características de los SRL y PL que se ofrece a continuación debe inscribirse en esta problemática más amplia y crucial para las perspectivas de dichos sistemas.

Siguiendo la escuela francesa de la regulación, Bizberg sostiene que los sistemas de protección social son el resultado de “una conformación particular entre sistema político, actores sociales y modelo económico” (capítulo VI, p. 484). Desde esta perspectiva destaca que lo que la escuela de la regulación denomina “relación salarial”, incluyendo tanto las instituciones del mercado de trabajo como el sistema de protección social, se vuelven centrales en el tipo de capitalismo que se desarrolla en un país (*ibid.*). A la luz del análisis de la trayectoria de los países en cuestión, después de señalar ciertas convergencias y divergencias en el modo de desarrollo entre los cuatro países bajo el modelo de sustitución de importaciones, Bizberg encuentra una diversificación posterior más marcada en estos modos de desarrollo. Chile y México guardarían mayores afinidades entre sí frente a Argentina y Brasil, lo que se refleja igualmente en los respectivos sistemas de protección social y, en particular, en algunas de las dimensiones de los SRL. Estas dimensiones son la densidad sindical

(alta en Argentina y Brasil vs. baja en Chile y México); la coordinación entre actores, con la misma tendencia recién apuntada; los niveles de formalización del empleo (alta en los tres países del Cono Sur, aunque con niveles de regulación más bajos en Chile vs. baja en México) y las políticas sociales (universalistas y redistributivas en Argentina y Brasil vs. subsidiarias o asistencialistas y focalizadas en Chile y México) (Bizberg, capítulo I en este libro, cuadro 3).

Con el propósito de profundizar esta caracterización de los SRL y PL y de dar una respuesta, si se quiere provisional, a algunas de las interrogantes inicialmente planteadas (dado que algunas de las transformaciones realizadas en los SRL y las PL son muy recientes) este capítulo retoma las contribuciones de los estudios relativos a las variedades de capitalismo sobre la especificidad de los mercados de trabajo latinoamericanos (Huber, 2002 y Schneider y Karcher, 2010) y el enfoque estructuralista de CEPAL (2010b, 2012) sobre el efecto que la marcada heterogeneidad productiva tiene en la calidad de los empleos. En cuanto a las funciones que desempeñan los SRL y las PL en la promoción del desarrollo, se sigue la clasificación de Deakin (2011): coordinación económica, impulso a la demanda agregada, distribución de riesgos, protección a grupos vulnerables y democratización de dichas relaciones. Estas funciones permiten identificar las principales convergencias y divergencias entre los cuatro países tomando en cuenta el carácter sistémico de las instituciones del mercado de trabajo (regulaciones relativas al acceso y permanencia en el empleo, la acción colectiva, la justicia laboral y la seguridad social, entre las más importantes) y la dinámica que se genera entre éstas al operar bajo diferentes contextos. Finalmente, con el mismo propósito se revisan las medidas anticrisis de índole laboral adoptadas por los cuatro países para enfrentar las consecuencias de la crisis 2008-2009 en los mercados de trabajo.

I. VARIEDADES DE CAPITALISMO Y SISTEMAS DE RELACIONES LABORALES

A la luz de los estudios comparativos sobre las variedades de capitalismo y sus respectivos arreglos institucionales Huber (2002) y Schneider y Karcher (2010: 624) destacan las complementariedades o interacciones económicas y políticas que los principales rasgos de los mercados latinoamericanos que dificultaron un mejor desempeño económico y social en las recientes décadas de reformas económicas. Desde esta perspectiva, que engloba a los países de la región entre los capitalismos de tipo liberal-jerárquico, los mercados de trabajo se caracterizarían por niveles bajos de calificación, regulaciones de alto perfil pero bajo nivel de cumplimiento, altas tasas de rotación laboral, un extendido sector informal¹ y sindicatos politizados pero con escasa presencia en el lugar de trabajo y con bajo poder de negociación.² No suele existir coordinación entre los actores y el gobierno, las relaciones entre empleadores y sindicatos tienden a ser antagónicas y los gobiernos tienen vínculos paternalistas o de control sobre estos

¹ Existen diversos enfoques que se utilizan para definir tanto el empleo como la economía informal (Portes y Haller, 2004). En este capítulo se considera el enfoque institucional de empleo informal que se refiere a aquel que no tiene acceso a la seguridad social y deja al trabajador en condición de desprotección frente a los principales riesgos. En cuanto a la economía informal, siguiendo el mismo enfoque institucional, entendemos por ésta "todas las actividades generadoras de ingresos no reguladas por el Estado en entornos sociales en que sí están reguladas actividades similares" (Castells y Portes, 1989: 12, citado en Portes y Haller, 2004: 10). Otras definiciones de la economía o sector informal toman en cuenta características diversas, como los niveles bajos de productividad y la escasa capacidad de acumulación de las unidades productivas (Tokman, 1998, citado en *ibid.*).

² El mayor nivel de protección legal en el empleo de los países latinoamericanos se acompaña de un menor gasto en protección social, situación inversa a la existente en la mayor parte de los países desarrollados (Tokman, 2007 y 2009).

últimos, lo que limita su capacidad para ejercer contrapesos (Huber, 2002).

Debido a la extendida informalidad en los empleos se habría dificultado la expansión de los sindicatos. Los gobiernos permitieron a los empleadores incumplir con sus obligaciones laborales para mantener controlada la tasa de desempleo abierto,³ mientras que los trabajadores encontraron en las políticas sociales asistencialistas formas de compensar la falta de protección asociada con el empleo formal. Los bajos niveles de calificación se explicarían porque los trabajadores no tendrían incentivos para capacitarse, ya que su perspectiva es ingresar al sector informal o tener ocupaciones precarias⁴ y de corta duración en diferentes empleos formales o informales, dadas las altas tasas de rotación laboral (Schneider y Karcher, 2010).

Las interacciones entre estos rasgos generarían pocos incentivos para romper con el *statu quo* y desembocarían en un

³ El desempleo abierto se refiere a los trabajadores que no laboraron en la semana previa a la encuesta ni buscaron hacerlo, pero no es un buen indicador de la salud del mercado de trabajo en países como los latinoamericanos, donde un alto porcentaje de trabajadores no es asalariado y los seguros de desempleo no existen o son de alcance limitado, por lo que el acceso a la informalidad es una estrategia de supervivencia que encubre la debilidad de la economía para generar empleo protegido (Samaniego, 2006 y BM, 2012: 35). Por ese motivo, junto a la evolución del desempleo, es necesario considerar la calidad de los empleos (Weller y Roethlisberger, 2011). Aunque hay problemas de comparación debido al cambio de las metodologías para calcular el desempleo abierto, este indicador experimentó mejoras en Argentina, Brasil y Chile a lo largo de la década del 2000. Con fluctuaciones en 2008-2009, empeoró en el caso de México, al pasar de un 3.4% a más del 6% en 2010, para volver a descender a alrededor del 5% posteriormente (CEPAL, <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/45607/LCG2513b.pdf>).

⁴ El concepto de precariedad laboral se ha utilizado tanto para caracterizar los empleos informales como los formales, dando cuenta de las inseguridades, la carencia de protección social y de bajos ingresos (Rodgers y Rodgers, 2009).

círculo vicioso difícil de superar en el que la efectividad de las regulaciones es muy limitada y se reproducen la pobreza y la desigualdad.⁵ Sin embargo, como lo adelanta Bizberg (capítulo VI), si bien estas características en principio dan una idea de la especificidad de los mercados de trabajo latinoamericanos, hay diferencias no solamente entre los países sino en la manera (virtuosa o viciosa) en que las instituciones interactuaron con estos mercados en diversos contextos: de la ISI (industrialización por sustitución de importaciones) a las reformas económicas neoliberales y nuevamente al regreso de la intervención del Estado y los actores colectivos (en Argentina y Brasil).

Bajo el modelo estadocéntrico de la ISI los mercados de trabajo eran la principal vía de inclusión social, aun en contextos de marcada heterogeneidad productiva, pero como es sabido esta vía de inclusión dejó de funcionar al agotarse ese modelo hacia mediados de la década de los años setenta. La vía neoliberal que le siguió, compartida por los cuatro países al adoptar con mayor o menor profundidad reformas económicas, favoreció el control de la inflación y la disciplina fiscal, pero no resolvió los problemas del mercado de trabajo sino que los agravó, ampliando la brecha entre los trabajadores y generando "nuevas desigualdades" (Tokman, 2004 y 2011; Fitoussi y Rosanvallon, 1997).⁶ Esta estrategia fue más

⁵ Véanse al respecto las evidencias reunidas acerca de los problemas de efectividad de la legislación laboral para los casos de Argentina (Senén y Palomino), Brasil (Cardoso y Lage), Chile (Figueroa) y México (Bensusán) así como la comparación entre éstos en Bensusán, 2006.

⁶ Si bien las desigualdades entre empleos formales e informales no son nuevas en la región, sí lo es el reconocimiento en la década del 2000, por algunos de los gobiernos, de que no se trata de diferencias transitorias que desaparecerán con el crecimiento económico ni con la flexibilización de las regulaciones laborales, por lo que se requieren políticas laborales y sociales específicas orientadas a proteger a los trabajadores informales (Tokman, 2012).

tarde parcialmente revertida en Argentina y Brasil a través de la revitalización de la intervención estatal, el fortalecimiento de los sindicatos y políticas públicas orientadas a generar empleos de calidad y compensar a los excluidos a través de las políticas sociales, con diferentes alcances y resultados según los países, como veremos más adelante.⁷ Guardando las debidas distancias, ésta sería una estrategia más acorde con un modelo de capitalismo coordinado, como el seguido por algunos países desarrollados que lograron menor desigualdad (Suecia, Dinamarca y Noruega, entre otros).⁸ La ventaja que ofrecerían los modelos de capitalismo coordinados para los países latinoamericanos es que la presencia de sindicatos fuertes y altas tasas de sindicalización y cobertura de la negociación colectiva se traducen en una mayor capacidad para evitar la desigualdad en donde se gestan los ingresos, es decir, en los mercados de trabajo, incluso a niveles semejantes de riqueza, lo que es difícil de modificar a través de impuestos y transferencias (Huber, 2002: 440; CEPAL, 2012a; Stiglitz, 2012, Hayter y Weinberg, 2011: 159).

Sin embargo, las evidencias que mostramos más adelante (indicadores de la calidad de empleo, la pobreza y la desigualdad) sugieren que los esfuerzos para acercarse a este modelo de capitalismo coordinado y cerrar las brechas de desigualdad, sobre todo a partir de mediados de la década pasada, no

⁷ En relación con las diferencias en la calidad de los empleos en la región véase OIT, 2012a. Sobre los efectos de la llegada de gobiernos de izquierda en los niveles de desigualdad social y pobreza en América Latina véanse Lustig, 2012: 103-106 y CEPAL, 2012.

⁸ Entre otros factores político-institucionales en los que se apoyaron los modelos coordinados de capitalismo más de un siglo atrás están la construcción de coaliciones políticas de centro-izquierda, con apoyo a los sindicatos, que favorecen tasas altas de sindicalización y cobertura de la negociación colectiva —predominantemente centralizada— y regímenes de bienestar universales y efectivos, aunque con muy diferentes regulaciones de empleo (Schneider y Soskice, 2009: 23).

solamente se circunscriben a dos de los cuatro países considerados sino que aun en estos casos los avances no son sustanciales, ya que persiste una marcada segmentación de los mercados de trabajo. Tampoco es claro que resulten sostenibles a partir de la crisis de 2008-2009, lo que es particularmente dudoso en el caso de Argentina, donde se perdió el control de la inflación desde 2007, se deterioró la calidad del empleo y se estancó la economía durante los dos últimos años (2011-2012) (French-Davis, 2010: 21; Bensusán y Moreno Brid, 2012).

Desde esta perspectiva, tres cuestiones son relevantes para nuestro análisis de la manera en que los SRL y las respectivas políticas públicas moldean el funcionamiento de los mercados de trabajo en los cuatro países, porque muestran la potencialidad pero también los límites de esos instrumentos, por lo que se refiere a la superación de la interacción viciosa entre instituciones y mercados. Una es la necesidad de reducir la heterogeneidad productiva característica de la región, debido a que favorece condiciones de trabajo sumamente dispares, a través de políticas orientadas a promover la convergencia entre sectores y estratos productivos (CEPAL, 2012b). Otra es el déficit de democratización que se refleja en la insuficiencia o mala calidad de la representación del mundo del trabajo, lo que deja sin voz a la gran mayoría de los trabajadores (incluso en países como Argentina y Brasil, donde los sindicatos se han revitalizado). Finalmente, están los problemas de rediseño e implementación de las instituciones laborales, cuyo papel principal es dar poder a los más débiles estructuralmente en el mercado de trabajo sin afectar la eficiencia económica, lo que, de acuerdo con la evidencia disponible en estos cuatro casos, no ha podido lograrse satisfactoriamente en el nuevo contexto económico y político de la región (Bensusán, 2006; Weller, 2009).

Antes de analizar la manera en que han venido operando los SRL, cabe señalar que un supuesto del que se parte en este capítulo es que cuando cambian los modelos de desarrollo o

las condiciones macroeconómicas también se modifican las políticas laborales y, con ello, el funcionamiento de los SRL, aunque sus rasgos constitutivos y originales tiendan a permanecer o a experimentar cambios menores, sea a favor o en contra de la protección de los trabajadores (Bensusán y Moreno-Brid, 2011). Mientras los SRL, fuertemente institucionalizados durante la primera mitad del siglo XX en los cuatro países considerados, y con mayores márgenes de intervención en Argentina, Brasil y México al compartir rasgos corporativos estatistas, fueron menos permeables a los cambios en las orientaciones ideológicas de los gobiernos y muestran una notable continuidad y persistencia (salvo en Chile), las políticas laborales se modificaron sensiblemente bajo su influencia. Incluso sin drásticas rupturas institucionales como la que ocurrió en Chile durante el régimen de Pinochet (al adoptarse el Plan Nacional de 1979), la operación de los SRL se alteró sustancialmente al cambiar las políticas laborales y su articulación con las nuevas políticas macroeconómicas y sociales adoptadas en la fase neoliberal o, más tarde, en la que se ha caracterizado como una etapa *neodesarrollista* (o al menos una en donde perdió consenso el modelo neoliberal) con recuperación de la capacidad de coordinación del Estado (Bensusán y Moreno-Brid, 2012).

Se entienden aquí las *políticas laborales en un sentido estricto* como aquellas que se refieren a "las relaciones laborales, con especial énfasis en la situación de los trabajadores y de sus organizaciones" (Samaniego, 2002; Ermida, 2009: 57). De esta forma incluyo los arreglos sociopolíticos entre los actores del mundo del trabajo que inciden en los SRL y las condiciones de trabajo, como los espacios de interlocución o coordinación entre estos actores y el poder reconocido a los sindicatos. En un sentido amplio, las políticas laborales incluyen las políticas pasivas (seguros de desempleo) y activas del mercado de trabajo (intermediación y capacitación) que también inciden sobre el volumen y la calidad de los empleos.

década del 2000 las trayectorias comienzan a diversificarse. Argentina, Brasil y Chile¹⁰ realizaron un “giro a la izquierda” (o centro-izquierda), procurando contrarrestar algunos de los efectos sociales más negativos de las reformas neoliberales.¹¹ Argentina y Brasil transitaron por una vía posneoliberal o al menos de acotamiento de los postulados del “consenso de Washington”, disminuyendo las expectativas sobre las ventajas de la flexibilización laboral debido a los altos costos sociales que habían generado. Chile (clasificado junto con esos países en los estudios comparados como izquierda institucional) fue más conservador en su política laboral, incluso durante los gobiernos de Lagos y Bachelet (Huber *et al.*, 2010) y compartió rasgos comunes con el caso de México, como el mayor peso de los intereses de los empleadores en la definición de la política laboral y la creciente debilidad del movimiento sindical; pero, a diferencia de México, desde fines de los años noventa fortaleció en cierta forma la capacidad estatal en este ámbito, aunque desde un perfil re-

de flexibilizar las contrataciones y despidos. En el terreno de los derechos colectivos –salvo en Chile– los otros tres fueron más conservadores que en el régimen de empleo (Cook, 2007; Fraile, 2009; Bensusán, 2013).

¹⁰ Mientras en Argentina y Brasil hasta la actualidad se sucedieron en el cargo presidencial candidatos provenientes de partidos o coaliciones ubicadas a la izquierda del escenario político, al terminar el gobierno de Bachelet (2010) triunfó un candidato proveniente de la derecha, Sebastián Piñera. Sin embargo, correspondió a su antecesora –precandidata a la presidencia en la elección de 2013– tomar las medidas para enfrentar los efectos de la crisis global. En México, desde el año 2000 y hasta 2012, gobernó un mismo partido político –el PAN–, ubicado a la derecha del espectro político. A partir de diciembre de 2012 volvió a ocupar la presidencia el viejo partido hegemónico –el PRI– cuyas políticas económicas y laborales coincidieron con las del PAN, por lo que puede decirse que han permanecido sin cambios desde que las adoptó el PRI por primera vez en la década de los años ochenta.

