

LAS RELACIONES DE TRABAJO EN AMERICA LATINA

por

Juan Raso Delgue

I. INTRODUCCIÓN

Las crisis, los cambios tecnológicos, las nuevas modalidades de organización del trabajo, la caída de las barreras arancelarias y todos los demás fenómenos que de alguna manera se resumen en la cuestión de la globalización de la economía han tenido un impacto profundo en los sistemas de relaciones laborales de América Latina. Si ese impacto se ha registrado en economía a gran escala –pensemos en Europa y en los Estados Unidos de América–, la repercusión en los países latinoamericanos ha sido mucho más dura en virtud de la precariedad de economías calificadas tradicionalmente como *emergentes, en vía de desarrollo, etc.*¹.

Es posible identificar dos grandes mutaciones: la primera relativa al rol que tradicionalmente desempeñaron los actores sociales, la segunda relativa a la segmentación del sistema de relaciones laborales.

II. LOS ACTORES Y EL CAMBIO

Este primer capítulo está dedicado a examinar brevemente las modificaciones que se produjeron en los tradicionales actores sociales.

El Estado

En América Latina -más que en otros sistemas y seguramente a consecuencia de las tradiciones coloniales hispánicas y portuguesas- el Estado ha tenido un rol central en el sistema de relaciones laborales ya sea como empleador que como regulador de las economías nacionales. Su rol se caracterizó siempre por un marcado intervencionismo, manifestado en diversas formas: a) fuerte proteccionismo de la producción nacional; b) protagonismo en el sistema de relaciones laborales a través de una amplia reglamentación legal y -según los

1. Agradecemos en especial modo los colegas que han colaborado con ideas y sugerencias en este trabajo: Emilio Morgado Valenzuela (Chile), Héctor Lucena (Venezuela), Carlos Toselli (Argentina) y Adolfo Ciudad (Perú), Humberto J. Jaramillo (Colombia), Carlos de Buen Unna (México) y Jeferson Coelho (Brasil). Muchos de los datos contenidos en este trabajo son de su autoría; al autor sólo corresponde la responsabilidad del manejo de los mismos.

casos- el control del movimiento sindical o la limitación de su actuación; c) generador de empleos de baja productividad, transformándose en el principal empleador nacional, a través de gigantescas estructuras burocráticas.

Durante medio siglo (años '30 a comienzos de los '80), puede afirmarse que existió en América Latina un verdadero pacto entre el Estado y los empresarios que permitió el desarrollo de un sistema de relaciones laborales "protegido". Los trabajadores y sus organizaciones proclamaban los conflictos en reivindicación de aumentos salariales; los empresarios podían satisfacer esos reclamos en la medida que el Estado "protegiera" el traslado del aumento de los salarios a los precios. La protección consistía en asegurar al empresario nacional la competitividad en el mercado y para ello el Estado debía aplicar altas tarifas arancelarias a los productos importados. Ese círculo virtuoso -conflicto/aumento salarial/traslado a los precios/protección aduanera - que constituyó la base del sistema y de la prosperidad de la "industria nacional", creció a expensas de una economía en deterioro y de un déficit público que se transformó en el conocido fenómeno latinoamericano de la "deuda externa". A partir de la década del ochenta el Estado comienza un proceso de transformación que lo va alejando de esa imagen de Estado protector y mediador en el sistema. El Estado de bienestar social, el Estado asistencial cede ante la concepción de un nuevo Estado que debe retirarse en lo posible del sistema, dejando que el mismo se regule por las leyes naturales del mercado. El nuevo Estado se apoya en realidad sobre viejas ideas, que permiten hoy hablar de un *laissez-faire*.

El impulso de las ideas neoliberales lleva hacia una reelaboración del modelo tradicional y se van consolidando -especialmente en nuestro continente- criterios a los que los economistas atribuyeron valor cuasi-dogmático:

1. La inflación es un mal de la economía que debe necesariamente ser contenido y posible-mente eliminado.
2. Los aumentos salariales son una importante causa de inflación, por lo que deben instrumentarse políticas que eliminen los automatismos y vinculen los aumentos a la productividad.
3. El desarrollo económico se alcanza a través de una mayor competitividad internacional, que premiará las empresas más eficientes y castigará aquellas que no se adapten al cambio. Los altos costos laborales son un factor que contribuye a bajar la competitividad de la empresa.
4. El pesado e ineficiente aparato burocrático de los Estados, que se materializa especialmente en su Administración Central y en el sistema de seguridad social, es en gran parte responsable del importante déficit público.

