

Reforma laboral y debilidad institucional

Clemente Ruiz Durán

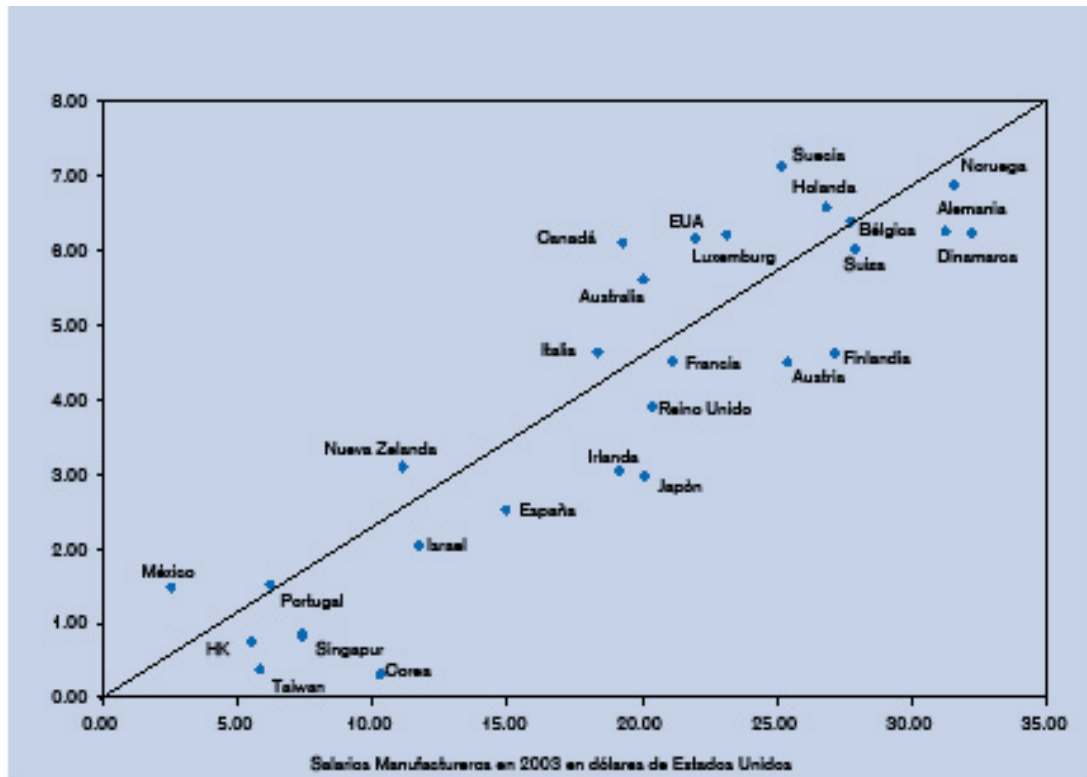
Introducción

La economía mundial vive un intenso debate en torno a la puesta en marcha de reformas laborales. Desde los gobiernos nacionales hasta las autoridades de los organismos internacionales surgen argumentos en favor de modificar las legislaciones que regulan la actividad laboral (Coe y Snower, 1996). La idea básica se refiere a que las inflexibilidades institucionales impiden generar suficiente empleo y que de emprenderse los cambios adecuados se crearían nuevas plazas, se abatirían los costos y se accedería a un manejo macroeconómico más flexible. El argumento que presentan los diversos análisis constituye una concepción desde la oferta, donde el nivel de empleo depende de los costos salariales y que, por tal razón, la reforma abriría un espacio económico para generar más empleo con una mayor estabilidad macroeconómica. En esta perspectiva el interés de quienes impulsan las reformas laborales es decodificar los obstáculos institucionales para adecuarlos a ese objetivo. El interés es estandarizar el marco institucional laboral en escala global con el fin de dar paso a un proceso de crecimiento del empleo a bajos costos. Esta concepción de las reformas laborales se presenta en medio de una creciente heterogeneidad en las condiciones laborales en el mundo; el análisis del costo de la mano de obra en la manufactura en 27 economías en el período 1975-2003 revela una creciente disparidad (véase la gráfica 1); por un lado, un grupo con bajos salarios, donde se encuentra México y, por otro, países de Europa y Estados Unidos, con una política de altos salarios. Ello se ha combinado con diversos acuerdos sociales para cobrar en torno al salario la contribución social, lo que da lugar a un esquema muy complejo (véase la gráfica 2). Al analizar esta situación en el lapso 1975-2003, se observa que el proceso ha sido muy dispar, pues mientras ciertas economías europeas añaden ese costo a la cuenta impositiva general, otros han decidido cargarlo al salario, como Dinamarca; México se encuentra entre los países con menor carga de seguridad social al salario; en España, Francia, Bélgica y Suecia dicho costo es tres veces mayor. En esta perspectiva resulta absurdo plantear las reformas laborales al margen de las condiciones específicas de cada país; los organismos internacionales deben ser muy respetuosos de esta situación, pues el camino para transitar hacia una reforma laboral depende de cada país o de los acuerdos regionales que se hayan adoptado, como en la Unión Europea. Bajo esa perspectiva, el autor analiza la forma como se han realizado las reformas en el mundo, para de ahí reflexionar en torno al caso de México.

Profesor
e investigador del
Posgrado de Economía de la
Universidad Nacional Autónoma de
México. Agradece a Graciela Bensusan
su apoyo e ideas para la elaboración
de este artículo.
<ruizdc@servidor.unam.mx>