¹¹ En relación con la clasificación de los gobiernos de izquierda véase Petkoff, 2005.

gulatorio muy bajo (Bizberg, capítulo vi de este libro; Huber *et al.*, 2010).

Otro factor que incidió en la oportunidad para avanzar hacia políticas laborales más incluyentes, que no puede aislarse fácilmente de otros como la capacidad de presión de los sindicatos y otros movimientos sociales en Brasil y Argentina para influir en el curso que siguió el modo de desarrollo, fue la forma en que cada país se insertó en la economía mundial, lo que repercutió en la magnitud de los efectos de la crisis del 2008-2009, en el ritmo de la actividad económica y en el empleo y también en su recuperación posterior. Por ejemplo, las estrategias de Brasil, con un menor grado de apertura comercial, y las de Argentina después de 2001, se dirigieron a expandir el mercado interno a través de políticas salariales activas, a la vez que diversificaron las relaciones de intercambio internacional y se orientaron a la exportación hacia los mercados asiáticos, beneficiándose de un mayor dinamismo y una menor afectación en la crisis.¹² Esta orientación es diferente a la seguida por México, ya que aquí el mercado interno tendió a reducirse desde la década de los años ochenta y las relaciones comerciales se concentraron en su vecino del norte, por lo que experimentó una menor tasa de crecimiento que los otros tres países durante gran parte de la década y la peor caída del PIB en la crisis de 2008-2009, seguido por Chile (Bensusán y Moreno-Brid,

¹² El peso de las importaciones y exportaciones en el PIB de Chile y México muestra que estos dos países tienen economías más abiertas (68.55% la primera y 57.1% la segunda) que Argentina y Brasil (37.4 y 22.6%, respectivamente). Uruguay, al igual que los primeros, y probablemente por el menor tamaño de su economía, también depende de las relaciones con los mercados externos (52%). Lo que distingue a Chile de México es la diversificación del destino de sus exportaciones. Mientras México concentra el 80.3% de las mismas a Estados Unidos, Chile las distribuye además entre Europa (24.6%), el resto de los países latinoamericanos (19.2%), China (14.3%) y Japón (10.5%) (Banco Mundial, 2011).

2012; Bizberg, capítulo 1).¹³ El deterioro experimentado en este último país en la calidad del empleo a partir de la crisis asiática de fines de la década de los años noventa y la expansión de la precariedad laboral desde entonces muestran un proceso convergente con el experimentado en México, en ambos casos bajo políticas laborales que siguen orientándose por los postulados del "consenso de Washington" y se supeditan a los objetivos de las políticas macroeconómicas. Así, en Chile lo que se tiene es un modelo orientado principalmente a la intermediación financiera y a la extracción de recursos naturales, con escaso margen para generar empleos de calidad (Narbona *et al.*, 2011).

En suma, diversos estudios sugieren que Argentina y Brasil intentaron superar la desvinculación existente entre las políticas laborales y sociales en la fase neoliberal, cuando se subordinaban a los objetivos de estabilidad macroeconómica, por lo que al cambiar los alineamientos políticos hacia la izquierda (o centro-izquierda) e incluso antes de que se consiguieran tasas más altas de crecimiento económico la política laboral en un sentido amplio ganó nuevamente protagonismo en la agenda pública. Éste es un cambio que se mantuvo después de la crisis de 2008-2009 y que marca la

diferencia entre la política laboral de Argentina y Brasil respecto de la que se sigue en Chile y México, aun cuando no se haya traducido todavía en todos los casos en diferencias sustanciales en sus resultados y esté experimentando serias dificultades para sostenerse en Argentina.¹⁴ Justamente, las dificultades que experimenta la política laboral progresista adoptada en este país a partir de 2003 tienen que ver con los límites de la estrategia *neodesarrollista*, al haberse rezagado el cambio estructural hacia un modelo productivo capaz de generar empleos de calidad y corregir la segmentación característica de los mercados de trabajo latinoamericanos.

Para examinar con mayor detalle las convergencias y divergencias en los SRL y PL de los cuatro países, que se resumen en el cuadro 1 incluido en el anexo, tomamos en cuenta cómo operan en distintos contextos. Seguimos al respecto a Deakin (2011: 63-66) quien, como vimos, identifica cinco funciones regulatorias para los SRL que pueden ser favorecidas u obstruidas por las políticas laborales que adoptan los gobiernos en el marco de los diferentes modos de desarrollo.

3. LAS FUNCIONES DEL SRL Y LAS PL: CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS

Mientras Argentina y Brasil aumentaron en la fase *neodesarrollista* la capacidad de coordinación económica y la fiscalización estatal, fortalecieron también a los sindicatos y la acción colectiva. Chile y México, por otro lado, siguieron apostando a la flexibilidad laboral, debilitando a los sindicatos y tolerando la precarización del empleo para mantener bajas las tasas de desempleo. Los tres países del Cono Sur tu-

¹³ Sólo México (-6.5%), Chile (-1.8%) y Brasil (-0.3%) tuvieron tasas negativas de crecimiento del PIB en 2009. Chile (4.7% en 2007 y 3.7% en 2008) y México (3.4% en 2007 y 1.2% en 2008) habían tenido tasas más bajas de crecimiento que los otros tres en los dos años previos a la crisis. Argentina pasó de tasas de crecimiento del PIB de 8.7% (2007) y 6.8% (2008) a tan sólo 0.9% en 2009. Brasil pasó de 5.7% (2007) y 5.2% (2008) a -0.3% en 2009. Uruguay había crecido un 7.6% (2007) y un 7.2% (2008) y cayó a un 2.4% en 2009. Los cinco países tuvieron una rápida recuperación en 2010 (Argentina creció un 9.2%, Brasil un 7.5%, Chile un 6.1%, México un 5.6% y Uruguay un 8.9%). En 2011 el crecimiento fue menor pero siguió siendo alto en Argentina (8.9%), Chile (6%) y Uruguay (5.7%). México creció un 3.9% mientras Brasil tuvo el crecimiento menor de los cinco países al alcanzar el 2.7% del PIB. Los datos para el año 2007 provienen de Moreno-Brid y Puchet, 2010; los restantes de CEPAL, 2012.

¹⁴ Véanse al respecto Bensusán, 2006; Cook, 2007; Anner, 2008; Weller, 2009, y Bensusán y Moreno-Brid, 2012, donde se ofrecen evidencias para los cuatro países seleccionados en este artículo. Véanse también Novick y Tomada, 2009; Berg, 2011.

vieron políticas activas en materia de salarios mínimos, pero sólo en Argentina y Brasil el impulso a la demanda agregada fue un objetivo central de estas políticas, más allá del propósito social, mientras que en Chile fue más bien un instrumento de la lucha contra la pobreza. En México el principal objetivo de la política salarial fue, primero, el control de la inflación y, más tarde, la preservación de una estrategia exportadora centrada en los bajos salarios, en competencia con los países asiáticos.

Los cuatro países expandieron la cobertura de riesgos hacia sectores desprotegidos, introduciendo en diferente grado políticas con tintes universalistas, y adoptaron mejoras regulatorias de diverso alcance, así como estrategias que buscaron formalizar los empleos y proteger a grupos vulnerables, como los subcontratados, los domésticos y los trabajadores del campo. México fue el último país en avanzar en esa dirección con la reforma laboral de 2012, de naturaleza mixta en cuanto flexibilizó la contratación y el despido pero también reguló de manera restrictiva otros aspectos de las libertades patronales en materia de contratación y subcontratación, cuyos resultados no pueden ser todavía evaluados. La diferencia es que los gobiernos de Argentina y Brasil abandonaron la idea de que la flexibilidad en las contrataciones y el menor costo de los despidos pudiera llevar a generar y formalizar los empleos y a reducir la desigualdad en las condiciones de trabajo, y colocaron esta última meta en el centro de sus políticas macroeconómicas y laborales, con políticas de formalización de los empleos a través de la fiscalización y simplificaciones administrativas relativamente exitosas: en México y Chile, en cambio, se siguió apostando por la flexibilidad. Las diferencias y semejanzas quedarán más claras al atender las distintas funciones de los SRL y PL y ver cómo interactúan entre sí las diferentes dimensiones de dichos sistemas.

El déficit de coordinación económica y sus consecuencias

La función de coordinación económica que compete a las instituciones laborales integra tanto la dimensión individual como colectiva del SRL y busca disminuir los costos de transacción y los problemas de acción colectiva derivados de la asimetría de información, dando ciertas garantías a trabajadores y empleadores al fijar sus derechos y obligaciones. Por ejemplo, las regulaciones en materia de contratación y despido que promueven la estabilidad laboral al imponer restricciones al despido arbitrario o la fijación de salarios mínimos y otras condiciones de trabajo irrenunciables, que tienden a incrementarse y hacerse efectivas con la presencia de sindicatos, obligarían a los empleadores a internalizar estos costos. Se esperaría que las instituciones laborales actúen en consecuencia como un incentivo para que éstos inviertan en la capacitación, la innovación tecnológica y la reorganización del trabajo como forma de acrecentar la productividad y soportar mejor el incremento de costos salariales y no salariales, es decir, al generar empleos de mayor valor agregado y mejor calidad (Deakin, 2010).

Bajo el modelo estadocéntrico, principalmente en los países de desarrollo más temprano, como Argentina, Brasil, México y Chile, se adoptaron políticas macroeconómicas, laborales e industriales relativamente coherentes con la intención de generar crecimiento económico con justicia social a través del empleo protegido por la intervención estatal, el impulso al mercado interno y la formación de sindicatos, que beneficiaron al menos a los contingentes de trabajadores incluidos en sectores como la industria manufacturera o el empleo público. En cambio, bajo el modelo mercadocéntrico la legitimidad de estas reglas, de la intervención estatal y de la acción colectiva disminuyó en los mismos países, y las oportunidades y los incentivos para eludir las restricciones fueron mayores en todos los estratos productivos, incluyendo

las grandes empresas, donde se expandió el empleo no registrado en la seguridad social. Las políticas de flexibilidad laboral, extremas y sostenidas en el caso de Chile, se acompañaron de un aumento en la volatilidad de los empleos y altas tasas de rotación laboral¹⁵—provocados por la flexibilidad de las normas en materia de empleo—,¹⁶ lo que desincentivó el camino de la innovación y la productividad como forma de reducir los costos laborales. La posibilidad de bajar los salarios reales y obtener ganancias a pesar de la caída de la productividad, como sucedió en México, fueron factores que llevaron a las empresas a optar por otro tipo de estrategias, incluso en sectores dinámicos de la industria manufacturera (Palma, 2011). Por ejemplo, la externalización de los empleos hacia empresas de menor tamaño y, por ende, menos visibles, como forma de reducir costos y eludir las obligaciones laborales —y no sólo como respuesta a la necesidad de especialización— sigue siendo un recurso muy extendido en contextos de extrema debilidad sindical y escasa o limitada cobertura de la negociación colectiva, tanto en Chile como en México (Huber, 2002; Tokman, 2004; CEPAL, 2010b).

En ese contexto, los SRL no sirvieron para impulsar la innovación técnica; por el contrario, los esfuerzos para capacitar a los trabajadores y elevar la productividad siguieron

¹⁵ De acuerdo con Cowan (2007) las tasas de rotación laboral en países como Chile, México y Brasil oscilaban a mediados de la década del 2000 entre el 60 y el 80% anual, lo que constituye de por sí un fuerte desincentivo para la inversión en capacitación.

¹⁶ Una comparación de los niveles de rigidez de los regímenes de empleo en la región se encuentra en Tokman, 2009 y Bensusán, 2006. Aunque la protección ante los despidos individuales y colectivos en los países donde predomina el modelo estatista de regulación MERL tiende a ser más alta que en los países desarrollados, lo cierto es que la protección se acompaña de un menor gasto social en los países de la región, tanto en políticas activas como pasivas del mercado de trabajo, por lo que la legislación es el más importante (si no el único) mecanismo de cohesión social (Tokman, 2007).

concentrándose principalmente en las grandes empresas, lo que acentuó la heterogeneidad estructural característica de la región (CEPAL, 2010a). Paralelamente, otros mecanismos de coordinación —extralegales o informales— llenaron ese vacío regulatorio y en las políticas públicas, favoreciendo, con mayor vigor en México y Chile, la persistencia de prácticas que atentan contra la calidad de los empleos, como la no inscripción de los trabajadores en la seguridad social y su exclusión de otros beneficios legales como sindicalización, salarios remuneradores, protección frente a los riesgos de trabajo y prestaciones complementarias como el aguinaldo o las vacaciones (Tokman, 2004; Weller, 2009).

Al restablecerse la coordinación estatal en los mercados de trabajo en Argentina y Brasil y al revitalizarse la política de salarios, la acción sindical y la fiscalización en la década de los años 2000 (sobre todo después de 2004) los indicadores de calidad del empleo (con excepción de la estabilidad laboral)¹⁷ mostraron una leve mejoría e incluso se registraron avances en la corrección de la desigualdad a nivel de los ingresos (entre categorías de trabajadores). En este sentido, la articulación de políticas macroeconómicas, laborales y sociales junto con actores fortalecidos impulsó un crecimiento más incluyente que el que se tuvo en la década anterior. Los mejores resultados debidos a las políticas laborales de coordinación estatal y al poder de negociación de los sindicatos se registraron en Brasil y Argentina, mientras que en Chile y en México los avances en la distribución del ingreso pueden haberse debido principalmente a los programas de transferencias condicionadas y, en el primer país, a la políti-

¹⁷ Entre las variables de calidad de empleo estudiadas por Weller y Roethlisberger (2011) se encuentran las siguientes: ingresos laborales en relación con la línea de pobreza, beneficios no salariales, estabilidad laboral, acceso a protección social, jornada laboral, organización colectiva y capacitación. Véase en ese estudio la evolución de dichas variables en diversos países de la región entre 1996 y 2007.

ca de salarios mínimos, aspecto sobre el que volveremos más adelante (Lustig, 2012; Weller y Roethlisberger, 2011; ort, 2012a).¹⁸ El caso de Chile es paradigmático, porque refleja que después de una mejora en la distribución del ingreso, comparándola con la que existía al terminar el régimen de Pinochet (al pasar el índice de Gini de 0.58 en 1987 a alrededor del 0.50 a mediados de los años noventa), bajo el primer gobierno de la Concertación éste vuelve a empeorar para ubicarse en 2007-2008 en los mismos niveles que tenía antes del giro a la izquierda en los años setenta (índice de Gini de 0.52 en 1967 y en 2007, mientras que bajo el gobierno de Allende había caído al 0.46) (Palma, 2011: 40).¹⁹ Una situación semejante de deterioro se observa en la calidad del empleo, al agravarse la precariedad laboral, como se muestra en el siguiente subapartado.

Sin embargo, aun en Argentina y en Brasil, donde se lograron mejores desempeños a través de los esfuerzos por re-

¹⁸ Contrasta la evolución de los indicadores laborales bajo el modelo mercadocéntrico en los años noventa y su tendencia a la recuperación en la década de los años 2000, cuando se fortaleció la protección de los derechos laborales y la intervención del Estado en Argentina, Brasil y Uruguay, entre otros (CEPAL, 2010b: 162). De acuerdo con este organismo, aunque es difícil evaluar los factores que la determinan, los cambios en el mercado de trabajo explicarían una buena parte de la reducción de la desigualdad de los ingresos de los hogares en la región, aunque también influyeron el mayor acceso a la educación y las transferencias no contributivas (CEPAL, 2012a: 238 y 239).