Estos criterios promovieron la aplicación de recetas neoliberales en todo el continente, que bajo el rótulo de "políticas de ajuste"², marcaron un cambio en el que se privilegia lo

2. Para el Diccionario de la Real Academia Española, *ajustar* significa "conformar, acomodar una cosa a otra". Subyace en ese concepto de *ajuste* cierta idea de cambio: para que una cosa se conforme, se acomode a otra, de alguna manera debe adaptarse, modificarse, en definitiva cambiar. La noción gramatical nos ayuda a comprender que el *ajuste* es en definitiva un cambio de reglas - económicas y jurídicas - que deben acomodarse a realidades nuevas: en tales realidades, el *ajuste*, el *cambio* privilegiará lo económico sobre lo social.

económico sobre lo social. En el sistema de relaciones laborales las políticas de ajuste significaron: a) en lo jurídico, la flexibilización y/o desregulación de las normas de protección del derecho del trabajo; b) en lo social, la pérdida de sistemas -aún imperfectos- de distribución del ingreso y de equilibrios sociales, que determinaron la expulsión hacia la marginalización y la informalidad de altos porcentajes de población; c) desde el punto de vista estructural, la reducción de las dimensiones del Estado con políticas de privatización y la reestructuración de la seguridad social a través de la disminución o postergación de beneficios y la promoción de seguros privados.

El nuevo rol del Estado se materializa en la aprobación de una serie de normas cuyo principal objetivo son la flexibilización de la relación laboral y la privatización de la seguridad social.

Algunos ejemplos clarifican el proceso:

En Argentina se aprueban un serie de normas que modifican el régimen general del contrato de trabajo, a través de diferentes caminos: la Ley 24.013 introduce los llamados "contratos promovidos", mientras que la Ley 24.465, denominada ley de flexibilización, incorpora el contrato de aprendizaje, el periodo de prueba, el contrato de trabajo de tiempo parcial y la modalidad especial de fomento de empleo. Por su parte la Ley 24.467 que regula las Pymes, establece la disponibilidad colectiva *in pejus*, modifica la ultraactividad y el sistema de articulación convencional y obliga a establecer en los convenios de actividad normas de descuelgue para la pequeña y mediana empresa. Finalmente la Ley 24.547 (Ley de riesgos de trabajo) elimina la responsabilidad civil del empleador salvo el caso de dolo y la Ley 25.013 disminuye los montos indemnizatorios del despido común. Un norma interesante es la Ley 24.522 (Ley de Concursos y Quiebras) que establece la figura del convenio colectivo de crisis. Este instrumento permite la renuncia de los privilegios laborales y determina la caducidad automática del convenio de actividad para la empresa en quiebra.

En Venezuela, el proceso de flexibilización se efectiviza a través de diversas intervenciones sobre el contrato de trabajo típico: un porcentaje del salario no es más imputable al pago de beneficios derivados de ese mismo salario, amplia flexibilización de la jornada, extensible más allá del límite semanal (siempre que el promedio semanal no exceda de las 44 horas en ciclos de tres semanas), promoción del contrato de trabajo a tiempo parcial.

También en Colombia se han extendido modalidades de retribución, que formalmente no constituyen salario para el derecho del trabajo y la seguridad social. En particular se señala el llamado "salario integral", retribución superior a diez salarios mínimos nacionales (aprox. U\$S 1.550), que puede ser comprensiva de todos los beneficios sociales.

En Chile, el proceso de flexibilización siguió un camino distinto, puesto se anticipó a los demás países del continente en la aplicación de políticas neoliberales. Es así que la legislación de los años '70 y '80 derogó muchas normas de protección del contrato de trabajo (especialmente sobre terminación de la relación de trabajo) y reestableció el despido "ad nutum" incorporando -entre otras- causales que obedecían a una motivación política de la conducta del trabajador. La reforma de los '90 derogó el despido "ad nutum", eliminó las "justas causas" de origen político y la que consideraba que el huelguista luego de treinta días de suspensión del trabajo renunciaba voluntariamente al derecho a la indemnización.