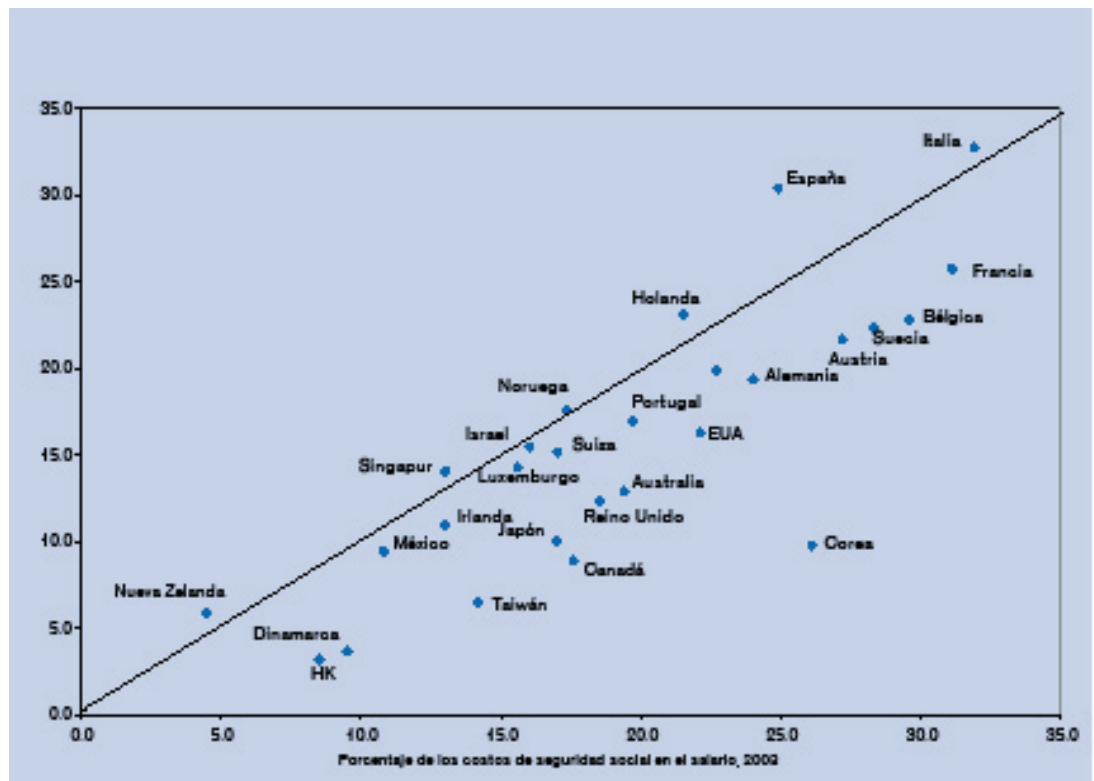
Gráfica 1

Dispersión salarial ante la reforma laboral



Gráfica 2

Diversos acuerdos sociales reflejados en el salario

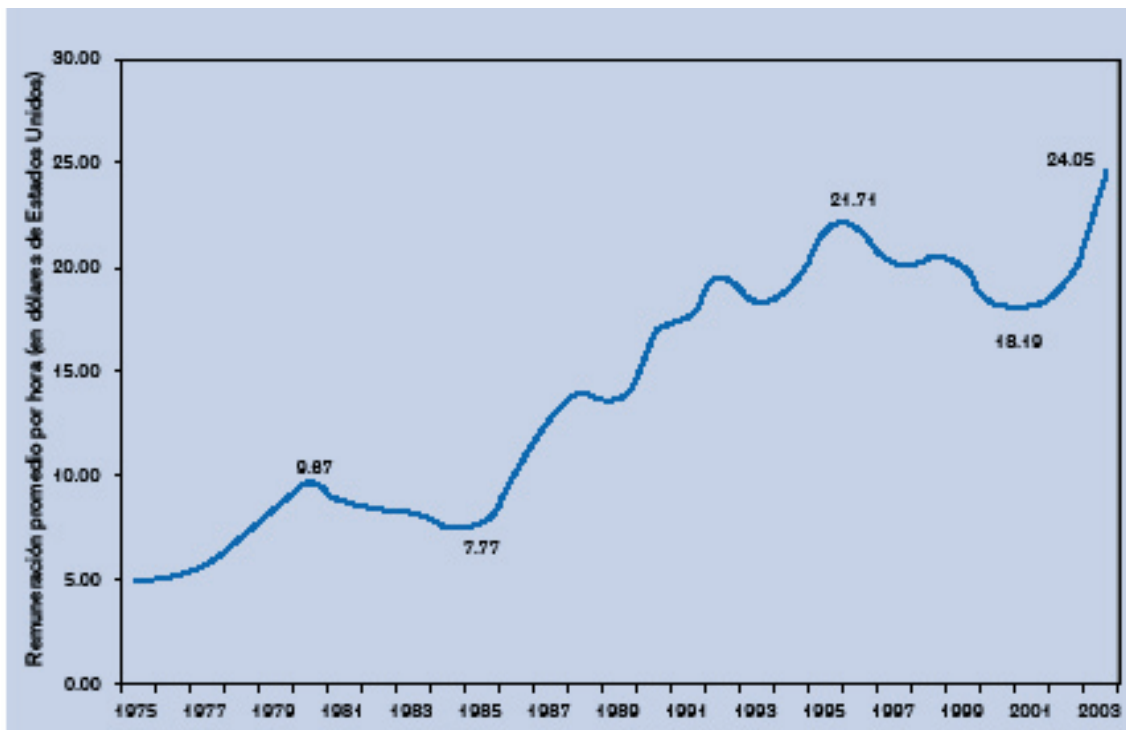


El enfoque europeo. Reformas dentro de un esquema de bienestar social: el surgimiento de la flexiguridad