¹⁹ Entre 2002 y 2010 Argentina fue uno de los países que registraron mayor mejoría en el índice de Gini, al reducirse en 0.2% anualmente. En 2011 Argentina registró una disminución más moderada, al igual que Brasil. Este país tenía en 2002 la peor distribución del ingreso entre 18 países de la región, al llegar al 0.59 en 1999, pero se redujo al 0.54 en 2011. Véase CEPAL, 2012a: 21 y para Brasil Berg, 2011: 133. Esta autora explica la evolución en Brasil por el aumento del salario mínimo al doble, en términos reales, en la década del 2000, debido al programa Bolsa Familia y a la extensión de los beneficiarios del sistema de pensiones en el sector rural, entre otros programas (*ibid.*).

vitalizar la coordinación económica y fortalecer los sindicatos en los SRL, persisten claros debido a los déficits de innovación, a la falta de capacitación de los trabajadores y a la violación de sus derechos, especialmente en las empresas de menor tamaño, lo que revela el carácter disfuncional de al menos una parte de las reglas del juego y de las formas de intervención estatal, si lo que se busca es una interacción virtuosa en torno a objetivos de eficiencia económica y justicia social.²⁰ La asimetría en el poder de negociación de los trabajadores frente a los empleadores, acentuada en la fase neoliberal, también persistió, por lo que su participación en los espacios de coordinación apenas se tradujo en mejoras en la distribución funcional del ingreso, lo que refleja la necesidad de fortalecer los sindicatos pero también de promover cambios en la estrategia de crecimiento para impulsar una mayor convergencia productiva y hacer que el aumento de la demanda de trabajo calificado supere la oferta, incrementando el poder de negociación en el mercado (CEPAL, 2010a). Esta cuestión es más grave en Argentina que en Brasil, ya que a partir de 2007 los espacios de coordinación y negociación —como las comisiones paritarias de los convenios colectivos— dejaron de operar adecuadamente y se puso freno a las mejoras alcanzadas en los cinco años previos de inflación moderada y crecimiento económico, particularmente a nivel de la calidad de los empleos y los salarios, donde se venía experimentando una recuperación parcial, y en la participación del trabajo asalariado en el ingreso (Feliz y Paz, 2013). La mayor

²⁰ Los regímenes de capacitación en varios países de la región se transformaron para incluir a nuevos beneficiarios (desempleados, grupos vulnerables, ocupados en actividades de baja productividad), pero siguen concentrándose en las grandes empresas, que tienden a capacitar al personal de más alto rango o administrativo, por lo que su efecto sobre la equidad es muy reducido, además de que estos esfuerzos aún siguen desvinculados de una estrategia de largo plazo centrada en la convergencia productiva (Weller, 2009a y CEPAL, 2010b: 176).

recuperación en este último indicador –desde su nivel más bajo durante la dictadura– se había dado en Chile y especialmente en Argentina, al pasar en este último caso de un 0.34% del producto en 2002 a un 0.45% en 2011 para ubicarse casi al mismo nivel que Chile. En México la asimetría entre trabajo y capital también se agravó debido a los déficits en la fiscalización, la política salarial restrictiva, la creciente debilidad de los sindicatos y al hecho de que los recursos destinados a las políticas activas de mercado de trabajo fueron muy limitados, por lo que la participación de los asalariados en el ingreso sigue ubicándose en el peor lugar de los cuatro países.²¹

La reversión de algunos de los logros alcanzados en Argen-

²¹ Una mirada comparada en la región permite ubicar los limitados logros en este indicador. De los diez países para los que la CEPAL muestra datos comparables sobre la participación asalariada en el ingreso entre 1990-2009 sólo hubo mejoría en tres: Chile, Paraguay y Venezuela (República Bolivariana). Sin embargo, en Chile partió de su nivel más bajo, al fin del régimen de Pinochet, y en 2009 alcanzó un 44.5%, 6% más que en 1990. Aunque en Brasil se registra un descenso respecto de 1990 (cuando alcanzó un 53.4%) entre 2002 y 2009 se observa un incremento de más de dos puntos porcentuales para ubicarse en 48.3%, la más alta de los cuatro países. En cambio, en ese mismo periodo se observa una caída en México, al pasar de un 35.6% en 2002 a un 31.4% en 2009, lo que refleja la pérdida de poder de los sindicatos. Sólo en Bolivia y Perú los salarios tienen una menor participación que en México (CEPAL, 2012a: cuadro v.6). Otra fuente muestra la tendencia para el caso de Argentina: para 1954 (al caer el gobierno de Perón) la participación asalariada en el ingreso equivalía al 50%, con caídas y recuperaciones posteriores que la ubicaban en 42.5% a inicios de los años setenta, llegando a caer a menos del 30% en 1977. Con fuertes oscilaciones posteriores, se ubicó en 28.6% en 1989. Bajo la convertibilidad se recuperó y alcanzó nuevamente el 45.6% al comenzar la década, para iniciar a mediados de la misma una nueva pérdida que la ubicó en 37.4% en 1995 y otra en 2002, al llegar al 25.4%, su mínimo histórico. Aunque las altas tasas de crecimiento a partir de entonces y hasta 2006 posibilitaron una nueva recuperación ésta no alcanzó a restaurar lo perdido en un solo año (12 puntos en 2002), volviéndose a ubicar en el orden del 40%, con lo que según Lindenboim *et al.*, de quienes se toma este análisis, se habría regresado a una distribución semejante a la de la etapa neoliberal (2011: 4).

tina a través de la política laboral bajo el modelo *neodesarrollista* (que el gobierno denomina “capitalismo serio”) pone de manifiesto los límites de este modelo, al no haber podido adoptar cambios estructurales en la economía destinados a corregir la heterogeneidad productiva, a reactivar la reindustrialización y a superar la inequidad tributaria, y al hacer descansar la recaudación impositiva principalmente en las ganancias de los trabajadores (Feliz y Paz, 2013). Como planteó la CEPAL en la década de los años noventa, la “competitividad auténtica” es la que se basa “en mayores capacidades humanas con una mejor inserción productiva del conjunto de la sociedad (y no en bajos salarios y la sobreexplotación de los recursos naturales)” (CEPAL, 2010a: 43) lo que exigiría que, conjuntamente con el cambio estructural hacia la convergencia productiva, se impulsaran cambios en el diseño y el funcionamiento de las instituciones y, más en general, de los sistemas de relaciones laborales, para potenciar su papel en la coordinación económica. Estos cambios tendrían que ser de mayor envergadura en Chile y México, lo que supone desarrollar las capacidades estatales y los actores colectivos con poder real de negociación frente al capital y los espacios de diálogo social, todo lo cual confirma el carácter sistémico de las instituciones del mercado de trabajo. A continuación se muestran los tímidos intentos por regular las prácticas de subcontratación y propiciar mejores condiciones de trabajo en las cadenas productivas.

La regulación de la subcontratación y la negociación colectiva sectorial

La necesidad de hacer más “denso el tejido productivo” debería colocar a las pequeñas y medianas empresas en el centro de la estrategia de desarrollo, pues son ellas las que han crea-

do un mayor porcentaje de empleos (por ejemplo, crean el 75% de los empleos en México), propiciando a través de diversos mecanismos institucionales y de políticas públicas su integración en cadenas productivas exportadoras que a su vez generan mercados internos con potenciales "efectos multiplicadores sobre el empleo y el ingreso" (Godínez, 2011: 114). Sin embargo, los vínculos que hoy existen entre las grandes y las pequeñas empresas tienden más bien a aprovecharse como un recurso para abatir costos laborales a través de relaciones de subcontratación, en lugar de promover la convergencia productiva y la igualación de condiciones de trabajo. Los vacíos institucionales y el escaso desarrollo de la negociación colectiva sectorial son factores que explican también la heterogeneidad que se observa en dichas condiciones.

El vacío institucional en temas como el de la subcontratación laboral y las relaciones triangulares dio lugar a otros mecanismos extralegales o informales que favorecieron el uso de estas prácticas como un recurso para debilitar el vínculo entre trabajadores y beneficiarios de los servicios y flexibilizar la contratación y el uso de la fuerza de trabajo, descuidando la innovación y la reorganización interna del trabajo.

Por el contrario, el fomento de relaciones de subcontratación entre las empresas pequeñas y medianas y las grandes, respaldadas por una política industrial activa orientada a la convergencia productiva, con protección a los trabajadores a través de negociaciones colectivas sectoriales y una fiscalización efectiva del cumplimiento de las obligaciones laborales a lo largo de las cadenas, podría ayudar a reducir las brechas en los salarios y demás condiciones de trabajo. En este sentido, no se trataría de reducir las responsabilidades de las pymes —poco viables en la región debido a los fuertes cuestionamientos y magros resultados de los regímenes especiales que reducen sus obligaciones frente a los trabajadores— sino de generar los incentivos para contribuir a la elevación de

productividad, evitando la degradación de la calidad de los empleos como estrategia competitiva. En este aspecto, es clara la necesidad de promover una adecuada interacción entre los nuevos diseños institucionales y las políticas públicas (laboral e industrial) con la participación de los actores sociales, lo que supone gobiernos afines a este tipo de intervenciones y actores con poderes menos asimétricos.

Atendiendo a las consecuencias derivadas de la expansión de las relaciones atípicas y triangulares los cuatro países introdujeron reformas legales o adoptaron nuevos criterios jurisprudenciales para hacer más efectiva la protección a los trabajadores en las cadenas productivas, con un fuerte impulso en los últimos años proveniente de la presión de diversas organizaciones sindicales.²² En este sentido, sin llegar a prohibir el uso de la intermediación y la subcontratación laboral (como se hizo en Ecuador a nivel constitucional), se plantearon dos tipos de objetivos. Por una parte, se impusieron nuevos requisitos para el uso de empresas suministradoras de trabajo temporal que tienden a reducir su utilización y propiciar contrataciones directas; se sancionan las simulaciones y se deslinda quién es el empleador y quién tiene la capacidad de impartir órdenes al trabajador, a la par que se extiende sin condiciones la responsabilidad solidaria entre empresas usuarias (principales, beneficiarias o contratantes) y contratistas. De esta manera,

²² En el XVI Congreso de la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) se incluyó en su documento de base el objetivo de la sindicalización de los trabajadores tercerizados bajo formas de fraude/disimulo de la relación laboral, subcontratación con un solo beneficiario, cooperativas con falsos socios y procedimientos con un solo beneficiario. Igualmente se planteó como eje de sus estrategias la incorporación del criterio de "red sindical", lo que permitiría su vinculación con los trabajadores que forman el núcleo central de la empresa de la que dependen (CSI-ORIT, <http://www.csi-orit.org>).

se busca proteger mejor a los trabajadores y disminuir los incentivos para utilizar estas prácticas como estrategia de reducción de costos laborales frente a las presiones competitivas, lo que no impide que funcione como instrumento de especialización o de reducción de otro tipo de costos. Es de hacer notar el hecho de que los nuevos requisitos obligarán indirectamente a las empresas principales a fiscalizar con mucho mayor cuidado a las empresas contratistas en lo que se refiere al cumplimiento de sus obligaciones laborales, tarea que compartirán con las autoridades laborales, todo lo cual tendría que traducirse en un mejor nivel de fiscalización de las normas laborales. Sin embargo, para que ello ocurra tendrían que mejorar las oportunidades para que los trabajadores subcontratados accedan a la sindicalización y a la negociación colectiva, factor decisivo en la efectividad de los demás derechos laborales, lo que incentivaría los cambios en las estrategias sindicales.

Chile y México ofrecen ejemplos de cómo las restricciones en el régimen sindical y de negociación colectiva descentralizada afectan la posibilidad de lograr mejores condiciones de trabajo en las cadenas productivas a pesar de las mejoras regulatorias. En el marco de una nueva ola de reformas con un marcado sentido protector de los asalariados, en Chile se adoptaron en 2007 algunos cambios en el sentido expuesto, ofreciendo soluciones a problemas que son comunes en los países de la región y cuyas modalidades podrían ser tomadas en cuenta en eventuales modificaciones en otros países, aunque al menos en Chile su aplicación ha generado una fuerte resistencia de los empleadores. En ese país, donde la subcontratación está sumamente extendida y abarca el 60% de los nuevos empleos que se han venido creando desde 2009, la Ley n° 20123 reafirmó que la empresa beneficiaria es subsidiariamente responsable de las obligaciones laborales y de previsión social de los trabajadores subcontratados, incluidas las indemnizaciones, y se establece una obligación solidaria

en caso de que no ejerza sus funciones de control. Se reconoce también la figura de suministro de personal, se establece la obligatoriedad del registro, se constituye una garantía salarial como prueba de solvencia y su uso se permite solamente de forma excepcional y transitoria. Además se igualan las condiciones de trabajo en materia de seguridad e higiene de trabajadores propios o externos (Martínez, 2008: 18-19).

A pesar de que en la reforma de 2012 en México se adoptaron nuevos requisitos en materia de subcontratación que buscarían desalentar el uso de este tipo de prácticas, como es el caso de la exigencia de que se origine en la necesidad de especialización, la restricción para subcontratar la totalidad de los empleos o la prohibición de su utilización con el propósito de abatir las condiciones de trabajo, el contexto de marcado debilitamiento y mala calidad de la representación sindical, así como la ausencia de una inspección del trabajo eficaz, dificultarán el cumplimiento del propósito de estas reglas (Bensusán y Middlebrook, 2013).

Distribución de riesgos e informalidad

La distribución de riesgos es otra de las funciones del SRL, entendido en un sentido amplio (al incluir en ellos los esquemas de seguridad social), que independientemente de los modos de desarrollo seguidos en los cuatro países conduce a la desprotección y la segmentación de los mercados de trabajo, aunque hay diferencias y avances de distinta dimensión. La expansión de la informalidad bajo el modelo mercado-céntrico está en el corazón de las dificultades para incluir a los trabajadores vía el empleo asalariado, como se esperaba. Los esquemas de seguridad social se basan esencialmente en contribuciones de empleadores y trabajadores, con un menor peso de los que se sostienen a través de recursos fiscales y

dejan a altos porcentajes de trabajadores sin cobertura, lo que explica una parte de la desigualdad característica de esta región (Maurizio y Bertranou, 2011: 23).²³ De los cuatro países considerados en este estudio México ha sido históricamente el que menor cobertura ofreció a los trabajadores, lo que se mantiene actualmente (OIT, 2012a).

Uno de los riesgos con mayor impacto en la distribución del ingreso, y que ha aumentado en el contexto de la volatilidad del crecimiento derivada de la globalización, es la pérdida del empleo (Weller, 2012: 46). Debido a ello se ha venido discutiendo si es conveniente mantener la protección de los puestos de trabajo basada en las indemnizaciones por despido injustificado o si sería mejor fortalecer (o en su caso, crear) los mecanismos de protección del trabajador, que actúan como estabilizadores automáticos, como es el caso de los seguros de desempleo que existen en la mayoría de los países desarrollados. Sin embargo, en realidad se trata de mecanismos que tienen propósitos complementarios frente a un mismo riesgo: mientras las indemnizaciones buscan desalentar los despidos arbitrarios, el seguro de desempleo busca compensar de manera inmediata la pérdida de ingresos y evitar la fuga hacia la informalidad como estrategia de supervivencia. En cualquier caso, estos seguros no existen en México y, salvo en el caso de los empleos formales ubicados en grandes o medianas empresas de Argentina, Brasil y Chile, la mayor parte de los trabajadores de estos países se encuentra desprotegido frente a dicho riesgo y sólo una porción minoritaria de los desocupados llega a gozar del beneficio. Por ejemplo, en Chile, con la mejor cobertura de los tres, sólo el 20% de los desempleados alcanza a percibir este

²³ Ante la baja capacidad de captación fiscal en la región se ha señalado que para disminuir la desigualdad social son necesarios sistemas tributarios más progresivos, aunados al aumento del gasto social con una orientación encaminada a disminuirla (Weller, 2012: 43).

beneficio (Weller, 2009; Velásquez, 2010). Además de la escasa cobertura (trabajadores formales con una determinada antigüedad), la duración del beneficio es muy corta (a pesar de que en un gran porcentaje se trata de un desempleo estructural) y existe baja tasa de reemplazo.²⁴ Otra deficiencia es que, cuando existen, estos seguros no están adecuadamente articulados a políticas activas de mercado de trabajo que faciliten la obtención de uno nuevo, como la intermediación y la capacitación (Weller, 2009).²⁵

Cabe señalar que donde se tienen seguros de desempleo no se ha abandonado el sistema de indemnizaciones ante los despidos injustificados, aunque sí se han reducido los montos (Vega Ruiz, 2005).²⁶ En el caso de los trabajadores informales Argentina ha buscado recientemente crear mecanismos alternativos de protección ante el desempleo, de base no contributiva, como es el caso del Seguro de Capacitación y Empleo.²⁷

En suma, el problema de la frecuente pérdida de ingresos ante las altas tasas de rotación laboral que se registra en estos países –independientemente de cuál sea su modelo de

²⁴ Argentina, Uruguay, Brasil, Chile, Perú y Ecuador tienen seguros de desempleo. En relación con las características de los seguros de desempleo y con las reformas adoptadas en el contexto de la crisis 2008-2009 véase Velásquez, 2010.

²⁵ Entre las reformas adoptadas para ampliar la cobertura del seguro de desempleo se encuentra la inclusión de grupos vulnerables como los trabajadores del campo (Argentina y Brasil), los trabajadores domésticos (Uruguay y Venezuela) y los que tienen contratos con plazos definidos (Chile) (Beccaria y Maurizio, 2010: 115).

²⁶ Una modalidad diferente de protección frente al despido es el sistema de protección a la estabilidad laboral de Brasil, donde se combina la capitalización previa e individual de un porcentaje del salario con otro porcentaje en concepto de multa en caso de despido injustificado (Cardoso y Lage, 2006).

²⁷ Sobre las características de este programa véase Ministerio del Trabajo, el Empleo y la Seguridad social, Seguro de Capacitación y Empleo, en <http://www.trabajo.gov.ar/segurocapacitacion/>.

desarrollo— no se resuelve ni oportuna ni suficientemente, lo que convierte la informalidad —o, en el caso de México, la migración— en una de las principales estrategias para la subsistencia (Tokman, 2012).²⁸

Por otra parte, la cobertura de los sistemas de seguridad social y su capacidad para proteger a los trabajadores ante los riesgos asociados con la salud y la vejez es sumamente heterogénea y conlleva una acentuada segmentación en los mercados de trabajo, que persiste a pesar de las mayores tasas de crecimiento en la década del 2000. Como se expone en el texto de Bizberg (capítulo v), una de las transformaciones bajo el modelo “mercado-céntrico” con graves consecuencias en el aumento de la pobreza y la desigualdad, además del aumento de la informalidad, fue la privatización de los sistemas de pensiones en Argentina y México, siguiendo el ejemplo chileno de cuentas privadas de capitalización individual, heredado del régimen de Pinochet.²⁹ Esta tendencia rompió la solidaridad entre la población activa y los que disfrutaban de ese beneficio y, en un contexto de creciente informalidad y volatilidad de los empleos, aumentó la dificultad para cumplir los requisitos necesarios para acceder al mismo, debido a las altas tasas de rotación laboral y las frecuentes transiciones entre el empleo formal e informal. La llegada de un gobierno de centro-izquierda en Chile dio lugar a la reforma del sistema de pensiones más importante en ese país (2008), que amplió la solidaridad entre trabajadores activos y pasivos al establecerse un aporte complementario a la pensión contributiva, independientemente del número de cotizaciones, y profundizó otros cambios impulsados previamente bajo los

²⁸ Las tasas de rotación laboral llegan a alrededor del 60% anual o más en Chile, Brasil y México, por ejemplo. En relación con las tasas de rotación laboral en estos países y sus causas véase Cowan, 2007.