Sin embargo se mantuvo la legislación flexibilizadora del contrato de trabajo del periodo anterior, por lo que no fue necesario legislar nuevamente en esta materia. Las consecuencias de estas normas han llevado a un protagonismo del contrato individual de trabajo y una mayor presencia de *jus variandi* patronal.

El proceso de reformas laborales flexibilizadoras en Perú comienza en 1991 con el Decreto 728, luego modificado por la ley 26.513 que introduce la "intermediación laboral". Por su parte la Ley 26.513 de 1995 introdujo en el sistema peruano el despido libre y sin causa. De ese modo se sustituyó el régimen tradicional de despido causado, por el que no se podía despedir a un trabajador sin justa causa (régimen de estabilidad), por un sistema con despido *ad-nutum*, con una indemnización máxima equivalente a doce remuneraciones. También prevé el sistema peruano contrato a tiempo parcial, que cuando no superan las cuatro horas diarias, no generan ningún tipo de indemnización por despido.

En México no ha existido propiamente una reforma legal. Han sido la negociación colectiva y el creciente poder empresarial los impulsores de amplios canales de flexibilización. Se señala también la presencia masiva en las zonas de frontera con los Estados Unidos del fenómeno de las *maquilas*, donde el trabajo se realiza en condiciones de extrema desregulación.

En Brasil más que de una flexibilización legal, es posible individualizar una flexibilización judicial. El poder normativo de la Justicia del Trabajo tiene un rol importante en las políticas flexibilizadoras. Muchas veces esta función se cumple a través de la anulación de normas contenidas en convenios colectivos. Otros aspectos de la desregulación en Brasil son los contratos por tiempo parcial, los "bancos de horas" (posibilidad de compensar el trabajo extraordinario con horas de descanso) y finalmente la desindexación salarial.

En Uruguay el proceso flexibilizador fue menos ostentoso, lo que permite hablar de Rosenbaum y Garmendia de *el discreto proceso uruguayo de reforma laboral*³. Sin introducir normas "expresamente" flexibilizadoras, dos elementos han provocado la flexibilización de hecho: a) la no intervención del Estado a partir de 1992 en la política salarial, lo cual ha librado el 85% de la actividad a una negociación salarial básicamente individual; b) la aprobación del art. 29 de la Ley 16.906 que ha reducido la posibilidad de reclamar créditos a un plazo de dos años desde la fecha de la demanda hacia atrás (la anterior ley preveía un plazo de 10 años), lo que equivale al *blanqueo* de toda irregularidad laboral más allá de ese plazo.

Si bien el Estado sustenta la necesidad de retirarse del sistema de relaciones laborales, el grave deterioro del sistema en materia de ocupación y la necesidad de formar trabajadores para los nuevos métodos de producción lo lleva a intervenir con nuevas políticas de empleo. Subyace la duda sobre cuando dichas políticas responden a una legítima voluntad de generar mayor capacitación en los trabajadores y cuando son sólo un "caballo de troya" para justificar la flexibilización de la relación de trabajo.

De todos modos debemos reseñar algunas expresiones de este rol más activo en el sistema.

3. ROSENBAUM J. y GARMENDIA M, *El discreto proceso de reforma laboral en Uruguay*, ponencia a las X Jornadas Rioplatenses de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, La Plata (Argentina), 13 y 14 de agosto de 1999.

En Chile se destaca una labor importante del SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo), que opera en la órbita del Ministerio de Trabajo. Establece y orienta la formación y capacitación, con cargo a los empleadores y entes públicos, y del INACAP (Instituto de Capacitación Profesional). Por otra parte se atiende a una mayor vinculación de la educación formal con la formación y capacitación profesional. Como estímulo a las empresas, la legislación permite descontar un porcentaje de lo invertido en formación y capacitación del impuesto a la renta en actividades supervisadas por el SENCE.