Es importante iniciar este debate en la perspectiva de que para los europeos la lucha por la defensa del estado de bienestar es una cuestión cotidiana, que ha sido adoptado por consenso social y que es en sí mismo una forma de organización no sólo económica, sino política y social. Recientemente, en la reunión del G-7 en Washington, Joaquín Almunia, Comisario de Asuntos Económicos de la Unión Europea, replicó al Fondo Monetario Internacional que “los países más exitosos en Europa son aquellos que poseen sectores públicos y estados de bienestar más fuertes”, tras la afirmación de dicho organismo en el sentido de que “con una tasa de crecimiento potencial actual, Europa no puede permitirse el estado de bienestar” (*El País*, 17/04/2005). En este sentido la regulación del trabajo en esta región del mundo no pasa por cuestionar en forma alguna los elementos esenciales del bienestar sino que se adapta a una circunstancia de regulación del mercado sin afectar lo que pudiera denominarse los derechos ciudadanos, resguardados por el sistema de bienestar social. En este sentido se encuadran las reformas por encima de los acuerdos de bienestar social. El salario, en este caso, se determina por arriba de lo que pudiéramos denominar el piso social básico, lo que permite que el trabajador no vea afectados sus derechos ciudadanos, aun cuando se flexibilicen las remuneraciones. El estado de bienestar ha diseñado un piso con un sistema de transferencias que permite a los ciudadanos contar con una línea para la pobreza que implica transferencias automáticas para la población en cuanto caen por debajo de un nivel determinado de ingreso, a lo que se suman apoyos por medio del seguro para el desempleo para quienes pierden su ocupación. En este contexto la reforma laboral, en caso de darse, no cuestiona el esquema de seguridad social, sino que se aplica al espacio laboral para asegurar en todo caso los niveles de empleo y competitividad. La mayor parte de los países en Europa ha establecido medidas de diverso tipo frente a los problemas de desempleo y, más aún, frente a la deslocalización industrial; en este debate un elemento central se ha referido a si era necesario modificar o no el marco normativo. En conjunto los países de la región decidieron realizar modificaciones que permitieran adaptarse a las condiciones existentes, para lo cual se han determinado etapas de diverso tipo que han permitido reducir desde el tiempo laborable –el caso francés que ha introducido menores jornadas de trabajo– hasta ajustar los salarios para mantener ciertos niveles de empleo. La gráfica 3 muestra la evolución promedio de los salarios manufactureros en la Unión Europea de los 15; se aprecian los importantes ajustes en los salarios promedio. De 1981 a 1986 el salario registró una caída importante producto de la crisis de la deuda externa; posteriormente ascendió y entre 1999 y 2002 nuevamente se dio un ajuste, reanudando su crecimiento en 2003.

Gráfica 3

Europa:
remuneración
manufacturera
promedio



Los europeos han utilizado esa combinación de factores para adecuar sus mercados laborales; han emprendido un proceso de adaptación de sus mercados laborales en el marco de un sistema de bienestar social solidario que protege a los ciudadanos de las consecuencias más adversas del cambio estructural (Madsen, 2002). Algunos autores (Wlithagen & Rogowski, 2002) han denominado a esta combinación como “flexiguridad” (*flexicurity*) definida “como una política-estrategia, que intenta de manera sincronizada y deliberada, mejorar la flexibilidad de los mercados laborales, la organización del trabajo y las relaciones laborales, por una parte y, por otra, mejorar la seguridad del empleo y de la seguridad social a grupos débiles tanto adentro como fuera del mercado laboral”. Incluso se ha visualizado como una “tercera vía” entre la flexibilidad característica de una economía liberal y las redes de seguridad social típicas del estado de bienestar escandinavo. Sin embargo, se debe aclarar que la “flexiguridad” no se limita al terreno de la seguridad social sino que se extiende al ámbito de las legislaciones laborales en las que algunos países europeos han procurado establecer requisitos para regular el uso de las diversas formas de trabajo contingente (trabajo temporal, subcontratado, tiempo parcial, etcétera) para contrarrestar o suavizar sus efectos adversos, siguiendo principios semejantes a los que se establecieron originalmente al implantar la protección para los trabajadores de tiempo completo (Klamer, 2001). Esto es producto del reconocimiento de que el empleo de tales modalidades de contratación no sólo no será revertido en el futuro sino que será crecientemente aceptado como recurso para abatir los altos niveles de desempleo, particularmente de grupos vulnerables, lo que no debería traducirse en precariedad y exclusión social. Al considerar que en promedio se estima que alrededor de 20% de los empleos en la Unión Europea son flexibles, que este porcentaje tiende a elevarse y alcanza entre 30 y 40 por

ciento en Inglaterra, Francia, Japón y Holanda, la adopción de mecanismos que aseguren una protección efectiva a quienes están en esta situación marca una diferencia fundamental entre los países que han transitado por el camino de las reformas (Carnoy, 2000).

Algunos países que han transitado en este esquema en el ámbito europeo han sido Bélgica, Dinamarca, Alemania y los Países Bajos. Cada caso es distinto y con instrumentos diferentes. En Bélgica se maneja fundamentalmente la flexibilidad numérica (del volumen del empleo) mediante los turnos de trabajo, y el trabajo se realiza frecuentemente fuera del horario estándar. El país tiene una legislación que permite a los trabajadores ser despedidos temporalmente a cambio de recibir seguros para el desempleo. Durante el período 1993-1996, de 30 000 a 40 000 trabajadores hicieron uso de ese acuerdo. Este esquema es muy benéfico para las empresas ya que al flexibilizar el volumen de trabajo les evita realizar despidos masivos en las crisis y, como puede recontratar a los trabajadores anteriores, ahorra costos de capacitación. Este sistema previene costos de transacción, mantiene al capital humano dentro de la compañía, preserva los niveles de calificación y previene la pérdida de puestos de trabajo. Una de las críticas al caso belga, es que no es muy transparente, que favorece a los que ya están dentro de la fuerza laboral y que la flexibilidad surge gracias a los altos impuestos que financian el seguro para el desempleo. El problema en este caso es que el sistema puede inhibir la preparación de capital humano en las recesiones, que es una tarea típica de los sistemas de seguridad social en el estado del bienestar. De acuerdo al Plan Nacional de Lineamientos para el Empleo, la política se enfoca fundamentalmente a promover el empleo de tiempo parcial. Un acuerdo nacional firmado en 2001 entre empleados y empleadores, tuvo como propósito incrementar la flexibilidad de la comunidad empresarial y aumentar la seguridad del empleo. Como se observa en el cuadro 1, el enfoque belga es numérico interno (manejo del volumen de trabajo interno), asegurando un nivel de ingreso adecuado y una flexibilidad en el salario a partir de un esquema de seguridad social que permite garantizar un piso social básico.