²⁹ Sobre el sistema de pensiones de Chile basado en la capitalización individual y las reformas introducidas para mejorar la equidad véase Mesa-Lago, 2008.

regímenes democráticos para aumentar la equidad. En el caso de Argentina hubo una reforma de índole estructural, ya que el sistema de pensiones volvió a estatizarse en 2009 (Mesa-Lago, 2010).³⁰

A pesar de algunas mejoras regulatorias como las señaladas, la persistencia de altas tasas de informalidad, como se muestra al final de este subapartado, dejó a gran parte de la población trabajadora fuera de toda protección. Por ese motivo, hoy se argumenta que es necesario avanzar hacia la adopción de sistemas de protección social universales, sin dejar de fortalecer las instituciones del mercado de trabajo, por lo que el reto sería alcanzar una adecuada articulación entre sistemas contributivos y no contributivos (Beccaria y Maurizio, 2010; Maurizio y Bertranou, 2011: 23-24).

Los avances en esta dirección son incipientes y muy recientes. Por ejemplo, en el caso de Chile la protección en la vejez a los trabajadores informales se volverá obligatoria en 2016; en el caso de Argentina las asignaciones familiares, que antes se debían a los asalariados, más tarde se extendieron a los trabajadores informales (Mesa-Lago, 2008). En este último ejemplo la política laboral y la social se articularon para ofrecer una protección equivalente a los trabajadores, sean formales o informales, lo que dista de las tendencias experimentadas en Argentina bajo el modelo neoliberal.

Aunque tanto gobiernos de izquierda como de derecha, independientemente de sus formas de inserción en la economía

³⁰ Existe una gran diversidad en los sistemas de seguridad social de la región en cuanto a su cobertura y alcance, como lo muestra Mesa-Lago (2009 y 2010). Este autor analiza los efectos de la crisis mundial 2008-2009 en la seguridad social latinoamericana con base en seis indicadores del sistema de salud y de pensiones (cobertura, suficiencia, equidad y solidaridad, equidad de género, eficiencia administrativa y sustentabilidad financiera) y señala las debilidades y fortalezas entre los países con un mejor desempeño, asociado con mejores condiciones de desarrollo, menor informalidad y menores tasas de pobreza (2010: 55-81).

mundial o del peso de los sindicatos, han recurrido en los últimos años a la adopción o fortalecimiento de programas de atención frente a los diversos riesgos (desempleo, enfermedad y vejez) a través de sistemas no contributivos, principalmente destinados a los trabajadores informales, ésta sigue siendo una opción controvertida. Por ejemplo, se ha señalado que tanto el caso del seguro popular adoptado en México en 2006 para extender la cobertura de salud a los informales como en otros casos semejantes en otros países generan un desincentivo a la formalización de los empleos, así como problemas de monitoreo y fiscalización (Levy, 2008).³¹ Se sugiere como alternativa un esquema generalizado basado en recursos fiscales, lo que llevaría a eliminar las obligaciones de los empleadores en materia de seguridad social; se argumenta que la ventaja es que reduciría el costo laboral para las empresas, lo que supuestamente favorecería la generación de empleo y reduciría en cierta forma la segmentación de los mercados laborales (Weller, 2012: 46). Sin embargo, este supuesto tiene dos tipos de problemas. En primer lugar, como advierten Beccaria y Maurizio (2010: 124), la evidencia de la región muestra que la reducción de costos laborales en la década de los años noventa o antes no condujo en modo alguno a la generación de empleo formal o a la formalización de los existentes. En segundo lugar, debido a la baja capacidad recaudatoria de la mayor parte de los países de la región, en el mejor de los casos se trataría de prestaciones muy básicas. Por ello, una reforma tributaria de gran alcance tendría que anteceder a este tipo de transformaciones orientadas a ampliar la protección social y reducir las brechas de desigualdad de los trabajadores frente a los diferentes ries-

³¹ Un análisis de los efectos en la informalidad de la adopción del seguro popular destinado a ampliar la cobertura en materia de salud para los que no acceden a la seguridad social en México se encuentra en Levy, 2008.

gos (Martner y Aldunate, 2006: 20). No obstante, al menos hasta ahora la correlación de fuerzas sociales y políticas en la región no resultó propicia para emprender reformas de tal envergadura, aunque hay diferencias importantes entre los cuatro países por lo que se refiere a la captación fiscal y la proporción del gasto social en el gasto público; Brasil es el caso en el que es más alta la primera (Bizberg, capítulo 1).

A continuación se muestran las diferencias entre las políticas laborales en cuanto a la importancia otorgada a reducir la informalidad, así como a las estrategias a través de las cuales se espera lograrlo.

La informalidad y el fortalecimiento de la fiscalización estatal

La alta tasa de empleo informal en la región es un factor de exclusión, al dejar a los trabajadores fuera de la seguridad social. Sin embargo, la heterogeneidad de categorías en el empleo informal (dentro o fuera del sector formal o en los hogares) obliga a tener políticas diferenciadas, sea para reducirlo o para mejorar sus condiciones de trabajo.³² Una de las formas de limitar la informalidad y reducir la desigualdad entre los trabajadores, apropiada para el caso de los asalariados encubiertos

³² De acuerdo con las directrices adoptadas por la Decimoseptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (noviembre-diciembre de 2003), el empleo informal comprende los siguientes tipos de empleos: trabajadores por cuenta propia dueños de sus propias empresas del sector informal; empleadores dueños de sus propias empresas del sector informal; trabajadores auxiliares, independientemente de si trabajan en empresas del sector formal o informal; miembros de cooperativas de productores informales; asalariados que tienen empleos informales, ya sea en empresas del sector formal, informal o como domésticos asalariados en hogares. <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/standards/definemp/>

o no inscritos en la seguridad social, es mejorar la capacidad estatal para hacer cumplir las normas laborales (Bertranou y Maurizio, 2011: 23). Igualmente, la formalización de la relación laboral a través de contratos es una variable que se asocia con el acceso a las demás prestaciones, tales como vacaciones, aguinaldo, seguridad social y capacitación. Sin embargo, a comienzos de la década actual cuatro de cada diez asalariados carecía de este instrumento en la región (Weller y Roethlisberger, 2011: 50 y 60). En Chile, donde la legislación es más flexible que en los otros tres países, sólo 5 de cada 10 trabajadores asalariados tenían un trabajo protegido, con contrato de trabajo indefinido y acceso a pensión, seguro de salud y desempleo. El 21% carecía de contrato de trabajo, y el 100% de los puestos de trabajo asalariados generados a mediados de 2010 y fines de 2011 eran tercerizados a través de empresas subcontratistas o administradoras de mano de obra. Desde 2009 es justamente el trabajo no protegido, tercerizado e informal el que más ha aumentado (Narbona *et al.*, 2011).

La existencia de reglas de alto perfil en materia de condiciones de trabajo, con menor peso de la negociación entre actores, características de algunos de los países del Cono Sur y México, debió haberse acompañado de un sistema de fiscalización eficaz (a cargo en la región de la Inspección del Trabajo), coherente con la necesidad de hacer cumplir dichas reglas. Por el contrario, la fragilidad de dicho sistema se puso de manifiesto al transitarse hacia el "modelo mercadocéntrico", y optarse por una mayor tolerancia al incumplimiento para evitar tasas más altas de desempleo (Bensusán, 2008).

Después del abandono en que quedó la Inspección del Trabajo en la década de los años noventa o antes los cuatro países adoptaron en la década siguiente reformas de diverso alcance (legal, reglamentario, en políticas, planes y programas) con un propósito esencial: modernizar el servicio de inspección y, supuestamente, mejorar su eficacia. Sin embargo, encontra-

mos variaciones en las estrategias seguidas, que podrían deberse tanto a las trayectorias previas como a los alineamientos políticos de los gobiernos y su influencia en las características de las políticas laborales bajo los distintos modelos económicos (Bensusán, 2009). En Argentina y Brasil se ha dado mayor énfasis a la instauración de un mejor equilibrio entre la función de asesoría y la sanción al llegar gobiernos de izquierda, tal como sucedió tímidamente en Chile con la llegada de la democracia a fines de los años ochenta y, más tarde, con mayor vigor bajo los gobiernos de Lagos y Bachelet. Aquellos países registraron transformaciones muy positivas en la *rr* (aunque mejor logradas y consolidadas en Brasil).³⁵ Por el contrario, los avances fueron menores en México, aun cuando la reciente reforma de la legislación laboral (noviembre de 2012) aumentó severamente las sanciones por violación a las normas, cuya efectividad dependerá tanto de que se adopten nuevas estrategias de fiscalización como de que se las dote de los recursos humanos y materiales necesarios (Bensusán, 2008; Bensusán y Middlebrook, 2013).

En este contexto, Brasil es un ejemplo de buenos resultados gracias a la reestructuración de la *rr* en la región y al diseño de estrategias orientadas a la formalización de los empleos a través de la simplificación administrativa y los incentivos a la formalización de los empleos (Berg, 2011). Se trata de uno de los países con mayor capacidad para proteger a los trabajadores formales y a los informales insertos en la economía formal a través de la combinación de estrategias de intervención pedagógicas y punitivas, adecuada organización del trabajo, planeación y evaluación del desempeño, el aumen-

³⁵ Sobre los resultados de estas estrategias véanse para Argentina Sando y Palomino, 2006; para Brasil Cardoso y Lage, 2006, Rocha Pires, 2011 y Berg, 2011; para Chile Figueroa, 2006 y para México Bensusán, 2006 y 2008.

to de recursos presupuestales y de las condiciones propicias para el buen desempeño de los inspectores. En cambio, al igual que los demás países, tiene una muy limitada capacidad para formalizar el empleo informal inserto en el sector informal de la economía. Por ejemplo, gracias a las nuevas estrategias de fiscalización se pasó de registrar a poco menos de 300 mil trabajadores en 1996 a más de 700 mil en 2007, de los cuales la gran mayoría trabajaba en empresas formales (Berg, 2011: 138). Entre otros atributos, la IT de Brasil goza de autonomía, estabilidad laboral y pago atractivo ligado al desempeño de los inspectores, mecanismos de control que evitan la corrupción y alientan la participación de los actores sociales en el proceso de inspección. No obstante, aunque la cobertura del sistema de inspección de Brasil es muy alta, no está exenta de problemas.³⁴ Una idea de las limitaciones que enfrenta la IT para atender los requerimientos de protección en los mercados de trabajo, incluso allí donde tiene mayores fortalezas como en el caso de Brasil, lo da el hecho de que a mediados de la década pasada se calculaba que, al ritmo que entonces tenía la fiscalización, se necesitarían 25 años para registrar a todos los asalariados (Cardoso y Lage, 2006; Rocha Pires, 2008 y 2011).³⁵ Todo ello muestra también los límites

³⁴ Uno de ellos es que el diseño institucional privilegiaba, a través de los incentivos ofrecidos a los inspectores, la fiscalización de empresas de más de 50 trabajadores, por lo que empresas con menor número difícilmente eran fiscalizadas. Las empresas cubiertas por sindicatos y por el Ministerio de Trabajo y el Empleo representan el 70% de las empresas formalmente registradas, pero menos de un tercio de las empresas realmente existentes (formales e informales), lo que refleja un problema generalizado en la región. Un análisis minucioso de las estrategias de la IT en esos países puede verse en Cardoso y Lage, 2006 y Rocha Pires, 2008 y 2011.

³⁵ Cabe señalar que los logros en la Inspección de Brasil no implicaron el aumento del número de inspectores sino cambios en los incentivos, como el pago por desempeño, nuevos métodos de ins-

del SRL y de la política laboral, ya que no pueden resolver por sí mismas el problema de la informalidad ni siquiera entre los trabajadores asalariados, a menos que se articulen con otras políticas macroeconómicas y sectoriales que coloquen la generación de empleo formal y protegido en el centro de las agendas públicas (Davis, 2011).

En Brasil alrededor de la mitad de la PEA estaba formada en 2008 por trabajadores sin registro, además de que los nuevos registros originados a partir de las fiscalizaciones eran bajos (Berg, 2011: 129 y 138). Sin embargo, una política de crecimiento orientada a incentivar la generación de empleo formal (aumento y descentralización del gasto público; crecimiento y diversificación de exportaciones; aumento del crédito interno, políticas de simplificación administrativa), acompañada de mejoras en la intermediación y la inspección laboral, redujo sustancialmente el aumento de la informalidad, al punto de que ésta creció 3% anualmente entre 1992-1999 bajo el predominio de las políticas neoliberales, mientras que lo hizo en un 1.7% entre 1999-2008 (Berg, 2011: 129), lo que de todas maneras sigue siendo alto. Contrasta con Brasil la situación de Chile, donde aunque se tuvieron tasas de crecimiento del orden del 6% sólo se beneficiaron pocos de este éxito, especialmente después de 2009, al punto de que dos de cada tres nuevos empleos son precarios, por lo general por cuenta propia y jornada parcial, sin contrato de trabajo, no remunerados y sin acceso alguno a la seguridad social o la sindicalización y a la negociación colectiva (Kremerman, 2011). Más grave aún es que en Chile el mercado de trabajo sigue siendo un generador de pobreza, al grado de que tra-

pección y la identificación de la formalización de trabajadores es el principal objetivo, proceso que inició a mediados de los años noventa. Otra innovación fue la formación de grupos de trabajo para enfrentar problemas en sectores específicos (Berg, 2011: 137).

ja poco menos de la mitad (45%) de las personas que habita en hogares pobres, al igual que el 20% de los indigentes y el 30% de los pobres no indigentes (Narbona *et al.*, 2011).

En suma, a pesar de los avances, al terminar la década del 2000, de acuerdo con cálculos de la OIT (2011), Argentina tenía 46.7% de los trabajadores urbanos ubicados en el empleo informal. Este porcentaje llegaba al 52.2% de la PEA en México pero había descendido al 42.1% de la PEA en Brasil. El cuadro 2, en el Anexo, muestra la distribución del empleo informal dentro del sector formal e informal de la economía, así como en el trabajo doméstico.

El impulso a la demanda agregada

La tercera función mencionada por Deakin (2010: 65) se orientaría a mantener (o fortalecer) la demanda de bienes y servicios, principalmente a través de la institución de los salarios mínimos, lo que tendría efectos incluso en el sector informal y ayudaría a disminuir la desigualdad social. Al mismo propósito contribuirían los sistemas de negociación colectiva centralizados (Hayter y Weinberg, 2011).

Al igual que en las funciones anteriores, hubo marcadas oscilaciones en el papel desempeñado por las políticas salariales bajo los distintos modelos económicos seguidos en estos cuatro países. El impulso a la demanda agregada fue una de las funciones que tuvo mayor importancia en el origen de los SRL, por el interés en desarrollar los mercados internos en la fase de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). En ese contexto las políticas salariales cumplieron su papel, al igual que el de combatir la pobreza entre los trabajadores asalariados, mientras que bajo las políticas neoliberales esa función tendió a debilitarse para privilegiarse el control de la inflación o utilizarse como principal ventaja

comparativa de las exportaciones, mientras se adoptaban políticas sociales compensatorias de corte asistencialista.³⁶

Sin embargo, es importante mostrar las especificidades en cada país, ya que Brasil y Chile adoptaron políticas salariales más consistentes en plena fase neoliberal, que contrastan con los casos de Argentina y México. En cualquier caso, independientemente de las diferencias en los modos de desarrollo los tres países del Cono Sur mejoraron la capacidad adquisitiva de los trabajadores en la década del 2000, lo que no ocurrió en México.

Argentina ilustra bien la tendencia salarial decreciente bajo la fase neoliberal, aunque también registró mejoras bajo la política de convertibilidad, cuando se profundizó el modelo neoliberal, que se perdieron rápidamente a partir de mediados de los años noventa y más aún con la crisis de 2001.³⁷ La recuperación del poder adquisitivo del salario medio fue significativa en ese país a partir de 2003, al reactivarse las negociaciones a través de comisiones paritarias (en los con-

³⁶ Sobre los modelos de desarrollo adoptados por estos cuatro países y los regímenes políticos que los impulsaron véase Sheahan, 2002. Éste considera que el periodo de la dictadura militar de 1976-1982 fue un régimen neoliberal, de mercado bajo gobierno autoritario. Después de la fase que caracteriza como de "populismo en transición hacia el liberalismo" entre 1983 y 1990 seguiría la democracia neoliberal, que se prolongó hasta el fin del gobierno de Menem (Sheahan, 2002).