En Venezuela se ha creado el Instituto Nacional de Cooperación Educativa y se recurre a institutos como el de "beca-salario", que permite a las empresas contratos especiales con jóvenes egresados del programa de aprendizaje. En estas becas, el Estado se hace cargo de parte de la retribución del trabajador. Finalmente se autorizan contratos a tiempo determinado para jóvenes con formación.

En México, a través de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social existen programas de formación y capacitación, que pueden calificarse de "marginales". Ha recibido recientemente impulso la educación técnica impartida por el Estado Federal a través del Colegio Nacional de Educación Profesional y Técnicas, que desempeña un papel importante en el sistema.

En Brasil el Fondo de Asistencia al Trabajador permite entregar recursos a las Centrales Sindicales (CUT, Forca Sindical, CET y SDS) para cursos de calificación y colocación de los trabajadores.

En Colombia el Estado ejerce un monopolio en la formación profesional. El organismo rector - el SENA - nació en 1857 y recibe el 2% de las contribuciones de seguridad social. La gran recaudación (aproximadamente 400 millones de dólares por año) ha transformado la entidad en un ejemplo de gigantismo burocrático con sus 8.500 funcionarios. La formación que imparte es además precaria y desactualizada frente a las necesidades del nuevo mercado de trabajo.

En Argentina la ya citada Ley 24.467 sobre Pymes establece como derecho y deber fundamental la capacitación profesional de los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas, quienes tendrán acceso preferente a los programas de formación continua financiados con fondos públicos. Los convenios colectivos de trabajo de las Pymes deberán contener un capítulo especial dedicado al desarrollo del deber y del derecho a la capacitación profesional. Por otra parte el reciente Decreto 434/99 establece beneficios de crédito fiscal para aquellas empresas que realicen inversiones, instalaciones, organización y/o ejecución de centros o actividades específicas para el desarrollo de capacitación integral destinado al sector de la pequeña y mediana empresa.

En Perú se instituyen los "Convenios de Formación Laboral Juvenil" y las "Prácticas Pre-Profesionales", que permiten contratar hasta el 40% del personal con contratos que no se consideran "de trabajo" y por lo tanto están excluidos de la protección laboral. Constituye uno de los ejemplos más relevantes de la "deslaboralización" del contrato de trabajo a través del pretexto de la capacitación.

En Uruguay, se ha instituido en la órbita del Ministerio de Trabajo, la JUNAE (Junta Nacional de Empleo), organismo tripartito presidido por el Director Nacional del Trabajo e

integrado con dos delegados elegidos cada uno por el Poder Ejecutivo a propuesta de las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores. La JUNAE, con importantes recursos que derivan de un porcentaje de aportes a la seguridad social, delinea las políticas de empleo, ejerce la supervisión de las empresas privadas de colocación, ejecuta programas de orientación laboral y profesional, pudiendo para ello celebrar convenios con organismos públicos o entidades privadas nacionales, extranjeras e internacionales. Debe también señalarse la aprobación en el año 1997 de la Ley de empleo juvenil, que establece contratos especiales para jóvenes (*becas de trabajo, aprendizaje, aprendizaje simple y práctica laboral para egresados*), con desgravación de los aportes patronales.

Debe señalar finalmente que parece poco significativa la utilización que los empleadores hacen en América Latina de los estímulos fiscales a la formación y capacitación.

La Empresa

A fines de los '80 el empresariado latinoamericano celebró como una victoria el advenimiento la libertad de mercado, antigua bandera ideológica de las organizaciones de empleadores. Sin embargo los vertiginosos procesos de cambio de esta década se han vuelto en muchos casos incontrolables y han transformado la euforia de los primeros años en el temor de haber ingresado en un mundo donde el mercado y un nuevo capital, fantasmal y autónomo, son los nuevos amos. Ya no es posible hablar de un concepto único de empresa: frente a la gran empresa, se expande la mediana y la pequeña con objetivos y estrategias distintas.

En la realidad latinoamericana coexisten viejos y nuevos modelos empresariales: por un lado se expanden formas de producción que se remiten a criterios pre-taylorista (trabajo negro en proporciones antes desconocidas, maquilas, zonas francas y otras áreas de producción en las que no existe protección laboral), por el otro se abren pasos nuevas expresiones del trabajo organizado, en el que desaparecen los elementos típicos del trabajo industrial. En otras palabras, en América Latina el modelo de la 2a revolución industrial parece haberse agotado y el mundo se abre hacia un futuro, donde coexisten modelos de producción del primer maquinismo con las nuevas formas de trabajo de la revolución postindustrial.