El caso danés es una experiencia de alta flexibilidad en el mercado laboral en todo el siglo veinte, con una alta flexibilidad para la contratación y el despido, gracias al sistema de seguridad social que permite acceder al seguro para el desempleo y ser recontratado en épocas de bonanza. A este proceso contribuye la estructura empresarial en Dinamarca, donde prevalece un grupo importante de pequeños negocios. En los años noventa se realizaron reformas profundas para atacar los problemas de desempleo de largo plazo; lo no-

Cuadro 1	Forma de flexibilidad	Enfoque de la política	Dirección	Dirección	Enfoque de la política	Formas de seguridad
El enfoque de Bélgica, manejo del volumen de empleo	Numérico externo					Seguridad en el empleo
	Numérico / Interno	+	+	+		Seguridad en el trabajo
	Funcional / Interno				+	Seguridad en el ingreso
	Flexibilidad en el salario		+	+		Combinación de seguridad

vedoso consistió en aumentar las capacidades laborales de la población ya empleada con el fin de promover un proceso de rotación dentro de la fuerza de trabajo. La rotación en el trabajo es alentada mediante la capacitación fuera del trabajo de los ya empleados, cuyos puestos son cubiertos por desempleados. El gobierno danés financia el entrenamiento del empleado y le mantiene su salario. A este mecanismo se suma que el gobierno danés promueve permisos para la rotación de personal enfocado al reentrenamiento. Alrededor de 10% de trabajadores y buscadores de trabajo participan en alguno de estos programas que incluyen estudios, programa de ausencia por paternidad-maternidad y ausencia sabática (véase el cuadro 2). Aunque el éxito danés, al haber logrado una eficaz combinación de crecimiento económico y del nivel de los empleos con baja inflación, es resultado del entorno macroeconómico (principalmente de las políticas que alentaron el crecimiento de la demanda de empleo), también cuenta la existencia de un fuerte apoyo a las transformaciones económicas basada en un “triángulo de oro”. Este fue construido a lo largo de un proceso histórico en el que se forjaron compromisos entre los interlocutores sociales, se desarrolló el estado de bienestar y se fortalecieron las políticas activas del mercado de trabajo. Este triángulo virtuoso incluye flexibilidad –medida por el alto nivel de movilidad en el trabajo, ante las escasas restricciones legales en materia de contratación y despidos–,¹ seguridad social –incluyendo un efectivo y extendido seguro de desempleo– y políticas activas de mercado de trabajo. Las altas tasas de rotación (30% en promedio) para la mayoría de las categorías de trabajadores y uno de los más bajos promedios de antigüedad en el empleo de los trabajadores en Europa (alrededor de ocho años) son resultado de esa combinación (muy particularmente del sistema de compensaciones por desempleo)² y de la existencia de otros rasgos estructurales, como las menores barreras para el cambio de empleo entre empresas y la menor importancia de los mercados laborales internos, dado el predominio de las empresas pequeñas y medianas (Madsen, 2002).

El caso alemán de flexibilidad laboral ha estado influido por el proceso de unificación del Este con el Oeste, que ha resultado en la persistencia de un alto desempleo. El ajuste se ha orientado hacia una mayor flexibilidad numérica externa, mediante contratos de corto plazo, aunque con poco éxito, pues éstos representan de 5 a 6 por ciento del total de contratos (0.1% del empleo). Se han experimentado diversos mecanismos para flexibilizar el mercado, reducido los procedimientos para el despido en las pequeñas empresas y liberalizado el proceso de mediación para permitir que empresas privadas participen; sin embargo, su expansión ha sido sumamente moderada. Alemania se ha apoyado en una flexibilidad numérica interna, tratando de actuar sobre el tiempo extra que representa 3.6% del total trabajado, por lo que es de esperarse que la flexibilidad se oriente hacia la reducción del tiempo extra y la flexibilización de los horarios de trabajo. Sin embargo, no se percibe que los acuerdos laborales involucren flexibilidad en los pagos, por lo que la reforma más que nada transitará en términos de la regulación del tiempo extra; en este sentido se puede suponer que la flexibilidad es numérica interna (movilidad laboral interna). Véase el cuadro 3.

1. La flexibilidad numérica (manejo del volumen del empleo) es casi tan alta como la existente en Estados Unidos, el país más flexible de la OCDE.

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

Cuadro 2		Permiso para estudiar	Sabático	Permiso de paternidad-maternidad
Dinamarca: flexibilidad en la perspectiva de la formación permanente	Grupo de atención con la restricción que tenga más de 25 años	Desempleados, empleados y auto empleados	Empleados	Desempleados, empleados y auto empleados
	Acceso al seguro para desempleo como condición	1 año	Si	No
	Duración máxima	No	1 año (período mínimo de 13 semanas)	26 semanas (13 semanas si el niño tiene menos de un año)
	Permiso incondicional para el aplicante	No	No	Si
	Reemplazo obligatorio del aplicante	No	Si	No
	Nivel de beneficio (% del seguro para el desempleo)	1	60 (formalmente 80)	60 (formalmente 80)

Cuadro 3	Forma de flexibilidad	Enfoque de la política	Dirección	Dirección	Enfoque de la política	Formas de seguridad
Alemania: seguridad sobre flexibilidad	Numérico externo				+	Seguridad en el empleo
	Numérico / Interno	+	+	+		Seguridad en el trabajo
	Funcional / Interno				+	Seguridad en el ingreso
	Flexibilidad en el salario		+			Combinación de seguridad

Desde los años ochenta los Países Bajos revitalizaron los acuerdos sociales para atender los problemas económicos y sociales, muy particularmente los que se vinculaban a la competitividad, el crecimiento de los empleos y la conflictividad social. Una apuesta holandesa era flexibilizar el mercado laboral con el fin de generar una nueva corriente de inversión extranjera y con ello revitalizar el empleo; de hecho, este propósito se alcanzó cuando logró convertirse en el socio más importante de Estados Unidos en materia de inversión extranjera acumulada. Hasta los años ochenta esa sociedad se caracterizó por una fuerte inflexibilidad laboral, particularmente por una fuerte protección en contra del despido y una pasiva política de seguridad social, lo que había conducido a un crecimiento importante del desempleo. Bajo esta perspectiva se plantearon varias tareas: flexibilizar el mercado de trabajo para promover el crecimiento económico y mejorar la posición competitiva del país; dotar de viabilidad al sistema de seguridad social; combatir las desventajas y los efectos negativos de la flexibilización del trabajo de lo que se denominó como *flexworkers*, para lo cual se consideró establecer ciertos estándares mínimos, y establecer una ley de despidos. Todos estos acuerdos formaron el acuerdo sobre Flexibilidad y Seguridad que sería la base de la Ley de Flexibilidad y Seguridad de 1999 (véase el cuadro 4).