³⁷ El salario real bajo la ISI tuvo una tendencia positiva (con un retroceso entre 1958-1959), pues en 1970 ganó un 23% respecto de 1950. Al contrario, en los primeros años de la década y bajo la dictadura militar (que terminó en 1983) se perdió la expansión lograda entre 1950-1970. Una rápida recuperación al volver la democracia se perdió nuevamente al terminar la década de los ochenta, al punto de que en 1989 el salario apenas representaba el 65% del poder adquisitivo que se tenía al comienzo de los años setenta. Nuevamente, después de una recuperación salarial del orden del 35% bajo la política de convertibilidad se registró un deterioro aún mayor con la devaluación del peso y la consiguiente inflación en enero de 2002; la moneda cayó poco más de la mitad del valor que tenía a comienzos de los años setenta.

venios colectivos), pero aun así, en 2006 apenas alcanzaba el 75% del que tenía en los años cincuenta y después de siete años de alto crecimiento económico, en 2010, equivalía al salario que se tenía antes de la devaluación de 2002 y a tan sólo el 80% del que se tenía al comienzo de los años setenta.³⁸ El deterioro de las negociaciones en las comisiones paritarias a partir de 2001, con el propósito de lograr el control de la inflación a través de la imposición de topes salariales, ha dado lugar a niveles salariales fluctuantes. Además, en 2013 el 50% de los trabajadores no podía adquirir con su salario una canasta básica y aumentaba el número de trabajadores que percibía menos del salario mínimo. Mientras el PIB creció 74% entre 2001 y 2012 los salarios medios reales en el sector formal sólo lo hicieron 20%, además de que los salarios de los trabajadores del Estado y los informales equivalían a 25% menos de lo que ganaban en 2001 (Feliz y Paz, 2013).

Brasil inició la recuperación de los salarios medios reales en la década de los años noventa, con periodos de fuertes caídas, y comenzó la década del 2000 con un salario medio equivalente al de 1980 (Lindenboim *et al.*, 2011: 12-13). Aunque Brasil tuvo una evolución de la productividad más desfavorable que

³⁸ Cabe señalar que existen problemas en relación con las estimaciones inflacionarias de Argentina a partir de 2007, por lo que los incrementos reales de los salarios en este periodo deben tomarse con reserva, como destacan Lindenboim *et al.*, 2011. En relación con el largo plazo estos autores muestran que "en el último medio siglo la clase obrera no ha podido avanzar ni un paso en su calidad de vida, a la vez que en los últimos treinta años la vio retroceder tendencialmente" (2011: 12). En el mismo sentido, Feliz y Paz (2013) muestran los retrocesos experimentados después de 2006 en ese país en tanto que más de la mitad de los trabajadores asalariados en el sector privado tienen un empleo precario, lo que se extiende al sector público a través de contratos temporales (llamados contratos "basura"), las cooperativas simuladas y las tercerizaciones y salarios por debajo de la canasta básica e incluso, en un número creciente, por debajo del salario mínimo.

Argentina, Chile y México en la década del 2000, tuvo en cambio una importante y sostenida recuperación salarial a partir de 2005 y hasta 2011, al ganar más de 12% o más del 2% anual en términos reales, y ubicarse por encima del salario real de fines de los años noventa (Lindenboim *et al.*, 2011: 12).

En Chile, por su parte, después de una caída brusca del salario a partir de la dictadura, al llegar la democracia se adoptó una política de recuperación salarial que se mantuvo en forma sostenida en los siguientes años, aunque el salario medio real creció por debajo de PIB per cápita y tendió a cerrarse la brecha respecto de los salarios mínimos, que crecieron más rápidamente y pasaron a equivaler al 47% del salario promedio en la manufactura, al 55% en el comercio y al 62% en el sector de la construcción. Sin embargo, con un crecimiento de la productividad del 90% entre 1990 y 2009 el salario medio real sólo creció alrededor de 20% (Palma, 2011; Fundación SOL, 2013; OIT, 2012).

Se distancia así del caso mexicano, donde este indicador había perdido para entonces el 20% del poder adquisitivo. Entre 2002 y 2010 el salario medio real tuvo en México una leve recuperación, incrementándose en poco menos del 8% (o sea menos de un punto porcentual por año en promedio) sin llegar siquiera a recuperar lo perdido en la década anterior (OIT, 2012b). Lo más grave es que mientras en la década de los años setenta los salarios de la industria manufacturera reflejaban el incremento de la productividad y elevaban los ingresos de los trabajadores en sectores no transables, como la construcción, a partir de la década siguiente comenzó a experimentarse el fenómeno inverso, en tanto que los incrementos de los salarios mínimos, limitados por topes salariales, marcaron los aumentos en los sectores dinámicos de la economía, como el sector automotriz. De esta manera, donde no existen incrementos de productividad, como en las pymes, los empleadores se apropian de la parte del salario que debería destinarse a la satisfacción de las necesidades

básicas, y donde la productividad experimenta mejoras esto no se refleja en el salario de los trabajadores (Palma, 2011).

Las diferencias en las políticas salariales entre los países del Cono Sur y México son aún más marcadas en cuanto a los salarios mínimos. Cabe señalar que en Brasil el salario mínimo era a mediados de la década del 2000 equivalente al 30% del salario medio y al 25% en el caso de Argentina, lo que refleja un mayor poder de negociación de los sindicatos, que representan en esos países a los trabajadores con mejores condiciones de inserción en el mercado laboral (Marinakís y Velasco, 2006).

Argentina, Brasil y Chile adoptaron políticas activas de salarios mínimos destinadas a mejorar los ingresos de los trabajadores ubicados en el extremo inferior de la escala salarial. Brasil aprovechó la fuerza del poder Ejecutivo, a cargo de un presidente de origen sindical, mientras Argentina fortaleció los espacios de coordinación de la política salarial al convocar al Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil a partir de 2004, con la participación de los sindicatos y los empleadores.³⁹ Chile lo hizo en cambio a través del poder Legislativo, después de un fallido intento de concertación con los empleadores en

³⁹ Un indicador del alejamiento entre segmentos del sindicalismo argentino y el gobierno a partir de los dos últimos años en el contexto del incremento del proceso inflacionario lo constituye el hecho de que en 2012 el sector disidente de la CGT, encabezado por el líder camionero Hugo Moyano, no asistió a la reunión del Consejo del Salario Mínimo Vital y Móvil, al inconformarse con diferentes resoluciones del Ministerio del Trabajo y oponerse a la fijación de topes a los incrementos salariales. Tampoco asistió el sector disidente de la CTA. Aunque el porcentaje de trabajadores del sector privado que percibe el salario mínimo es limitado (menos del 2% de los trabajadores del sector privado), el incremento asignado a los mínimos suele influir en el que corresponde a los trabajadores no registrados (informales) y a los que están fuera de los convenios colectivos sectoriales. Véase al respecto *Tiempo Argentino*, 27 de agosto de 2012, consultado en <http://tiempo.infonews.com/2012/08/27/argentina-84409-el-consejo-del-salario-minimo-tendra-quorum-para-sesionar.php>.

materia salarial, con mejorías sostenidas a partir de 1990, y logró duplicar a fines de la década del 2000 el salario que se tenía en 1980, pero sin alcanzar todavía el que se tenía bajo el régimen de Allende (Saget, 2008; ort, 2008 y 2010).

La recuperación de la función original de los SM sirvió para aumentar la capacidad de satisfacer las necesidades básicas por parte de los trabajadores más vulnerables, fortalecer los mercados internos (sobre todo en Argentina entre 2003 y 2007 y en Brasil), disminuir la desigualdad en los ingresos provenientes del trabajo y limitar el efecto de la crisis global de 2008-2009 en la demanda de bienes y servicios, facilitando la recuperación económica posterior (Saget, 2008; Lustig, 2012; ort, 2011 y 2012a). Sin embargo, es importante destacar también los claroscuros de esta política en el caso de Chile. Por una parte, hay que considerar el efecto en la reducción de la pobreza alcanzado a través de altas tasas de crecimiento (menos de la mitad durante la década de los años noventa, con un índice de Gini que equivalía al que dejó Pinochet en 2006, de 0.55, que indicaba la persistencia de la desigualdad), reducción del desempleo e incrementos del salario mínimo, considerando que se pasó de requerir en promedio 4.3 salarios mínimos para cubrir la canasta básica de una familia a 2.4 al final de los años noventa y sólo dos en la década del 2000. Por otra, el papel de la política salarial en el impulso a la demanda agregada fue sumamente limitado, ya que para mediados de esa década el 60% de la población ganaba dos o menos salarios mínimos, apenas o menos de lo necesario para adquirir una canasta básica, en una economía que alcanzaba por entonces 12500 dólares de PIB per cápita (Palma, 2011: 47). Más aún, el 17.5% de los trabajadores asalariados ganaba en 2011 el salario mínimo, con una mayor presencia de jóvenes, mujeres y trabajadoras domésticas en este contingente (Fundación SOL, 2013).

Nuevamente caso extremo y opuesto al de Brasil y Argentina, donde la recuperación del salario mínimo fue mayor

(ganó allí más del 50% en el primer caso y casi se duplicó a lo largo de la década del 2000 en el segundo), tomando como último dato 2007 (antes del incremento de la inflación y las discrepancias generadas respecto a su monto) y al de Chile, es el de México. En este país el SM se fija desde los años sesenta a través de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, de integración tripartita. En este espacio, ante la creciente debilidad sindical, la voz del gobierno y de los empleadores resulta determinante. En la década del 2000 el SM se estancó, y se mantuvo la fuerte pérdida de la década de los ochenta, esto como resultado de que los sindicatos abandonaron por completo su papel en la representación de los sectores más vulnerables, al punto de que el SM equivale en 2012 a menos de la tercera parte del que se percibía en 1982. De esta forma, siguió descuidándose la función social de la política de salarios mínimos y en cambio se privilegió su papel en el control de la inflación o en la conservación de ventajas comparativas en la exportación de bienes de bajo valor agregado hacia otros países (CEPAL, 2012b; OIT, 2012b).⁴⁶ En los anexos

⁴⁶ Otros datos ilustran las políticas activas de SM en Brasil y Argentina. Mientras que en el 2000 el SM había perdido en Brasil un 35% de su valor respecto a 1990, con la llegada en 2004 de un nuevo gobierno proveniente del sindicalismo el SM se recuperó aceleradamente, para ganar un 72% respecto del 2000 y superar en 2009 en más del 35% el que se percibía en 1990. En 2010 tuvo incluso un incremento de más del doble del porcentaje de inflación experimentado en el año anterior (OIT, 2010: 70). El menor nivel de apertura comercial de ese país llevó a que una mayor proporción de los SM se tradujera en mayores niveles de consumo interno, a diferencia de lo que ocurre en economías más abiertas (Bonetti et al., 2012). En Argentina, a partir de la convocatoria del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil en 2004, en inactividad desde 1993, el SM se incrementó anualmente en forma sostenida hasta más que duplicar en 2009 el valor que tenía en 1980, aun cuando la falta de certeza respecto del incremento real de la inflación no permite asegurar que esta tendencia se haya mantenido al mismo nivel con posterioridad. Igualmente, la distancia entre la paridad cambiaria oficial y la del mercado

se incluyen los cuadros 3 y 4, relativos al incremento de los salarios reales entre 2002-2012 y a los salarios mínimos entre 1980 y 2012.

Democratización del mundo del trabajo

La debilidad o fortaleza de las llamadas "instituciones de voz" —sindicalización, negociación colectiva y derecho de huelgas— es otra de las marcadas diferencias en los SRL y las PL de Argentina y Brasil, por un lado, y Chile y México por otro. Esto se debe tanto a las trayectorias institucionales y organizativas previas de estos países (donde la ruptura mayor se dio en Chile) como a la oportunidad que las estrategias de desarrollo dejaron en las tres últimas décadas para adoptar políticas laborales más incluyentes o progresistas.

Las "instituciones de voz" son esenciales para promover el diálogo social y hacer posible que los intereses de los trabajadores sean tomados en cuenta a la hora que se definen cuestiones esenciales para sus condiciones de vida y de trabajo a nivel macroeconómico, del sector o de la empresa (Durán, 2011). De esta manera, pueden convertirse en un instrumento indispensable para fortalecer la ciudadanía laboral y reducir la desigualdad entre trabajadores y empleadores, así como entre diversas categorías de trabajadores. Además de que existe una retroalimentación positiva entre la democratización política y en el mundo del trabajo (Kolben, 2010), la constitución de actores con poderes de negociación menos asimétricos es también una condición de una coordinación económica y social eficaz. Los ejemplos de Suecia, Dinamarca o Alemania, que contrastan con el caso de Gran Bretaña, ilustran la importancia que la centralización sindical y tasas más altas de

paralelo obstaculiza la estimación del valor real del SM (CEPAL, 2009; IRENSA, 2010; OIT, 2012).

agregación y cobertura de la negociación colectiva pueden tener para impulsar el crecimiento, la productividad y la igualdad (Schneider y Karcher, 2010). Algunas investigaciones relativas al efecto de los sindicatos y la negociación colectiva, así como de las ventajas y desventajas de la negociación sectorial o centralizada, corroboran estos efectos positivos, si bien con menor impacto en el caso de los países en desarrollo, por su menor presencia (Hayter y Weinberg, 2011).

En Argentina, Brasil y México los SRL fueron diseñados bajo regímenes autoritarios y corporativos que garantizaron el control del gobierno del proceso organizativo y reivindicativo pero dejaron escaso margen de negociación a los actores (Cardoso y Gindin, 2009). Sin embargo, debido a diferencias en los diseños y las trayectorias de los respectivos regímenes políticos, así como en los márgenes e instrumentos de intervención estatal, resultaron distintos grados de autonomía, representatividad real y democracia interna en los sindicatos con tradiciones corporativas.⁴¹ Por ejemplo, el papel que los

⁴¹ Algunos ejemplos ilustran estas diferencias, que se traducen en retos diferentes para lograr la democratización sindical. La llegada de gobiernos de centro-izquierda en Argentina y Brasil en la década del 2000 (en este último caso llevando a la presidencia a un dirigente proveniente de las filas del sindicalismo) y el interés por desarrollar los mercados internos favoreció la recuperación o consolidación del poder de los sindicatos y la revitalización de los espacios de diálogo social. Incluso mucho antes, como resultado de la transición política y la reforma constitucional de 1988, la estructura sindical de Brasil sufrió cambios orientados hacia una mayor autonomía y pluralismo, lo que también sucedió en Argentina al llegar la democracia (Cardoso y Gindin, 2009). Por el contrario, en México se ha experimentado un severo declive del poder sindical a lo largo de los últimos 30 años, bajo gobiernos provenientes de diferentes partidos políticos pero comprometidos con el mismo modelo exportador basado en bajos salarios, por lo que la posibilidad de formar o sostener sindicatos independientes y de construir espacios de auténtico diálogo social es sumamente limitada, incluso después de la última reforma de la legislación laboral adoptada en noviembre de 2012 (Bensusán y Middlebrook, 2012 y 2013). Después de una recuperación del papel político del sindicalismo durante

empleadores tienen en el régimen mexicano a la hora de seleccionar a su contraparte en la contratación colectiva a nivel de las empresas, que no existe en Argentina ni en Brasil, explica por qué las consecuencias del viraje neoliberal de los gobiernos fueron mayores, más negativas y más perdurables en ese país que en los otros dos, al deteriorarse la calidad de la sindicalización y expandirse la simulación en la negociación colectiva. Mientras en México la democratización política llegó después de las reformas económicas y no se tradujo en una redefinición de las relaciones entre Estado y sindicatos (Cook, 2007; Bensusán y Middlebrook, 2013) ello sí ocurrió en Argentina y Brasil. Allí la transición política fortaleció los sindicatos y el viraje en la estrategia de desarrollo después de la crisis 2001 en Argentina y de una intensa movilización social permitió la revitalización (aunque no la renovación) o, al menos, un mayor protagonismo del sindicalismo (Palomino, 2007 y 2008; Etchemendy y Collier, 2007). Aunque en Brasil el sindicalismo perdió protagonismo político al llegar Lula al gobierno, se amplió su participación en espacios de diálogo social (Cardoso y Gindin, 2009).

Argentina es un caso a destacar porque tiene la tasa más alta de sindicalización de los cuatro países,⁴² revitalizó el pa-

la transición política en Chile se experimentó un creciente debilitamiento, al punto de que en 2012 la cobertura de la negociación colectiva era menor a la que existía en 1990, al llegar al gobierno los partidos de la Concertación (Frías Fernández, 2010).