La fragmentación de la empresa-fábrica ha provocado la expansión de la pequeña empresa, con características precisas que la diferencian de la mediana y gran empresa: número reducido de trabajadores con vínculos familiares o personales (mismo barrio, origen social común, etc.), relaciones de solidaridad que se anteponen a la subordinación jurídica típica, capital limitado, que determina la sustitución de tecnologías avanzadas con un importante valor agregado de mano de obra, lugar de producción de características familiares, tendencia a depender económicamente de unos o pocos adquirentes, que compran la totalidad de la producción. La pequeña empresa no es eliminada del sistema, sino por el contrario encuentra en las nuevas formas de organización del trabajo nuevas oportunidades, ya sea "enganchándose" a empresas centrales, ya sea encontrando "nichos" de producción en los que inserta su actividad. Se destaca por ser una importante generadora de trabajo genuino, aunque muchas veces precarizado y fuera del alcance tuitivo del derecho del trabajo. Surgen nuevos fenóme-

nos asociativos, ya sea a nivel del grupo familiar que organiza el trabajo, ya sea a nivel de los trabajadores subordinados que tienen una más estrecha vinculación con el pequeño empresario (Cooperativas de Trabajo Asociado de Colombia, Cooperativas laborales en Perú, Cooperativas en el sector de la pesca en Uruguay). En general estas formas de trabajo asociado - que esconden realidades de trabajo dependiente - tienen menos costos laborales y fiscales que favorecen su extensión en el mercado laboral.

En cuanto a la gran empresa, ésta sigue conservando en América Latina el liderazgo de la conducción económica y un intenso *lobby* con el poder político.

La gran empresa - sin perder su rol hegemónico - redujo sus estructuras a través de nuevas formas de trabajo, que encuentran su principal expresión en la subcontratación y en la tercerización. El poder de *lobby* de las grandes empresas se manifiesta en presiones que desenganchen las unidades periféricas de producción de la responsabilidad solidaria de la unidad central.

Comienzan a aparecer en la jurisprudencia fallos que admiten la tercerización del proceso productivo sin responsabilidad solidaria del principal (Suprema Corte de Justicia en Chile), mientras que en la doctrina se abren paso opiniones que intentan liberar de responsabilidad solidaria aquellos procesos productivos que no constituyen el giro principal de la empresa (limpieza, vigilancia, servicios de comedor, etc.).

De todos modos el fenómeno de la tercerización preocupa en casi todos los países, porque es cada vez más común recurrir a ella para eludir obligaciones legales. En muchos casos los "terceros" son empresas insolventes frente a las cuales el trabajador podrá ver frustrados sus legítimos créditos laborales.

También debe indicarse que los cambios en los modos de producción y la alta competitividad a la que obliga la globalización, han producido un cambio en la concepción de las relaciones laborales en la vida interna de la empresa. Las relaciones participativas se sobreponen o se enfrentan a las tradicionales relaciones clasistas de confrontación.

Las empresas -aquellas que generan empleo genuino- se quejan porque en sistemas cada vez más necesitados de empleo, se asiste a la paradoja que el Estado ha montado estructuras jurídicas que en vez de premiar, generalmente castigan a las empresas que generan puestos de trabajo. Mayores controles y mayores costos se aplican a las empresas que emplean mano de obra: el sistema jurídico indirectamente premia así aquella empresa con un número mínimo de trabajadores y una gran intervención de la máquina en el sistema productivo. El sistema premia a la pequeña y rica unidad importadora que ha optado por la vía fácil de comprar a fábricas extranjeras y no invertir en trabajo nacional. La situación es realmente paradójica, pero el dilema que ella plantea no es de fácil solución.