Cuadro 4	Flexibilidad	Seguridad
Países Bajos: puntos principales de la Ley de Seguridad y Flexibilidad Laboral	<ul style="list-style-type: none"> - modificación a las reglas vigentes para contratación de corto plazo: después de tres contratos consecutivos, o si la duración de los contratos consecutivos ha sido de tres años o más. En este caso se establece un contrato por tiempo indefinido (antes era después de una extensión) - se elimina el permiso obligatorio para el trabajo temporal y se elimina el tiempo máximo para este tipo de trabajo - el período de notificación es de un mes en principio, con un máximo de cuatro meses (anteriormente era de seis meses) - el procedimiento para el despido se reduce y en el caso de redundancia, debido a la situación económica del empleador, los empleados no requieren registrar una objeción como mecanismo para recibir los beneficios del seguro para el desempleo 	<ul style="list-style-type: none"> - introducción de apoyos legales si se supone que existió un contrato previo - pago mínimo de tres horas a los trabajadores temporales - regulación de la división de los riesgos de trabajo - a partir de la vigencia de esta ley, el contrato para un empleo temporal se elimina - protección contra el despido de los trabajadores que realizan tareas de representación sindical en la empresa - demandas para disolver un contrato de empleados discapacitados; debe acompañarse de un plan de reintegración

Los resultados en Holanda fueron muy positivos. En 2000 la tasa de participación laboral superó 70%, porcentaje fijado como meta en la UE para 2010. El éxito obedeció a múltiples factores, como las reformas para aumentar la competitividad y la flexibilidad de la economía, el tipo de cambio favorable a las exportaciones y la moderación salarial, así como la reducción de las horas de trabajo, todo lo cual se tradujo en tasas de desempleo (alrededor de 4%) muy por debajo de las registradas en los demás países de la Unión Europea. Ello también se debió a que una parte significativa de la fuerza laboral (mayor que la de aquellos países) se encontraba bajo los beneficios de las pensiones de invalidez (9.5% de la fuerza laboral).³

El balance de estas experiencias pone de relieve la importancia central de las políticas macroeconómicas, así como de los marcos específicos en los que se negociaron los acuerdos de largo plazo. En particular, resultaron esenciales la incuestionable representatividad y legitimidad de los actores, así como el alto grado de confianza entre ellos, el espacio asignado a la interlocución social a distintos niveles, el equilibrio de fuerzas que impidió que algún actor impusiera su propia lógica, la transparencia, la credibilidad y la efectividad de las instituciones existentes, así como la fortaleza previa y la extensión de los respectivos estados de bienestar. Se trata de factores que, sin lugar a dudas, no estuvieron presentes en la misma medida o, en el mejor de los casos, eran muy frágiles en otras experiencias de reforma laboral, lo que explica en gran medida las diferencias en el alcance, la orientación y los resultados alcanzados.

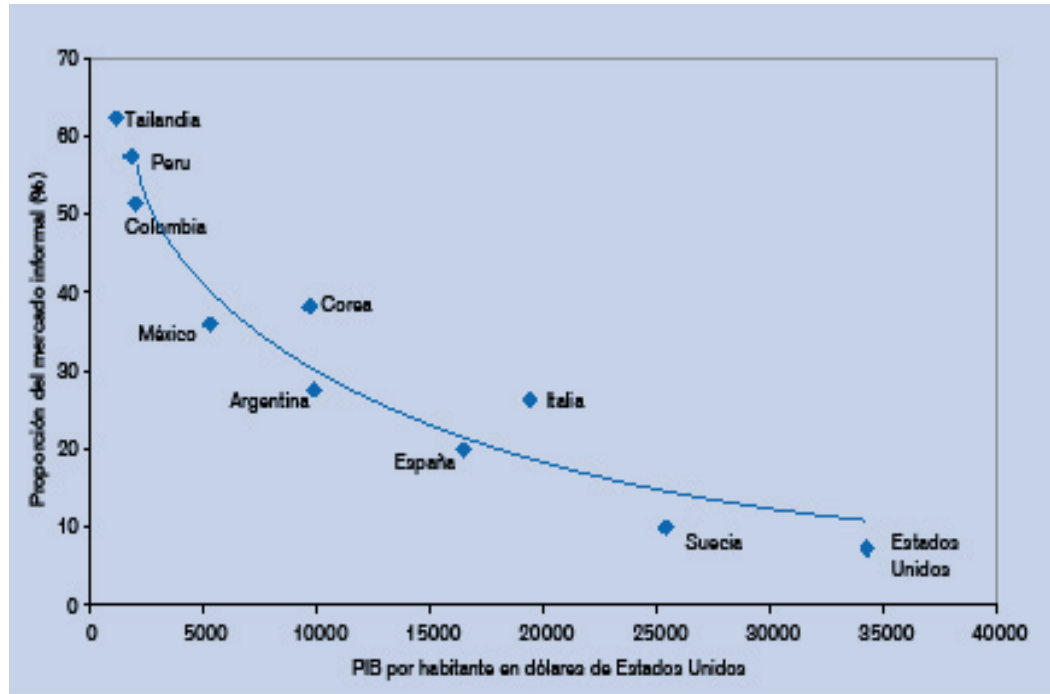
América latina: reformas laborales en un marco de liberalismo económico. Flexibilidad con débil seguridad social

Las reformas laborales en América Latina se enmarcan en un clima de liberalismo económico, con débiles sistemas de protección social y una perspectiva de competitividad vinculada a los costos, lo que conduce a reformas basadas en una reducción de estándares y en el debilitamiento de esquemas de organización sindical. A lo anterior se suma un creciente nivel de informalidad en el mercado laboral (véase la gráfica 4) que da lugar a un marco aún menos propicio para emprender un programa de reformas. En esta perspectiva se ha considerado esta vía como un mecanismo para unificar los mercados, pero en ningún caso se ha pensado un paquete de reformas donde se complementen las reformas laborales con las de la seguridad social. Por el contrario, los gobiernos latinoamericanos han desmantelado el antiguo sistema de pensiones basado en la solidaridad intergeneracional a otro sustentado en la capitalización; asimismo han debilitado el papel de los sindicatos como interlocutores de los trabajadores. En este sentido la flexibilización de los mercados laborales ha estado inmersa en un proceso de reorganización social.