⁴² La afiliación a los sindicatos se vio sumamente afectada bajo las políticas de corte neoliberal. Por ejemplo, en Brasil el 28% de los ocupados estaba sindicalizado en 1989, pero este porcentaje cayó al 16.1% al terminar la década (1999). Aunque hubo una recuperación posterior, se ubicaba en 18.4% en 2005 (Pochmann, 2009: 305). La tasa de asalariados sindicalizados era de 37.5% en Argentina (con 80% de cobertura de la negociación colectiva) en 2011 (Palomino, 2011) y de 8.9% en México en 2012 (Bensusán y Middlebrook, 2013). En el caso de Chile era de 19.2% en 1990, y cayó a 16.8% en 2008 (cobertura de negociación colectiva de menos del 10%) (Frías Fernández, 2010).

pel de la negociación colectiva y fortaleció las que tienen alcance sectorial a partir de 2003, a la par que aumentó significativamente la conflictividad por la pugna redistributiva, mientras en la década anterior se había tendido a la descentralización de la negociación a nivel de las empresas y a la deslaborización de los conflictos sociales.⁴³ Estos cambios se tradujeron en un fuerte incremento del promedio anual de negociaciones colectivas, que entre 2003 y 2012 se multiplicó 7.5 veces, y en la cobertura, que se duplicó, al pasar de 2.8 a casi 6 millones de trabajadores cubiertos por negociación colectiva en el sector privado. La expansión de los conflictos laborales a partir de 2002, muchos de ellos protagonizados por comisiones internas en las fábricas ganadas por las bases a las burocracias sindicales, fue canalizada a través de las comisiones paritarias y parece explicar al menos una parte de la mejora en la distribución del ingreso, lo que se tradujo en la reducción del índice de Gini a la que ya hicimos referencia (Palomino, 2008 y 2007; Feliz y Paz, 2013). Sin embargo, críticos de la política laboral sostienen que el clima favorable a las demandas laborales se modificó a partir de 2006-2007. Sostienen que desde entonces se adoptó nuevamente una política de topes salariales y menor tolerancia a las huelgas, con mayor intervención gubernamental a través de la conciliación obligatoria que buscaba contener las demandas y el control de la inflación, y se desvirtuó el papel que venían desempeñando las comisiones paritarias que, según algunos analistas, sirvieron en adelante para legitimar un proceso de "regresión distributiva, reindustrialización trunca, crisis fis-

⁴³ Sin embargo, una restricción es que la negociación sectorial no ha estado acompañada de políticas de cambio estructural entre sectores y estratos productivos (especialmente en la industria manufacturera) para expandir la innovación, la reorganización del trabajo y la capacitación, de manera que se suavicen las marcadas diferencias en los niveles de productividad y se vuelva sustentable la equiparación de condiciones de trabajo a lo largo de las cadenas productivas (CEPAL, 2012a).

cal e inflacionaria, externa y productiva" (Feliz y Paz, 2013). En este contexto se profundizaron las divisiones internas en las dos centrales sindicales (CGT y CTA) que habían recuperado capacidad de interlocución después de la crisis 2001 gracias a la presión de las bases, el menor nivel del desempleo y los movimientos de desocupados a partir de mediados de los años noventa. Así, existen dos alas en la tradicional y mayoritaria CGT (que cuenta con un ala oficial y otra disidente) y en la CTA, emergente en los años noventa, con los mismos alineamientos (oficial y disidente), a la par que emergen nuevas formas de acción, activistas y corrientes sindicales que aprenden de sus experiencias previas de movilización y encarnan un nuevo contexto laboral con menores índices de desempleo, más precarización laboral y mayor peso del empleo industrial y del Estado (*ibid.*).

Aunque el tema de la democratización de los sindicatos ha estado también en la agenda de Argentina y Brasil por las tendencias monopólicas que los caracterizan, problemas de diseño legal y en la operación de los derechos colectivos agravan la situación de sindicatos y trabajadores en Chile y México, donde no solamente los trabajadores informales —generalmente excluidos de los sindicatos— carecen de representación, sino también la gran mayoría de los asalariados. No obstante, uno de los aspectos más rezagados y resistidos por los empleadores, y menos atendidos en la agenda de transformaciones de ambos países al llegar la democracia y más tarde, fue justamente la posibilidad de tener estructuras sindicales y de negociación colectiva centralizadas (o al menos a nivel sectorial y de las cadenas productivas). En este aspecto del SRL y las PL las diferencias entre Chile y México frente a los otros dos países son significativas y explican en parte los mayores avances logrados en Argentina y Brasil en la mejora de la calidad de los empleos en la década del 2000.

El caso de Chile es paradigmático porque refleja la intolerancia de los empleadores frente a la acción colectiva, lo que

explica las restricciones para la sindicalización de los trabajadores con contratos por tiempo determinado y la negociación sectorial (librada a la voluntad de los empleadores), mientras se imponen severas restricciones al ejercicio del derecho de huelga (como la legalidad del reemplazo de los huelguistas bajo ciertas circunstancias). Se ha señalado que si bien las políticas de salario mínimo han contribuido a disminuir la pobreza, aunque a niveles muy básicos en la satisfacción de necesidades, la baja densidad sindical, aunada a la descentralización y a la escasa cobertura de la negociación colectiva, y a las restricciones en el uso del derecho de huelga, explican la persistente desigualdad social, a pesar del éxito logrado con su modelo exportador, además de que pone en tela de juicio la calidad de la democracia (Reinecke y Valenzuela, 2011; Durán, 2011).

A pesar de las diferencias en la naturaleza y el poder de negociación de los sindicatos en los cuatro países hay que decir que la agenda de democratización del régimen sindical sigue vigente y debe verse como una asignatura pendiente de la democratización política, aun cuando los retos son mucho mayores en México y Chile (Huber, 2002; Cardoso y Gindin, 2009; Anner, 2008; Durán, 2011).

La última reforma al respecto ocurrió en México (2012), pero no hubo avances que permitieran mejorar la calidad de la sindicalización y la contratación colectiva para impedir la extendida simulación que la caracteriza. Ello se debe a que a través de la firma de contratos de protección al empleador en los sectores más dinámicos de la economía, en contra de una verdadera sindicalización, se impide una auténtica bilateralidad en la fijación de las condiciones de trabajo y los salarios. En este caso, incluso donde la sindicalización y la contratación colectiva es auténtica, dar más poder a los trabajadores y democratizar las organizaciones es una condición para que éstas puedan trascender los intereses más estrechos de sus agremiados e incluir los de los trabajadores desempleados e informales (Bensusán, 2013).

El empoderamiento de los grupos más vulnerables

La protección que ofrecen los SRL y las PL a los grupos más vulnerables es una de las funciones esenciales de este ámbito institucional en lo que se refiere a la reducción de la desigualdad entre diversas categorías de trabajadores, pero también para corregir la asimetría de poder frente a los empleadores. Los perceptores de salarios mínimos forman estos grupos, integrados principalmente por mujeres, domésticos, trabajadores del campo, población indígena, jóvenes y los menos educados, entre otros (Saget, 2008; Fontes, Pero y Berg, 2011; OIT, 2010: 41). Aunque en Argentina y Brasil se han hecho avances regulatorios y en la fiscalización para formalizar los empleos de los trabajadores domésticos o del campo y mejorar sus condiciones de trabajo, acercándolos a los de los trabajadores asalariados en general, y se incluyeron en sus legislaciones principios contra toda forma de discriminación (esto último, al igual que en México, en la reforma de 2012), una de las limitaciones más importantes para lograr una ciudadanía laboral plena y hacer efectiva la protección de estos grupos ha sido la ausencia de una política universalista en las organizaciones sindicales orientada a mejorar los ingresos y las condiciones de trabajo de estos grupos, lo que afecta a los cuatro países (Huber, 2002).

La persistencia de un alto grado de informalidad, como vimos recién, y el reconocimiento de la necesidad de proteger a los trabajadores sin relación de dependencia o subordinación o con relaciones subordinadas encubiertas frente a la nueva estructura de riesgos, llevó a la necesidad de expandir algunos derechos del mundo asalariado a los no asalariados, lo que generalmente se hizo vía programas sociales de transferencias condicionadas. Son excepcionales, sin embargo, los esfuerzos por establecer algún nexo entre las prestaciones sociales y laborales y superar la división que se agravó en los esquemas de protección social bajo las políticas neolibe-

rales. Es el caso de Argentina, donde las asignaciones familiares por hijos reconocidas originalmente a los trabajadores asalariados se extendieron a los trabajadores informales con fines redistributivos, todavía bajo regímenes diferenciados. Aunque se trata de experiencias aisladas y recientes, es importante señalar que esta vía refleja una mayor integración de los esquemas de protección y seguridad social para cubrir a la totalidad de los trabajadores.

En la década de los años noventa subsistían las limitaciones relativas a los derechos de los trabajadores domésticos, ya sea que fueran excluidos del régimen de los demás trabajadores o tuvieran modalidades especiales y condiciones de trabajo más desfavorables, como tiempos de trabajo más prolongados o sin límites claros, pago de parte del salario en especie y restricciones para el acceso a la seguridad social.⁴⁴ Aunque se han hecho reformas importantes al respecto subsiste una gran diversidad de condiciones de trabajo según el país, así como rezago legal en la equiparación de condiciones de trabajo con el resto de los trabajadores y un alto grado de incumplimiento de las obligaciones de los empleadores, incluso cuando se trata de regímenes especiales restrictivos (OIT, 2012a).⁴⁵ Brasil y Argen-

⁴⁴ Por ejemplo, Argentina, Ley 326/56 y Decreto 7979/56; Chile, Código del Trabajo, Art. 8; Uruguay, regulaciones dispersas. Véase una comparación al respecto en OIT, 2009 y <http://www.mujer.gov.ar/mer3.htm>.

⁴⁵ Una revisión de la bibliografía en 16 países de la región refleja la diversidad de condiciones en el trabajo doméstico: la mayoría establece que el salario mínimo nacional es aplicable a los trabajadores, mientras otros establecen un salario profesional o especial o simplemente lo excluyen de este beneficio (Honduras, Perú y República Dominicana); la mayoría permite el pago en especie (excepción en Brasil y Bolivia); la mayoría remite al sistema general de indemnizaciones mientras otros establecen reglas particulares; predomina la afiliación voluntaria a la seguridad social, aunque ya es obligatoria en países como Brasil, Chile, Perú y Uruguay, y sólo algunos países establecen una jornada laboral diaria semejante a la de los trabajadores en lo general, mientras en la mayoría de los países subsisten jornadas prolongadas o sin límite (OIT, 2012a: 65-67).

tina (junto con Uruguay) iniciaron en la segunda mitad de la década del 2000 esfuerzos sistemáticos por expandir la protección laboral al trabajo doméstico, sea a través de reformas legales o por la vía de campañas de formalización del empleo, al reinstalarse el sentido protector de la intervención estatal que había caracterizado estos países en la fase previa a la adopción de los principios neoliberales. Las últimas reformas al respecto se discutieron en Argentina (2012),⁴⁶ donde todavía no se logra su aprobación, y en México, donde las nuevas regulaciones, con un bajo perfil, se promulgaron en noviembre de 2012.⁴⁷

En Brasil, donde los trabajadores domésticos habían sido excluidos de las regulaciones para el conjunto de los trabajadores en 1943 (Consolidación de Leyes del Trabajo), la situación mejoró a partir de 1972, cuando se estableció la obligatoriedad de las contribuciones de ellos y sus empleadores a la seguridad social y reconocerles 20 días anuales de vacaciones pagadas.⁴⁸ La Constitución de 1988 les otorgó el derecho a organizarse y a un salario mínimo, descanso semanal, aguinaldo anual equivalente a un mes de salario, 30 días de vacaciones, licencia por maternidad de 16 semanas y acceso a la pensión, aunque mantuvo un régimen de derechos disminuidos en relación con los demás trabajadores. En 2001, bajo presión sindical, se reconoció el derecho a acceder a los fondos de garantía

⁴⁶ A fines de noviembre de 2012 el Senado aprobó en Argentina una nueva regulación para el trabajo doméstico, con importantes avances en aspectos como la duración de la jornada laboral diaria y semanal, el pago de horas extras, la seguridad social y los derechos de maternidad, pero todavía debe ser aprobada en una segunda vuelta en la cámara de Diputados. <http://noticias.terra.com.ar/politica/senado-aprueba-ley-de-trabajo-domestico-pero-vuelve-a-diputados,52934d295624b310VgnCLD2000000d66eb0aRCRD.html>.

⁴⁷ Por ejemplo, mientras las reformas más protectoras llegaron a fijar la jornada laboral máxima en 8 horas diarias (Brasil y Uruguay, OIT, 2012), en México la nueva regulación permite jornadas hasta de 12 horas (OIT, 2012).

⁴⁸ Ley 5859, citada por Berg, 2011: 140-141.

por tiempos de servicio (FGTS), pero no se estableció la obligatoriedad de los patrones para contribuir a esos fondos. En 2006 nuevamente se favoreció la formalización de los trabajadores domésticos a través de la posibilidad de deducir el costo de las contribuciones de seguridad social de los impuestos a cargo de los empleadores, y en 2008 se aumentó de 16 a 18 años la edad mínima para el empleo doméstico. Como resultado de las reformas, entre 1992-1999 creció un 11.7% anual el empleo doméstico formal, es decir, con libreta firmada; el empleo doméstico informal sólo lo hizo en un 3.4% anual. En la década siguiente el crecimiento del empleo doméstico formal se mantuvo a un ritmo más lento. A pesar de estos avances sólo el 27% del empleo doméstico era formal en 2008, en gran medida debido a que predomina el trabajo por un número de horas con un mismo empleador menor al establecido para acceder a la protección legal (Berg, 2011: 127-128 y gráfica 2).

En Argentina la promoción de una mayor formalización del trabajo doméstico se registró a partir del 1999, al adoptarse un régimen especial de seguridad social de carácter obligatorio para los domésticos. En 2005 se facilitaron los trámites ante las instancias previsionales encargadas de las jubilaciones, que pueden realizarse electrónicamente y a un bajo costo, lo que favoreció la formalización y protección de sus condiciones de trabajo. Sin embargo, cinco años más tarde una alta proporción de las trabajadoras domésticas no estaba inscrita en ese régimen, además de que más del 40% quedaba excluida por trabajar menos del tiempo establecido en la legislación. Sin embargo, de aprobarse las reformas que actualmente se discuten en el poder Legislativo este país se colocaría a la vanguardia de las regulaciones regionales para dicho grupo de trabajadores, reafirmando el carácter progresista de su política laboral.⁴⁹

⁴⁹ El nuevo régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares propuesto en Argentina incluye al personal al cual

4. LAS MEDIDAS ANTICRISIS: CONTINUIDAD

Cuando llegó la crisis 2008-2009 tanto en Argentina como en Brasil ya se habían fortalecido las instituciones laborales como instrumentos para luchar contra la pobreza y la desigualdad, a diferencia de lo ocurrido en Chile y México. Las instancias de fijación de salarios o diálogo social con la participación de sindicatos verdaderamente representativos y mayor poder de negociación y el arbitraje de los conflictos y la inspección del trabajo como instrumento de las campañas para combatir la informalidad, evitar los riesgos de trabajo, impulsar el registro en la seguridad social y mejorar las condiciones de trabajo de los grupos más vulnerables estaban ya en el centro de las nuevas políticas laborales. Además, se habían fortalecido los ministerios de trabajo dentro del aparato estatal y su coordinación con otras instancias de gobierno y se adoptaron mejores regulaciones en aspectos como la duración y el manejo del tiempo de trabajo, la subcontratación, el trabajo doméstico, los trabajadores rurales, la erradicación del trabajo infantil y la discriminación por género, todo lo cual facilitó la labor de fiscalización de la inspección del trabajo y la protección a los trabajadores frente a los efectos de la crisis (Vega Ruiz, 2005; Bensusán, 2006 y 2007; Cook, 2007).⁵⁰

dado de personas enfermas o con discapacidad que requieran un título habilitante para su desempeño, además de regir independientemente de cuál sea la jornada o semana de trabajo, sin requisito de antigüedad, y establece un aumento en las vacaciones anuales, licencias por maternidad, enfermedad y licencias especiales por nacimiento del hijo, matrimonio y fallecimiento del cónyuge, entre otras, así como el derecho a negociar colectivamente (MTESS, 2012). La provincia de Buenos Aires, donde hay actualmente más de 650 mil empleadas domésticas, ha iniciado una campaña de formalización del empleo denominado "Empecemos por Casa": <http://impuestos.iprofesional.com/notas/136304-Buenos-Aires-lanz-una-campa%C3%B1a-para-regularizar-el-empleo-domestico>.

⁵⁰ Una comparación de la situación de la Inspección del Trabajo y sus consecuencias en estos países se encuentra en Bensusán, 2009.

Sin embargo, a pesar de que al llegar la crisis predominó la continuidad con las políticas laborales previas (progresistas o conservadoras, según el caso) se observa una gran semejanza en las medidas adoptadas por los cuatro países para enfrentar sus efectos en los mercados de trabajo, la mayor parte de las cuales se apoyó en programas preexistentes. Con todo, la voluntad política de los gobiernos, las presiones que éstos experimentaron por parte de diversos sectores de la sociedad (sindicatos y organizaciones de empleadores), su capacidad de captación fiscal o el monto de las reservas internacionales y las trayectorias previas en las políticas laborales, entre otros factores, influyeron en la oportunidad y eficacia con que reaccionaron. Igualmente varió el importe de los recursos asignados a las medidas destinadas a salvar los empleos (tal como venía sucediendo en años anteriores con las políticas activas de mercado de trabajo) y el peso que se les dio dentro del conjunto de las respuestas gubernamentales adoptadas para superar los efectos de la crisis sobre la actividad económica.⁵¹ En cuanto al monto destinado en conjunto a políticas anticrisis, Brasil (2.6%) y Chile (2.4%) fueron los países que destinaron mayores recursos (ingreso y gasto) como porcentaje del PIB, seguidos por Argentina (1.1%). En México tuvieron en cambio un peso mucho menor, al alcanzar apenas el 0.2% del PIB (Jiménez, 2008: 95).