Los trabajadores y sus organizaciones

El impacto de la mundialización sobre las organizaciones sindicales en América Latina ha sido violento. Ello obedece en primer término al hecho que las nuevas reglas del mercado han obligado a rápidos procesos de cambios y reestructuración en la empresa. Tales procesos

han significado en la casi totalidad de los casos drásticas reducciones de personal, con la consiguiente debilitación - en muchos casos, aniquilación - de la organización sindical. Evidentemente es muy difícil conservar la solidaridad obrera, cuando los trabajadores entran en competencia entre sí para conservar su empleo.

Es cierto que frente a la reestructuración de diversos sectores de actividad, han surgido nuevas empresas -fundamentalmente en el área de los servicios-, pero estas nuevas empresas en su gran mayoría son de pequeñas dimensiones y es muy difícil en ellas la presencia sindical.

Por otra parte no son indiferentes los cambios de valores que se han producido en las distintas comunidades nacionales, en las que entra en crisis la idea de solidaridad, base del sindicalismo y se privilegia lo individual frente a lo colectivo.

En algunos casos, el de Chile es el más evidente, las dictaduras militares de los años '70 y '80 ha desgastado el poder sindical. A ello se agrega la ausencia, o insuficiencia, de los gobiernos actuales de una acción estatal "pro-labor" en que la "autonomía sindical" da como resultado un acentuación de los desequilibrios de poder entre la empresa y el sindicato.

No sólo ha cambiado la cultura general de la sociedad, sino que ese cambio ha arrastrado un cambio de la *cultura* del trabajador frente al sindicato. Hoy el trabajador está más interesado probablemente en las soluciones puntuales que pueda brindarle su sindicato con relación a su vida familiar (asistencia médica y legal, descuentos comerciales, cooperativas de consumo, estructuras deportivas o vacacionales, etc.) que en los grandes planteos reivindicativos específicos de la actividad laboral.

De esas causas básicas de la crisis sindical -transformación de los modos de producción y cambio cultural- se derivan otras consecuencias que, aunque más específicas, tienen en todo o en parte su origen en aquellas.

Entre estas consecuencias podríamos indicar en primer lugar la grave crisis ocupacional producto de los cambios tecnológicos. A su vez causas específicas como el aumento mundial de la población, nuevos estilos de producción, la fragmentación de la empresa que expulsa mano de obra asalariada, inciden en el congestionado mercado de trabajo. Se produce una gran competitividad entre ocupados e inocupados que debilita la fuerza negociadora de los trabajadores. El trabajador activo, en un sistema en el que las nuevas legislaciones atacan la estabilidad del empleo, teme el despido y por lo tanto se vuelve un elemento mucho más dócil en la relación laboral. El desocupado a su vez considera al trabajador activo como un privilegiado y piensa que debería existir una mayor rotatividad en los empleos: así los jóvenes pretenden que los ancianos salgan antes de sus puestos de trabajo; los desocupados quieren que se reduzca la jornada de trabajo como forma de compartir ese bien cada vez más escaso que es el trabajo; aquellos formados en las nuevas tecnologías no toleran la postergación de sus carreras detenidas por trabajadores cuyos méritos derivan de la antigüedad y no de la profesionalidad. Esta gran competencia entre trabajadores contribuye en definitiva a debilitar la solidaridad obrera, ya precarizada por los apuntados cambios culturales.

Otra causa está relacionada con la descentralización y segmentación del proceso productivo de la empresa. A la gran empresa concentrada en su fábrica, se contrapone una em-

presa mucho más pequeña y flexible que *externaliza* parte de sus servicios hacia otras empresas, generalmente de reducidas dimensiones. Esa fragmentación produce evidentemente una atomización de los trabajadores, que vuelve más difícil su organización.

Otra consecuencia que deriva de los cambios tecnológicos y que tiene sus efectos en la adhesión sindical, es que las nuevas tecnologías han transformado muchos “blue collar” en “white collar”. Asimismo al surgimiento de nuevas categorías profesionales de alta capacitación pero con poca o nula conciencia de clase (Toselli). El antiguo obrero metalúrgico que ensamblaba y soldaba piezas es hoy sustituido por técnicos especializados de túnica blanca que manejan a través de la computadora y de sofisticados robots el proceso de producción. Es indudable que la expansión del sindicalismo estuvo ligada a la fuerza de la *voz* de los “blue collar” en las organizaciones sindicales: la menor presencia de los sectores obreros - la llamada *clase obrera* - en los sindicatos, contribuye a cambiar el perfil de éstos.