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

Gráfica 4

Mercados
informales
de empleo vs
PIB por habitante



En América Latina los procesos de reforma laboral no se han inscrito en el marco de una reforma del Estado, sino que han sido producto de coyunturas específicas derivadas del ajuste de políticas a esquemas de corte liberal. Chile experimentó sus cambios más profundos en las reglas laborales durante la dictadura que siguió al golpe de 1973, lo que se acompañó de una generalizada represión sindical. Estos cambios ocurrieron primero por la vía de los hechos y se formalizaron a partir de 1979, cuando se derogaron numerosas leyes y se eliminaron las restricciones para el manejo discrecional de las relaciones laborales, se redujeron las facultades de los sindicatos y se introdujo una reforma sustancial al sistema de seguridad social tendiente a su privatización. A partir de 1989 se inauguró una nueva etapa de reformas, que siguió al triunfo de la democracia política y que se ha considerado como un esfuerzo por restaurar derechos y libertades eliminados durante la dictadura, así como un fortalecimiento de los mecanismos de vigilancia para el cumplimiento de las normas laborales. Sin embargo, este caso ilustra las limitaciones del proceso de reforma laboral que se derivaron de la decisión política de mantener en lo fundamental los lineamientos económicos heredados del régimen militar. Aunque la democracia obligó a reconocer la interlocución sindical y fortalecer la fiscalización gubernamental, los empresarios y las exigencias derivadas del modelo exportador presionaron con relativo éxito para evitar una reforma innovadora que permitiera una mejor socialización de los riesgos que la que se deriva de la exigencia del pago de indemnizaciones ante los despidos injustificados, aun cuando se dieron los primeros pasos en esa dirección al adoptarse políticas activas de mercado de trabajo y aprobarse el seguro de desempleo en 2001 (Campero, 2002).

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

El caso de Brasil ilustra las mayores oportunidades para una reforma integral e innovadora, al ser adoptada como consecuencia de un proceso de transición política que precedió en más de un lustro al inicio de las políticas orientadas al mercado. La reforma constitucional de 1988 fortaleció los derechos individuales y colectivos (muchos de los cuales ya se ejercían en la práctica) y mantuvo algunos de los mecanismos en los que se sustentaba tradicionalmente el poder sindical (unicidad sindical, impuesto sindical obligatorio, derecho de huelga) al tiempo que se redujo la intervención estatal (Bensusan y Von Bülow, 1997). Aunque se mantuvieron las estructuras corporativas, la capacidad del “nuevo sindicalismo” para frenar el alcance de las reformas flexibilizadoras y trasladarla al terreno de la negociación colectiva, así como para conseguir la adopción de programas innovadores, fue mayor que en los otros dos países (en gran medida debido a la capacidad de movilización mostrada durante los ochenta).

Dos habrían sido en principio las tendencias de las reformas adoptadas en la región: una de ellas, más fuerte que la otra, apuntó a la reducción de costos laborales y a la modificación a la baja de los derechos individuales con un fuerte énfasis en la promoción de flexibilidad en las empresas (Argentina y Chile en una primera etapa); otra se habría dirigido a consolidar, mejorar o modernizar los derechos e instituciones (Argentina, Brasil y Chile, en una segunda etapa). Aunque en algunos de estos países de manera paralela se hicieron cambios en los sistemas de seguridad social y en las políticas de mercado de trabajo, no se logró la articulación necesaria para responder a las exigencias de mayor flexibilidad de las empresas y al mismo tiempo proteger a los trabajadores. Por el contrario muchos de los cambios se hicieron de forma tal que al combinarse, se acentuaron las tendencias hacia el aumento de la precariedad y la exclusión social, aun cuando hay diferencias importantes según países. Otra cuestión a destacar es que, si bien es cierto que en lo fundamental no se eliminaron las restricciones en el manejo de las relaciones laborales, ante la imposibilidad de ofrecer nuevas vías de protección al conjunto de los trabajadores (por ejemplo, seguridad social para los trabajadores con contratos atípicos o precarios), los esfuerzos y los logros fueron aún menores en cuanto al fortalecimiento de las organizaciones sociales y las instancias gubernamentales, cuya capacidad de representación y fiscalización, respectivamente, fue afectada severamente por el proceso de reestructuración económica.

México: la trampa de las reformas en un entorno de debilidad institucional

México ha mantenido su legislación laboral por más de medio siglo; en las últimas décadas se han presentado diversas propuestas para actualizarla y dotar de mayor flexibilidad al mercado de trabajo. Sin embargo, las avenidas que se han querido transitar para darle salida a esta propuesta se han enmarcado en debates mucho más amplios en torno a la reorganización del poder en el país, que en el fondo implican una reforma del Estado mexicano. El resultado ha sido el estancamiento de las negociaciones entre los diversos grupos involucrados, pues los intentos por hacer prevalecer alguna posición han conducido a un juego suma cero, donde todo mundo ha perdido. De acuerdo a Bensusan (2003):