En los cuatro países se adoptaron programas para evitar

⁵¹ Argentina destinó a políticas de mercado de trabajo (activas y pasivas) el 1.7% del PIB en 2003 (casi tres veces más que en 1991) para contrarrestar los efectos de la crisis de 2001. Al recuperarse la actividad económica se redujo nuevamente para llegar al 1.03% en 2007. México es uno de los países con menor nivel de gasto en políticas activas de mercado de trabajo (PAMT) en la OCDE, además de que no ofrece seguro de desempleo. Mientras el promedio de OCDE del gasto en PAMT como porcentaje del PIB en 2007 era de 0.56%, éste era de sólo 0.01 en México. En Brasil este porcentaje era igualmente bajo pero más alto que el de México, al alcanzar a comienzos de 2000 el 0.08% (ort, 2009).

despidos y, donde previamente existían, se reforzaron los seguros de desempleo y los programas de formación profesional, capacitación y fomento del empleo. Se otorgaron también subsidios al salario para grupos vulnerables, y se fortaleció la fiscalización para evitar que los empleadores recurrieran a la evasión como forma de enfrentar la crisis (salvo en México), y en algunos países se dieron incentivos para formalizar el empleo (CEPAL, 2012c). A diferencia de lo ocurrido en un gran número de países desarrollados, pero coincidiendo con las tendencias inauguradas en la década del 2000, favorables a restaurar la protección de los trabajadores, no se promovió una mayor flexibilidad laboral (salvo en México) ni se redujeron los beneficios sociales. Por el contrario, en Argentina se buscó extender la protección legal a los grupos con empleos precarios y condiciones de trabajo inferiores a las del conjunto de asalariados (domésticos y trabajadores del campo), se fortalecieron las campañas para formalizar el empleo (Argentina, y Brasil) y en Chile y Argentina mejoraron los beneficios asociados con el régimen de pensiones, en el segundo país a través de la estatización del dicho régimen (ort, 2012b: 60 y 66).

En Argentina gran parte de las medidas se adoptaron a partir del cuarto trimestre de 2008, con una importante participación de los actores sociales, y finalizaron entre el primer y el segundo trimestre de 2010.⁵² Una de las medidas con mayor impacto en la protección del consumo de los sectores más desprotegidos y en la disminución de la desigualdad, además de los aumentos a los salarios mínimos, fue, como ya se dijo, la creación de la Asignación Universal por Hijo (que sólo existía para asalariados formales), consistente en un monto mensual por hijo a los desempleados y a quienes

⁵² En relación con los programas adoptados en Argentina para acelerar la generación de puestos de trabajo y de apoyo a las empresas véase ort, 2011.

estén en condiciones laborales precarias con hijos o mujeres embarazadas, bajo ciertos requisitos.⁵³

Aunque en el contexto de la crisis 2008-2009 no se crearon nuevos espacios de diálogo nacional tripartitos en Argentina, siguieron operando los preexistentes, como el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil. Además se destaca la participación de los sindicatos en la negociación de los programas para proteger el empleo, como el Procedimiento Preventivo de Crisis (creado en 1991)⁵⁴ y el Programa de Recuperación Productiva (creado en 2002).⁵⁵ También se aprobaron acuerdos sectoriales en la construcción y en los hidrocarburos.

En Brasil se amplió el seguro de desempleo para trabajadores despedidos a partir de diciembre de 2008, destinado particularmente a sectores en los que hubiera un número extraordinario de despidos en relación con un periodo previo. A partir de agosto de 2011, como parte de una nueva política industrial, se redujeron las contribuciones patronales sobre salarios en los sectores que emplean mano de obra intensiva (calzado, confección, inmuebles y programas de computación) y se amplió el programa de fortalecimiento de la capacidad de generación de empleo e ingresos del BNDES, en sectores como autopartes, muebles y otros.

⁵³ Salvo cuando se cita otra fuente, la información sobre los programas anticrisis en materia laboral de los cinco países proviene de CEPAL, 2012b y 2009.

⁵⁴ Este programa (PPC) consiste en un espacio de diálogo social y negociación con la participación del Estado que busca apoyar a las empresas con un significativo porcentaje de despidos y suspensiones. El 70% de las medidas solicitadas en 2008 y 2009 consistió en despidos y suspensiones y el restante en reducción de jornadas y remuneraciones. Los sectores más afectados fueron la industria de la construcción, la automotriz y la industria metalúrgica (OIT, 2011: 45).

⁵⁵ El Programa de Recuperación Productiva, creado en 2002, consiste en el pago de una suma fija mensual sin carácter de remuneración para sostener el empleo de empresas en crisis y se mantuvo hasta diciembre de 2011.

En Chile se hicieron reasignaciones presupuestales para adoptar planes de empleo o inversión con un uso intensivo de mano de obra, cuya ejecución dependió de la evolución de la tasa del desempleo y del PIB. También se otorgaron subsidios a trabajadores jóvenes (18-24 años) con bajo sueldo y se previó la ampliación del Fondo de Cesantía Solidario para permitir el acceso de todos los trabajadores, y no sólo de los que tienen un contrato definitivo. Se dio también un bono de 70 dólares por carga familiar destinado a familias de bajos ingresos, beneficiarios de asignación familiar o maternal o con un subsidio familiar.

Las medidas anticrisis con contenido laboral formaron parte en México del Acuerdo Nacional a favor de la Economía Familiar y el Empleo adoptado el 7 de enero de 2009, con la participación de los actores sociales (ANFEFE). En dicho marco, donde la capacidad de negociación de los sindicatos fue muy limitada, dado su debilitamiento en los años precedentes, se hizo una asignación adicional de recursos al Servicio Nacional del Empleo para ampliar su cobertura y calidad. Se amplió el Programa de Empleo Temporal, y se adoptó el Programa de Preservación del Empleo con el propósito de conservar las fuentes de empleo en las empresas más afectadas por el entorno internacional y que programaron paros técnicos. Aun cuando no existe seguro de desempleo, se permitió que los trabajadores utilizaran parte de los ahorros destinados a las pensiones acumulados en cuentas individuales del Sistema de Ahorro para Retiro en caso de pérdida del empleo y se amplió el periodo de cobertura del seguro social en tal caso (de dos a seis meses). Estas medidas finalizaron en diciembre de 2009 sin que se ejerciera la totalidad de los recursos en algunos de los casos (Bonet *et al.*, 2012).

CONCLUSIONES

El análisis de las continuidades y los cambios en los SRL y las PL de los cuatro países muestra tanto convergencias como divergencias significativas. Salvo en el caso de Chile, donde hubo una marcada ruptura en 1979, los otros tres países muestran una gran continuidad en los rasgos fundamentales de los SRL. Por el contrario, se registró una fuerte variación en la orientación de las políticas laborales seguidas bajo el modelo neoliberal (de forma sostenida en Chile y México) y las adoptadas bajo las estrategias neodesarrollistas en Argentina y Brasil.

Se trata de diferencias que no alteran los rasgos previos de los SRL aunque inciden en los principales problemas de los mercados de trabajo en la región, sin lograr reducir de manera significativa la marcada segmentación de dichos mercados y la asimetría de poder entre trabajo y capital. Los avances registrados en Argentina y en Brasil no son el resultado de políticas que se inserten en procesos de cambio estructural hacia la convergencia productiva y garanticen de manera sustentable la generación de empleo de calidad, pero en esos países cobraron importancia los mercados internos y, por ende, el papel de los trabajadores como consumidores, como había sucedido bajo la ISI, y lograron altas tasas de crecimiento impulsadas por las exportaciones hacia los países asiáticos, menos afectados por la crisis de 2008-2009.

De todas formas, los logros en la calidad de los empleos, la mejora en los salarios y la reducción de la pobreza y la desigualdad parecen perseverar en Brasil, en un entorno económico menos favorable después de la crisis de 2008-2009, con menores incrementos de la productividad y un bajo o nulo crecimiento, lo que hace pensar que por razones políticas perdura una correlación de fuerzas más favorable a los trabajadores que la que existió bajo las políticas neoliberales de los años noventa, cuando prácticamente todo el empleo que se generaba era precario y el sindicalismo se debilitaba

por los cambios drásticos en el mercado de trabajo. En cambio, las mejoras logradas en Argentina en la calidad de los empleos y en la reducción de la pobreza y de la desigualdad resultaron más frágiles, aunque se explican también por las condiciones excepcionalmente favorables para las exportaciones de *commodities* en los mercados mundiales o por los virajes en los alineamientos políticos de los gobiernos, acompañados de fuerte presión por parte de movimientos sociales que llevaron a adoptar políticas laborales progresistas, con un papel protagónico. Sin embargo, estas mejoras se mostraron sumamente vulnerables ante los límites de la estrategia *neodesarrollista* seguida hasta ahora en ese país, que se expresan a partir de 2007 en la pérdida del control de la inflación y, a partir de 2012, en el estancamiento económico y en una profunda crisis productiva, cambiaria y fiscal.

Chile y México tienen sin duda mayores semejanzas entre sí, porque en ambos casos persisten políticas laborales conservadoras, defensoras principalmente de la libertad de los empleadores para fijar las condiciones de trabajo y eludir la interlocución de sindicatos fuertes y representativos, afines a los respectivos modelos económicos: el de Chile, centrado en la intermediación financiera y la extracción de recursos naturales, y el de México, basado en la exportación de bienes de bajo valor agregado hacia el mercado estadounidense y en competencia con los países asiáticos. Los bajos salarios llevan a que altos porcentajes de los trabajadores permanezcan en la pobreza, aun cuando Chile tuvo mayor éxito en combatirla durante los años noventa. Sin embargo, los indicadores laborales muestran allí un marcado deterioro en la calidad de los empleos a partir de la crisis asiática de fines de la década de los años noventa, sin haberse podido volver a la situación previa a pesar del relativo éxito en la lucha contra el desempleo y del crecimiento del PIB.

Ninguna de las funciones que deben desempeñar las instituciones del mercado de trabajo para promover al mismo

tiempo la eficiencia económica y la justicia social parecen estar cumpliendo sus objetivos adecuadamente. En este trabajo se han descrito los déficits de coordinación económica y la distribución de riesgos, con porcentajes de empleo informal y precario que se acercan a la mitad de los ocupados y que no han podido saldarse a través de las políticas de formalización de los empleos o las mejoras regulatorias en los procesos de subcontratación o de protección a los grupos más vulnerables, como los trabajadores domésticos. El impulso a la demanda agregada tuvo un éxito relativo en Brasil y Argentina, aunque en este último caso nuevamente se buscó controlar el incremento de los salarios como principal recurso de la estrategia gubernamental de lucha contra la inflación seguida a partir de 2007, sin ningún éxito.

A su vez, los déficits en materia de democratización del mundo del trabajo son significativos, a pesar de que los cuatro países pasaron por procesos de transición política. Si bien la situación es más grave en Chile y México, donde el poder de los empleadores para eludir una auténtica interlocución sindical es mayor que en los otros dos, todo indica que los avances en la corrección de la desigualdad funcional, expresada en la asimetría entre capital y trabajo, dependerán en todos los casos esencialmente de los avances en el poder de organización y negociación de los trabajadores, lo que también es una condición para presionar por modelos productivos que permitan la generación de empleos de calidad. Sin condiciones institucionales que fortalezcan los derechos colectivos y su libre ejercicio difícilmente se tendrán estructuras sindicales internamente democráticas, lo que resulta indispensable para que las organizaciones representen, en un nuevo contexto económico y social, los intereses de una gran parte de los trabajadores, cuyas condiciones de inserción laboral son muy heterogéneas y llevan a la exclusión, especialmente de los más vulnerables.

En suma, sin negar las diferencias expuestas en este ca-

pítulo, es claro que independientemente de las variaciones entre los modelos o estrategias de desarrollo de estos cuatro países todos siguen registrando interacciones viciosas entre los sistemas de relaciones laborales y los mercados de trabajo. Estas interacciones tendrán que superarse en el marco de cambios estructurales que apunten hacia la convergencia entre sectores y estratos productivos y a la creación de condiciones económicas adecuadas para la generación de empleos de calidad, sustentados en niveles crecientes de alto valor agregado, lo que no parece estar asegurado en el futuro inmediato de ninguno de los cuatro países.

Cuadro I

	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	MÉXICO
SRI/P. LABORAL				
Formalización de empleos precarizados y empleo estable vía reformas legales protectoras e IT	Sí	Sí	Limitada	No
Respeto a la libertad sindical	Medio	Alto	Bajo	Bajo
Respeto de la negociación colectiva y derecho de huelga	Alto	Alto	Bajo	Bajo
Política salarial activa (SM)	Muy activa	Muy activa	Sostenida desde los años noventa	No
Políticas activas de mercado de trabajo	Sí	Sí	Sí	Sí (menor nivel de gasto)
Política pasiva (seguro de desempleo)	Sí (baja cobertura)	Sí (baja cobertura)	Sí (baja cobertura)	No
Extensión de derechos a trabajadores no asalariados	Sí. Asignaciones familiares y capacitación (previamente: regímenes de afiliación obligatoria y monotributo para independientes)	Sí Ampliación de alcance de la justicia laboral	Sí Ampliación de la cobertura gradual y obligatoria en pensiones y salud	Sí Seguro popular voluntario (salud)
Relación PL-PS	Complementariedad	Complementariedad	Sustitución de PL por PS	Sustitución de PL por PS

Cuadro 2. Empleo informal

ARGENTINA, BRASIL, CHILE Y MÉXICO. COMPOSICIÓN DEL EMPLEO INFORMAL, SEGÚN PAÍS Y SEXO
2008-2010^a (En porcentajes respecto del empleo no agrícola total)

	2008				2009				2010			
	<i>Total</i>	<i>En el sector informal</i>	<i>En el sector formal</i>	<i>En el servicio doméstico</i>	<i>Total</i>	<i>En el sector informal</i>	<i>En el sector formal</i>	<i>En el servicio doméstico</i>	<i>Total</i>	<i>En el sector informal</i>	<i>En el sector formal</i>	<i>En el servicio doméstico</i>
Argentina ^b	49.8	30.3	13.1	6.3	49.7	31.8	11.7	6.2	46.7	29.5	11.5	5.7
Brasil	-	-	-	-	42.1	24.2	11.1	6.8	-	-	-	-
México	52.5	32.6	15.3	4.6	53.7	33.5	15.5	4.8	54.2	34.2	15.0	5.0

FUENTE: Panorama Laboral, 2011.

^a Nacional no agrícola.

^b 31 aglomerados urbanos.

Cuadro 3. Remuneraciones medias reales. 2002-2012
(Índice 2000 = 100)

													2011	2012
PAÍS	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	HASTA EL TERCER TRIMESTRE M/			
Argentina ^c	...	85.2	93.1	100.0	108.9	118.8	129.2	144.3	163.0	196.1	182.5	223.3		
Brasil ^a	...	100.0	99.7	98.8	102.2	103.2	105.3	107.	109.4	110.9	1.4	3.5		
Chile ^b	103.6	104.6	106.5	108.5	110.6	113.7	113.5	118.9	121.5	124.5	2.7	3.0		
México ^c	100.0	102.0	103.6	105.5	107.3	108.8	109.1	107.9	107.0	107.9	0.8°	0.2°		

FUENTE: OIT, con base en cifras oficiales de los países (cifras para Brasil, Chile y México); *Estudio económico de América Latina y el Caribe, Las políticas ante las adversidades de la economía internacional*, CEPAL, 2012 (cifras para Argentina calculadas sobre la base 2005 = 100).

^a Ingreso promedio habitual real de los trabajadores del sector privado amparado por la legislación social y laboral. Seis regiones metropolitanas (índice 2003 = 100).

^b Índice general de remuneraciones por hora. A partir de 2010 las variaciones reales corresponden a una nueva serie no comparable con años anteriores.

^c Trabajadores registrados del sector privado. Actualmente el Fondo Monetario Internacional presta asistencia técnica en cuanto al diseño y la metodología para un nuevo IPC a nivel nacional.

° Salarios base de cotizantes al seguro social (índice 2002 = 100).

° Variación del promedio de enero a octubre en relación con igual periodo del año anterior.