Nuevas modalidades de trabajo, como la tercerización, y el abuso de formas contractuales como el contrato a prueba (Argentina y Uruguay) estimulan formas de trabajo donde no ingresa el poder sindical.

Se asiste también al fenómeno de la privatización de las empresas públicas que tenían una alta tasa de sindicalización (Argentina, Venezuela): el despido de trabajadores del sector público o su “tercerización” ha contribuido a la disminución de los niveles de sindicalización.

También debe indicarse como causa del debilitamiento de la fuerza sindical, la crisis ideológica contemporánea, en especial modo la del marxismo. El marxismo -más allá de la valoración que cada uno pueda realizar- constituyó en muchas organizaciones sindicales un elemento de gran cohesión y unidad a la hora de las decisiones.

Paradójicamente, el sindicato encuentra hoy un competidor altamente capacitado en la propia empresa. La nueva empresa ha modificado sus estrategias: hasta hace pocos años, los empresarios adoptaban actitudes defensivas frente a las organizaciones sindicales. Las nuevas estrategias de gestión de recursos humanos plantean el acercamiento de la dirección de la empresa a los trabajadores que en ella desarrollan su actividad. La empresa expresa una mayor atención a los problemas de sus trabajadores, con la finalidad de estimular actitudes más participativas y también - porqué negarlo - con la inconfesada intención de eliminar la intervención sindical.

En América Latina los Estados se han mostrado generalmente prescindentes frente al debilitamiento del poder sindical: sus políticas de no intervención en el sistema de relaciones laborales han tácitamente confirmado el desequilibrio de fuerzas entre la empresa y el sindicato.

Pero si imputáramos todas las causas de la crisis sindical a factores externos, incurriríamos sin duda en una visión simplista y sin lugar a dudas *desresponsabilizadora* de la organización sindical en la actual coyuntura. Cedrola, citando a Touraine y Rosanvallon, expresa que así como existen elementos *exógenos* de la crisis sindical, encontramos elementos *endógenos* que inciden en la baja tasa de adhesión y en la estructura misma del sindicato. Entre estos elementos internos, propios de la organización, encontramos muchas veces la

falta de estrategias adecuadas de crecimiento, de objetivos que respondan al interés real de sus adherentes, de instrumentos de acción acordes al poder de la organización⁴.

En algunos países (Argentina, Colombia, México) se ha producido el anquilosamiento y entronización de ciertos dirigentes sindicales que ha traído como consecuencia el descreimiento en la potencialidad de la acción sindical. En algunos países es notorio el vínculo entre poder político y poder sindical (México). En otros (Argentina) la relación es de vinculación o confrontación según el partido político que detenta en determinado momento el poder. En otros países (Chile y Uruguay) existen “simpatías” entre determinado sector político y el movimiento sindical.

También se señala en diversos países la distancia entre las cúpulas y las bases, mientras es general el desinterés del movimiento sindical hacia los desempleados y los trabajadores autónomos. Se percibe también una resistencia a toda nueva modalidad de trabajo. En vez de negociar nuevas formas de trabajo participativo, la tendencia es la oposición a todo cambio.

En Perú el ya citado decreto 728 del año 1991 que regula la intermediación laboral, de hecho excluye de la posibilidad de sindicalizarse a los trabajadores contratados por la nueva modalidad, porque el sindicato está reservado legalmente para los “los trabajadores de la empresa”. También son excluidos de la organización sindical, los jóvenes contratados con convenios de formación y/o prácticas pre-profesionales, por ser excluidos del derecho del trabajo.

También entre los elementos endógenos está el *discurso* sindical, que muchas veces responde a criterios y mentalidades propios de épocas anteriores. Hoy, en una sociedad que ha sufrido violentos cambios culturales, en un sistema de relaciones laborales donde la solidaridad de la fábrica es desplazada por valores individuales, un *discurso* válido para las realidades de hace 30 años, puede volverse obsoleto, *fuera de moda* y por lo tanto no ser aceptado no sólo por los otros interlocutores, sino por los mismos afiliados o potenciales afiliados. En tal sentido debe reconocerse en términos generales que el sindicato muchas veces —especialmente en nuestras realidades latinoamericanas— es un *mal comunicador*. En un mundo donde existen carreras universitarias que capacitan para la comunicación, en una época dominada por el crecimiento y el impacto de los medios de comunicación, el sindicato sigue confiando su mensaje muchas veces a sus mejores militantes, que no son necesariamente sus mejores comunicadores.