Entre los principales factores que explican por qué no se ha reformado la legislación laboral mexicana se encuentran el fracaso de los métodos de "concertación", cuya credibilidad quedó sumamente comprometida después de 15 años de arreglos con costos y beneficios desequilibrados; la ausencia de una mayoría legislativa bajo control del Poder Ejecutivo (misma que se desaprovechó mientras existió, como ocurrió hasta 1997); el escaso margen en el que se mueve el nuevo sindicalismo para promover una reforma laboral integral y con garantías articulada a la reforma del modelo de desarrollo y del Estado; el creciente poder de los empresarios para imponer sus necesidades en los hechos (lo que se tradujo en una escasa efectividad de los derechos de los trabajadores) y la decisión del gobierno del cambio de mantener a toda costa como interlocutor privilegiado al sindicalismo tradicional, principal perdedor en el caso de adoptarse un modelo laboral alternativo. Aunque existen propuestas de más amplio alcance y con grados más altos de innovación, provenientes de medios políticos (PAN y PRD) y sindicales (UNT) que buscan dar una respuesta más completa a los problemas laborales nacionales con base en la experiencia de los países que los precedieron en el cambio institucional, la propuesta CCE-CT desatiende todas las enseñanzas: insiste en aumentar la flexibilidad en los centros de trabajo por la vía unilateral y sin preocuparse por mejorar la protección del individuo; aumenta los candados que sujetan la vieja e ineficiente estructura sindical del país; mantiene intacta la estructura de la justicia laboral (tripartita y dependiente del Poder Ejecutivo), cuya credibilidad ha sido muy afectada por diversas razones; no incluye cambio alguno destinado a aumentar la probabilidad y el monto de las sanciones ante las transgresiones a la legalidad y no establece articulación alguna entre los cambios en la legislación laboral, las deficiencias en las instituciones de seguridad social y la fragilidad e insuficiencia de las políticas pasivas y activas del mercado de trabajo. El tema del seguro de desempleo, que formó parte de las reformas en los otros tres países latinoamericanos y sigue siendo un pilar de la protección social en los países desarrollados, ni siquiera fue parte de la agenda de las reformas, al igual que quedaron fuera los temas constitucionales (Bensusan, 2003).

La pregunta que surge es: ¿qué significa realizar una reforma en un país donde no se cumple con la normatividad laboral? Efectivamente en México existe una amplia discrecionalidad para cumplir la legislación actual, lo que en la práctica concede un amplio espectro de flexibilidad a la contratación que refuerza una posición conservadora por parte de los empresarios, esto es, sin reformas ya se dispone de flexibilidad. Por otra parte, los sindicatos más tradicionales ven en esta forma de organización una forma de permanencia, lo que también induce a adoptar una posición conservadora. La reforma propuesta por el gobierno actual intenta profundizar la flexibilidad que *de facto* ya se tiene. Para ello se

sugiere reducir la estabilidad laboral, proponiendo una visión numérica externa (movilidad de la mano de obra con base en nuevas contrataciones), sin apoyar la transición con la creación de un seguro para el desempleo ni de un programa de readecuación de las capacidades laborales para la recontractación en nuevas áreas.

Este enfoque en vez de salir al paso al problema de la informalidad, *de facto* agudizaría la segmentación del mercado y profundizaría los problemas de la actual legislación. Frente a este proceso queda claro que la única vía para realizar la reforma es incluirla en una política de reformas de más amplio espectro que involucren todo el conjunto de relaciones que norman la vida de los participantes en el mercado laboral. Clave en este proceso será la reforma del sistema de seguridad social para asegurar a los trabajadores que las modificaciones a la ley del trabajo no actuarán en su contra, sino que lo que se busca es dotar de flexibilidad al esquema de contratación para adaptarlo a un mercado laboral mucho más dinámico que requiere de movimientos frecuentes. En este sentido la ampliación de la seguridad social es un paso previo a la reforma laboral, ya que es la única forma de evitar que la aplicación de la nueva legislación dañe los niveles de bienestar de los ciudadanos. De este debate surge el concepto de seguridad ciudadana como elemento esencial para asegurar el bienestar del trabajador como integrante de la sociedad y al mismo tiempo defender sus derechos en el centro de trabajo. Esta doble situación es la que los países europeos han logrado garantizar con un amplio sistema de seguridad social que permite que los ciudadanos siempre encuentren una red de protección social –seguro para el desempleo, transferencias si caen por debajo de un nivel de ingreso determinado– independientemente de su centro de trabajo (derechos ciudadanos *versus* derechos corporativos).

En el espectro de la red social la solidaridad social se recupera por la vía institucional. La estructura de protección social basada en el empleo ha configurado esquemas no solidarios por parte de las fuerzas corporativas, las cuales tratan de asegurar su espacio de poder político, económico y social, sin considerar el problema de la exclusión. No existe por parte de estas organizaciones una propuesta para incorporar a los participantes del mercado informal en el sistema de seguridad social, lo que profundiza la segmentación de los mercados laborales, sin que se den cuenta que esta segmentación cuestiona su legitimidad como representantes de los trabajadores.

La subsistencia del esquema actual es cada vez más endeble, ya que el sistema de protección tradicional protege cada vez menos a los trabajadores; por lo mismo debe ser la sociedad en su conjunto la que racionalice y actualice este proceso. Hoy por hoy existe una amplia diversidad de formas de contratación que poco tienen que ver con los esquemas tradicionales, como la subcontratación de los servicios que permiten contrataciones sin que se aseguren todos los derechos de los trabajadores. Las modalidades de esta flexibilización por la puerta trasera, revela la forma de cómo los mercados laborales se organizan para encarar las rigideces legales, dando origen al peor de los mundos laborales ampliando el caos del entorno sin contribuir a la creación de empleos formales. En la actualidad el esquema de contratación arroja una creación de empleos formales más baja que en el pasado. Ello demuestra que los empresarios acuden cada vez en mayor medida a formas de subcontratación formal e informal y para abatir sus costos de producción. Frente a estas nuevas formas de contratación, es preciso buscar nuevas necesidades de protección social que permitan garantizar mínimos de bienestar.