Cuadro 4. Evolución de los salarios mínimos reales. 2002-2012
(Índice 2000 = 100)

AÑO/PAÍS	ARGENTINA	BRASIL	CHILE	MÉXICO
1980	131.7	135.1	66.0	311.8
1981	125.3	145.6	76.3	315.2
1982	127.6	145.1	77.3	286.7
1983	180.0	133.2	62.1	240.0
1984	226.8	124.3	53.2	226.0
1985	153.0	126.5	50.4	224.1
1986	145.3	125.5	48.6	207.5
1987	159.9	100.5	45.6	196.2
1988	125.0	105.0	48.8	172.7
1989	91.4	101.6	52.7	160.8
1990	28.3	73.8	57.7	144.5
1991	73.2	82.3	63.1	138.4
1992	57.6	76.5	66.0	131.4
1993	74.5	84.8	69.2	129.2
1994	102.9	82.6	71.8	129.5
1995	99.5	87.2	75.1	112.9
1996	99.3	90.8	78.2	102.7
1997	98.8	92.3	81.0	102.1
1998	97.9	96.6	85.7	102.9
1999	99.1	97.4	93.4	99.3
2000	100.0	100.0	100.0	100.0
2001	101.1	109.8	103.8	100.4
2002	81.3	114.3	106.8	101.3
2003	84.0	117.4	108.3	101.2
2004	129.8	121.4	111.3	100.8
2005	171.1	128.5	113.4	101.3
2006	193.2	145.3	116.3	101.6
2007	219.6	154.7	118.4	101.6
2008	253.3	160.8	118.3	100.5
2009	292.1	172.7	124.7	99.8
2010	321.3	182.0	126.6	100.5
2011	...	182.1	128.7	101.2
Hasta el tercer trimestre 2011	...	1.4	2.3	2.2
2012	...	9.3	4.0	1.5

FUENTE: CEPAL (cifras de 1990-2001); Panorama Laboral de América Latina y el Caribe, 2013 (cifras de 2002-2012).

BIBLIOGRAFÍA

- Anner, Mark (2008), "Meeting the Challenges of Industrial Restructuring: Labor Reform and Enforcement in Latin America", *Latin American Politics and Society*, 50(2): 33-65.
- Arriagada, Irma (2005), "Los límites del uso del tiempo: dificultades para las políticas de conciliación, familia y trabajo", *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, Serie de Seminarios y Conferencias, 46, CEPAL.
- Banco Mundial (2012), *World Development Report 2013: Jobs*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Beccaria, L. y R. Maurizio (2011), "Mercado de trabajo, regulaciones laborales y sistemas de protección social. Enfoques relevantes para América Latina", *Revista de Economía Política de Buenos Aires (REPBA)*, Universidad de Buenos Aires.
- Bensusán, Graciela (2000), *El modelo mexicano de regulación laboral*, México, FES-Plaza y Valdés-Flacso-UAM-X.
- (2008), "Regulaciones laborales, calidad de los empleos y modelos de inspección: México en el contexto Latinoamericano", CEPAL, 28 de mayo.
- (2010), "Labour Law in Latin America: The gap between norms and reality", en Tzehainesh Teklé, *Labour law and worker protection in developing countries*, Ginebra, Hard Publishing-ILO, pp. 135-173.
- (2012), "Políticas laborales y calidad de los empleos en América Latina: antes y después de la crisis 2008-9", mimeo.
- (2013), "Reforma laboral, desarrollo incluyente e igualdad en México", documento preparado para CEPAL, versión del 11 de marzo.
- Bensusán, Graciela (coord.) (2006), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, México, UAM-X-Editorial Porrúa.
- Bensusán, Graciela y Juan Carlos Moreno-Brid (2012), "La interacción de las políticas macroeconómicas y laborales: continuidades y rupturas", en Giovanna Valenti (coord.), *América Latina* En los albores del siglo xx, tomo 2, Aspectos sociales y políticos, México, Flacso, pp. 145-180.
- (2013), *Sindicatos y política en México: cambios, continuidades y contradicciones*, México, UAM-X-Flacso.
- Bensusán, Graciela y Kevin J. Middlebrook (2012), *Organized Labour and Politics in Mexico: Changes, Continuities and Contradictions*, Londres, Institute for the Study of the Americas, University of London.
- Berg, Janine (2011), "Laws or Luck? Understanding Rising formality in Brazil in the 2000s", en Sangheon Lee y Deirdre McCann, *Regulating for decent work. New directions in Labour Market Regulation*, Londres, OIT, pp. 123-150.
- Bizberg, Ilán (2014), "Types of capitalism in Latin America", *Interventions económicas/Papers in Political Economy*, 49.
- Bonnet, Florence et al. (2012), "Social Protection and minimum wages responses to the 2008 financial and economic crisis: Findings from the ILO/World Bank Inventory, Employment working paper", Suiza, OIT.
- Cardoso, Adalberto y Julián Gindin (2002), "Industrial relations and collective bargaining: Argentina, Brazil and México compared", Ginebra, OIT.
- Cardoso, Adalberto y Telma Lage (2006), "Diseño legal y desempeño real: Brasil", en Graciela Bensusán (coord.), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, México, UAM-X-Porrúa, pp. 167-240.
- CEPAL (2009), "La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de marzo de 2009", Santiago de Chile, CEPAL.
- (2010a), "La hora de la igualdad. Brechas por cerrar y caminos por abrir", Santiago de Chile, CEPAL.
- (2010b), "Panorama social de América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, CEPAL.
- (2011), "Panorama social de América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, CEPAL.

- CEPAL (2012), "Panorama Social de América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, CEPAL.
- (2012a), "Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo, Trigésimo cuarto periodo de sesiones de la CEPAL", San Salvador, CEPAL.
- (2012b), "Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, disponible en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/46985/informe-macroeconomico.pdf>.
- (2012c), "La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: Seguimiento de las medidas de política", actualización al 31 de diciembre de 2011, Santiago de Chile, CEPAL.
- Cook, María Lorena (2007), *The politics of labor reform in Latin America, Between Flexibility and Rights*, University Park, The Pennsylvania State University Press, pp. 1-58 y 195-202.
- Cowan, Kevin (2007), "¿Estabilidad del empleo o del ingreso? Un análisis del sistema de protección contra el desempleo en Chile", *Revista Estudios Públicos*, 105: 173-204.
- Davis, Ricardo (2011), "Macroeconomía para el empleo decente en América Latina y el Caribe", sector de empleo, documento de trabajo, núm. 79, OIT.
- Deakin, Simon y Shelley Marshall (2010), "Checklist for developing and reforming development friendly labour market regulation", en *Promoting decent work: the role of labour law*, Melbourne, Monash University, pp. 55-99.
- Durán, Gonzalo (2011), "Institucionalidad laboral para un desarrollo inclusivo", en Ricardo Infante (ed.), *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 245-298.
- Ermida, Óscar (2009), *La política laboral de los gobiernos progresistas, el posneoliberalismo y el movimiento sindical. Movimiento Sindical Gobiernos Progresistas: Un primer balance en la región. Análisis y propuestas*, Ciudad Uruguay, Fundación Ebert-Stiftung, pp. 35-54.
- Etchemendy, Sebastián y Ruth Collier (2007), "Golpeados pero de pie: Resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en

- Argentina (2003-2007)", mimeo. en español, publicado en inglés en *Politics and Society*, septiembre de 2007.
- Feliz, Mariano y Diego Paz (2013), "Diez años de kirchnerismo y la situación del pueblo trabajador", Frente Popular Darío Santillan, disponible en <http://frentepopulardariosantillan.org/diez-anos-de-kirchnerismo-y-la-situacion-del-pueblo-trabajador-por-mariano-feliz-y-diego-paz/>.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2010), *Macroeconomía para el empleo decente en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, OIT.
- Figueroa, Rodrigo (2006), "Diseño legal y desempeño real: Chile", en Graciela Bensusán (coord.), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, México, UAM-X-Porrúa, pp. 241-312.
- Filgueira, Fernando, Luis Reygadas, Juan Pablo Luna y Pablo Alegre (2012), "Crisis de incorporación en América Latina: límites de la modernización conservadora", *Perfiles Latinoamericanos*, 40: 31-58.
- Fitoussi, Jean-Paul y Pierre Rosanvallon (1997), *La nueva era de las desigualdades*, Buenos Aires, Manantial.
- Fontes, Adriana, Valéria Pero y Janine Berg (2012), "Low-paid employment in Brazil", *Revista Internacional del Trabajo*, 15(3): 193-219.
- Fraile, Lydia (2009), "La experiencia neoliberal de América Latina. Políticas sociales y laborales desde el decenio de 1980", *Revista Internacional del Trabajo*, 128(3).
- Frías Fernández, Patricio (2010), "Papel de los sindicatos y la negociación colectiva y su impacto en la eficiencia y la equidad del mercado de trabajo", Santiago de Chile, Serie Macroeconomía del Desarrollo, 103, CEPAL.
- Fundación Sol (2011), "Precariedad laboral y modelo productivo en Chile", serie Ideas para Vivir, área de tendencias de trabajo, diciembre.
- (2013), "Panorama general de trabajadores dependientes que ganan el salario mínimo (SM) usando la encuesta Casen 2011", 26 de marzo.
- García, Brígida (2011), "Las carencias laborales en México: conceptos e indicadores", en Luis Reygadas, Enrique de la Garza y

- Edith Pacheco (coords.), *Trabajos atípicos y precarización del empleo*, México, El Colegio de México, pp. 81-116.
- Hayter, Susan y Bradley Weinberg (2011), "Mind the Gap: Collective Bargaining and Wage Inequality", en Susan Hayter (ed.), *The Role of Collective Bargaining in the Global Economy: Negotiating for Social Justice*, Ginebra, OIT, pp. 136-186.
- Huber, Evelyn (coord.) (2002), *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*, Pennsylvania, State University Press.
- Huber, Evelyn, Jennifer Pribble y John D. Stephens (2010), "The Chilean Left in Power: Achievements, Failures and Omissions", en Kurt Weyland, Raúl L. Madrid y Wendy Hunter (eds.), *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings*, Cambridge, pp. 77-98.
- Kolben, Kevin (2010), "Labour regulation, human capacities and industrial citizenship", en *Promoting decent work: the role of labour law*, Monash University, pp. 100-122.
- Levy, Santiago (2008), *Good intentions, Bad Outcomes. Social policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Lindenboim, Javier, Damián Kennedy y Juan M. Graña (2011), "Distribución funcional y demanda agregada en Argentina. Sesenta años en perspectiva internacional", documento de trabajo, núm. 16, Centro de Estudios de Población, Empleo y Desarrollo.
- Lustig, Nora (2012), "Desigualdad y pobreza en América Latina", en Giovanna Valentí (coord.), *América Latina. En los albores del siglo XXI*, tomo I, *Aspectos económicos*, México, Flacso, pp. 89-116.
- Marinakís, Andrés y Juan Jacobo Velasco (eds.) (2006), "¿Para qué sirve el salario mínimo? Elementos para su determinación en los países del cono sur", Santiago de Chile, OIT.
- Martner, Ricardo y Aldunate (2006), "Política fiscal y protección social", Serie Gestión Pública, núm. 53, CEPAL.
- Maurizio, Roxana y Fabio Bertranou (2011), *The role of labour market and social protection in reducing inequality and eradicating poverty in Latin America*, Buenos Aires, OIT-UNGS-CONICET-Munich Personal RePEc Archive.

- Mazzuchi, Graciela (2009), "Las relaciones laborales en el Uruguay de 2005 a 2008", informe final, OIT.
- Mesa-Lago, Carmelo (2008), "Social Protection in Chile: Reforms to improve equity", *Revista Internacional del Trabajo*, 147(4): 377-402.
- (2010), *World crisis effects on social security in Latin America and the Caribbean. Lessons and policies*, Institute for the Study of the Americas.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2010), "Trabajo y empleo en el bicentenario. Cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión (periodo 2003-2010)", Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, disponible en www.trabajo.gov.ar/trabajoyempleoenelbicentenario.
- Moreno-Brid, Juan Carlos y Martín Puchet (2010), "Crisis financiera internacional, políticas económicas y gobernabilidad democrática en América Latina", *Universitas Forum*, 1(3): 1-9, disponible en <http://hdrnet.org/452/1/Moreno.pdf>.
- (2012), "Hacia nuevos paradigmas del trabajo doméstico. proyecto de ley sobre régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares. Ministerio de Trabajo, empleo y seguridad social de Argentina", disponible en <http://www.investigacionesdeltrabajo.com/wp-content/uploads/2012/12/Nuevos-paradigmas.pdf>.
- Novick, Marta, Carlos Tomada *et al.* (2012), "Tras la crisis: El nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto", Ginebra, Serie de Investigación 114, IIEI-OIT.
- OIT (2009), "Combinar flexibilidad y seguridad en la perspectiva de trabajo decente", Consejo de Administración, 306 reunión, Comisión de Empleo y Política Social, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, noviembre, disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_116306.pdf.
- (2010), "Informe Mundial sobre Salarios 2010/2011. Políticas salariales en tiempos de crisis", Santiago de Chile, OIT.

- oit (2011), "Pacto Mundial del Empleo. Estudio nacional: Argentina", Buenos Aires, oit.
- (2012a), "Panorama laboral (América Latina y El Caribe)", Lima, oit.
- (2012b), "Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2012: Mejores empleos para una economía mejor", Ginebra, disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_179453.pdf
- Palma, José Gabriel (2011), "Homogeneous Middles vs. Heterogeneous Tails and the End of the 'Inverted-U': The Share of the Rich is What It's All About", Cambridge Working Papers in Economics, núm. 1111.
- Palomino, Héctor (2007), "La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación", *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 12(19): 121-144.
- (2008), "Impacto de la crisis internacional en el mercado de trabajo argentino", presentación en el RIAL, Quebec, 24-25 febrero, Argentina, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Petkoff, Teodoro (2005), "Dos izquierdas", *Nueva Sociedad*, 197: 114-128.
- Piore, M. J y A. Schrank (2007), "Norms, Regulations, and Labor Standards in Central America", Serie Estudios y Perspectivas, CEPAL.
- Portes, Alejandro y William Haller (2004), "La economía informal", Serie Políticas Sociales, núm. 100, Santiago de Chile, CEPAL.
- Pochmann, Marcio (2009), "Flexibilización sociolaboral. Lo que aprendió el Brasil en los años noventa", *Revista Internacional del Trabajo*, 128(3).
- Reinecke, Gerhard y María Elena Valenzuela (eds.) (2011), *Chile: El impacto del mercado laboral en el bienestar de las personas. Distribución del ingreso y calidad del Empleo*, Santiago de Chile, oit.
- Rocha Pires, Roberto (2008), "Cómo hacer realidad la ley. Métodos y logros de la inspección del trabajo brasileña", *Revista Internacional del Trabajo*, 127(2-3): 223-256.
- (2011), "Governing Regulatory Discretion: innovation and ac-

- countability in two models of labour inspection work", en Sangheon Lee y Deirdre McCann (eds.), *Regulating for decent work. New directions in Labour Market Regulation*, Londres, oit.
- Rodgers, Gerry (1989), "Precarious Work in Western Europe: The State of the debate", en Gerry Rodgers y Janine Rodgers (eds.), *Precarious Jobs in Labor Market Regulation. The Growth of Atypical Employment in Western Europe*, Ginebra, oit, pp. 1-16
- Saget, Catherine (2008), "Fijación del salario mínimo en los países en desarrollo. Deficiencias y soluciones", *Revista Internacional del Trabajo*, 127(1): 27-45.
- Samaniego, Norma (2006), "El mundo del trabajo", en Rolando Cordera Campos y Leonardo Lomelí Vanegas (coords.), *El mundo del trabajo y la exclusión social*, México, UNAM, pp. 37-59.
- Schneider, Ben Ross y David Soskice (2009), "Inequality in developed countries and Latin America: coordinated, liberal and hierarchical systems", *Economy and Society*, 38(1): 17-52.
- Schneider, Ben y Sebastian Karcher (2010), "Complementarities and continuities in the political economy of labour markets in Latin America", *Socio-Economic Review*, 8(4): 1-29.
- Stiglitz, Joseph (2007), "The informal economy, insecurity and social cohesion in Latin America", *Revista Internacional del Trabajo*, 146(1-2): 81-107.
- (2009), "Flexiguridad con informalidad: opciones y restricciones", en Jürgen Weller (ed.), *El nuevo escenario laboral latinoamericano: regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*, CEPAL-Siglo XXI, pp. 255-288.
- (2011), "Informalidad en América Latina: Balance y perspectivas de políticas", *Revista Internacional de Estadística y Geografía Realidad, Datos y Espacio*, 2(3): 16-31.
- (2012), *El precio de la desigualdad. El 1 por ciento de la población tiene lo que el 99 por ciento necesita*, México, Taurus.
- Tokman, Víctor (2004), *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Vega Ruiz, María Luz (2004), *Libertad de asociación, libertad sindical y*

el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en América Latina, Ginebra, OIT.

Vega Ruiz, María Luz (2009), *Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo. El papel central de la inspección del trabajo*, cuadernos de trabajo, Ginebra, OIT.

Velásquez, Mario (2010), *Seguros de desempleo recientes en América Latina*, Serie Macroeconomía del Desarrollo, Santiago de Chile, CEPAL.

Weller, Jürgen (2009), *El nuevo escenario laboral latinoamericano*, Buenos Aires, Siglo XXI- CEPAL.

— (2012), *Crecimiento, empleo y distribución de ingresos en América Latina*, CEPAL-Naciones Unidas, Serie Macroeconomía del Desarrollo, núm. 122.

Weller, Jürgen y Claudia Roethlisberger (2011), *La calidad del empleo en América Latina*, Serie Macroeconomía del Desarrollo, núm. 110, CEPAL.