Bibliografía

- Bensusán, Graciela, "Alternancia política y continuidad laboral: las limitaciones de la propuesta del CCE/CT" en J. A. Bouzas Ortiz (Coordinador), *Reforma Laboral. Análisis crítico del Proyecto Abascal de reforma a la Ley Federal del Trabajo*, UNAM/FAT/UNT, México, 2003.
- Bensusán, Graciela, "Reformas laborales en países desarrollados y en desarrollo sobre el conservadurismo y la innovación institucional", *Perfiles Latinoamericanos*, 22 de junio de 2003.
- Bensusán, Graciela, *El modelo mexicano de regulación laboral*, Plaza y Valdés, México, 2000.
- Bensusán, Graciela y Marisa Von Bülow, "La reforma institucional del corporativismo sindical: las experiencias de Brasil y México", *Perfiles Latinoamericanos*, año 6, núm. 11, diciembre de 1997, pp. 185-229.
- Bouzas Ortiz, J. A. (coordinador), *Reforma Laboral. Análisis crítico del Proyecto Abascal de reforma a la Ley Federal del Trabajo*, UNAM/FAT/UNT, México, 2003.
- Carnoy, Martín, *El trabajo flexible en la era de la información*, Alianza Editorial, Madrid, 2000.
- Campero, Guillermo, "Reformas macroeconómicas, mercados de trabajo y políticas laborales: Chile 1973-2000" (*mimeo*), Santiago, septiembre de 2002.
- Coe D. y D. Snower, "Policy Complementarities: The Case for Fundamental Labor Market Reform", *IMF Working Paper* No. 96/93, 1 de agosto de 1996.
- Haagh, Louise y María Lorena Cook, "Occupational rights and new employment regimes in emergent economies". Prepared for delivery at the 2003 meeting of the Latin American Studies Association, Dallas, Texas, 27-29 de marzo de 2003.
- Klammer, Ute, "On the path towards a concept of "flexicurity" in Europe", *SASE* 2001. 13th Annual Meeting on Socio-Economics University of Amsterdam, Amsterdam, The Netherlands, 28 de junio al 1 de julio de 2001.
- Madsen, Per Kongshøj, "The Danish Model of "Flexicurity" – A Paradise with some Snakes", European Foundation for the

El problema que subyace en las reformas laborales no es sólo de orden técnico sino sobre todo político y está fuertemente asociado con las transformaciones en este ámbito, principalmente en el escenario de la reforma del Estado. Ante los graves problemas de viabilidad del actual sistema de seguridad social y el creciente tamaño del sector informal, que en los hechos deja fuera de toda protección a quienes ahí se ubican, destaca la insuficiencia de las reformas adoptadas hasta ahora en este ámbito, así como el insuficiente interés en promover nuevos derechos ocupacionales vinculados a la ciudadanía, como en Brasil y en menor medida en Chile.

No hay que olvidar que la lógica del sindicalismo dominante en México no ha sido la de defender recursos de organización colectivos, que aseguren un poder de negociación al servicio de los agremiados, como se hizo en otros países, sino exclusivamente sus privilegios como cúpula, pues hace tiempo dejaron de representar a los trabajadores y no tuvieron que rendir cuentas ante ellos. Además, por su naturaleza marcadamente corporativa, no se han diseñado estrategias destinadas a conseguir el respaldo de un público más amplio ni se han preocupado por defender al conjunto de los trabajadores, con o sin empleos formales. En suma, en estas condiciones es fácil explicar por qué el sindicalismo dominante se ha limitado a ceder derechos individuales para preservar artificiales monopolios de agremiación con la complicidad empresarial, sin preocuparse por renovar y hacer efectivas ni siquiera viejas demandas que han probado ser eficaces en otros países para proteger a los trabajadores o mejorar las oportunidades de empleo, como la adopción de un seguro de desempleo (que, con todas sus limitaciones, ya ha sido adoptado en Argentina, Brasil y Chile) o la reducción de la jornada (como en Chile en 2001).

Aunque el nuevo sindicalismo quisiera impulsar este tipo de reformas, en la actualidad carece del poder necesario para influir en la agenda gubernamental, de cara al creciente poder empresarial y a su presencia abierta en las principales instancias gubernamentales en el ámbito laboral. Así, no existen garantías –como tampoco las hubo en Chile y Argentina– para entrar a un debate sobre el tema de la flexibilidad en el que no se tema perder derechos. Tampoco se ofrecieron incentivos políticos o de otro tipo que aumentaran las posibilidades del cambio, como sí ocurrió en esos países, al reducirse las jornadas, mejorarse el sistema de fiscalización o crearse el seguro de desempleo. Ello se debe a que las asimetrías parecen ser más marcadas en México: en este país los empresarios piden más flexibilidad, aunque en los hechos ya la tengan, pero no se admite que el problema principal es la indefensión de los trabajadores ante la escasa efectividad del sistema tradicional de protección heredado del viejo régimen posrevolucionario y que no puede dejarse de lado al discutir las necesidades empresariales.

El problema de los altos niveles de incumplimiento de las normas laborales y la baja probabilidad de detección (e incluso el desinterés histórico en mejorar esta situación en México) no ha recibido la atención necesaria. En

Improvement of Living and Working Conditions Interactions Between Labour Market and Social Protection, Bruselas, 2002.

Palomino, Héctor, "Los cambios en las regulaciones laborales en Argentina en los '90" (*mimeo*), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2002.

Wilthagen Ton, Frank Tros y Harm Van Lieshout, *Towards "flexicurity"?: balancing flexibility and security in EU member states*. Invited paper prepared for the 13th World Congress of the International Industrial Relations Association (IIRA), Berlín, septiembre de 2003.

Wilthagen, T. y R. Rogowski, "Legal Regulation of Transitional Labour Markets" en G. Schmid y B. Gazier (eds.), *The Dynamics of Full Employment: Social Integration through Transitional Labour Markets*, Cheltenham: Edward Elgar, 2002, pp. 233-273.

este terreno hay que concluir que la adopción de reformas más complejas que, además de mejorar el sistema de fiscalización y vigilancia, combinen una mayor flexibilidad con una más efectiva protección social, incluyendo "nuevos derechos ocupacionales" vinculados a la situación en el mercado de trabajo y no a una firma en particular, podría ser el único camino para lograr una mayor cobertura y eficacia en la protección de los trabajadores.

Lo anterior obliga a evaluar previamente la calidad y el desempeño de las instituciones existentes como punto de partida para decidir qué se debe conservar o transformar a la vez que para lograr un diseño apropiado de los nuevos derechos y de los incentivos que aumenten la efectividad de aquellas. Sin ello, estos últimos correrían la misma suerte que los derechos tradicionales, cuya gran mayoría nunca se ha cumplido para amplios segmentos de trabajadores, aspecto sobre el cual parece existir consenso al menos en Brasil y Chile, pero que apenas se ha admitido en México. Contar con diagnósticos precisos que contribuyan a poner de manifiesto esta situación y a construir este consenso en México es indispensable si se quiere partir de bases firmes que realmente amplíen las oportunidades de la reforma.

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