La informalidad

Como hemos reiteradamente expresado en anteriores escritos, en los últimos años se ha producido en América Latina una verdadera consolidación de la informalidad, que permite reconocerla como un nuevo actor social. Nacida como expresión de pobreza y como estrategia de sobrevivencia, ha ido identificando espacios de mercado, de los cuales se ha apropiado.

4. CEDROLA SPREMOLLA G., exposición en el curso de post-grado sobre relaciones laborales en la Universidad de Montevideo (Uruguay), 10.8.96.

do. Aunque es difícil medir la extensión de la informalidad y la misma varía según los países, no es temerario afirmar que en América Latina por lo menos un tercio del mercado de trabajo (en diversos países más de la mitad) está representado por trabajadores informales.

En cuanto a los actores, en principio hay una confusión de la figura del empleador y del trabajador en una misma persona. El informal típico es el dueño del producto que vende, de la *pacotilla* que distribuye directamente al consumidor. Pese al dramatismo que adquiere la informalidad en amplias zonas del continente, no debe desconocerse cierta "atracción" que la misma ejerce: en principio, no hay un patrono, no existe un poder disciplinario, el informal se ajusta a sus propios tiempos y reglas, su ganancia es muchas veces superior a la de los asalariados de baja calificación.

En la dos últimas décadas se ha ido produciendo una verdadera afirmación de la informalidad, que a su vez ha provocado una estratificación económica y social hacia dos sentidos: por un lado se han crecido las empresas distribuidoras de productos a los informales, lo cual evidentemente crea lazos de subordinación económica entre las partes. Por otro lado la expansión y consolidación del subsistema determina que los informales comiencen a contratar trabajo dependiente, en el cual existe una verdadera subordinación de hecho, ya no sólo económica, sino también jurídica.

El Estado poco hace ante la creciente expansión de la informalidad, limitándose a reducidas medidas: la ubicación en determinado espacio público, la fijación de pequeñas tasas, la expedición de un carnet u otro documento que otorgue una identidad al informal. Muchas de estas medidas no son dictadas por el Estado central, sino por las municipalidades o los ministerios de economía; los ministerios de trabajo en la mayoría de los casos, rehusan o no tienen las estructuras necesarias para ocuparse del mercado informal.

En cuanto a las reglas de trabajo, éstas son impuestas fundamentalmente por el mercado. La informalidad -para muchos, último recurso para sobrevivir- es la expresión máxima del liberalismo: es la lucha competitiva de todos contra todos, sin otras reglas que las que se derivan del mercado. La escasas normas éticas -de fuente municipal- se refieren generalmente a horarios y condiciones para ocupar lugares en la vía pública.

Las reglas de procedimiento son también inexistentes. Los conflictos entre informales se solucionan generalmente por la antigua ley del más fuerte, lo cual lleva a una marcada proximidad a la conflictividad social. Algunos procedimientos -también de origen municipal- permiten reclamar el respeto del lugar de trabajo. En los casos de los dependientes de los informales, nada impide que éstos recurran a la justicia laboral (pues estamos en definitiva ante una relación laboral de hecho), aunque la cultura de la informalidad no estimula el recurso a la vía judicial.

En cuanto a la organización de los intereses, no están difundidos sistemas colectivos de autotutela. El exacerbado individualismo que deriva de la competitividad callejera no favorece expresiones de solidaridad grupal. Los informales generalmente se reúnen en defensa de sus intereses cuando ocasionales decisiones municipales o gubernamentales afectan su actividad. Las organizaciones sindicales del sector formal están más atentas a proteger y retener sus afiliados que a preocuparse por la tutela de los informales. En general son asociaciones civiles, generalmente religiosas, las que expresan algún apoyo y atención a los informales.

Finalmente hay ausencia de costos laborales directos. A lo sumo se establecen pequeños precios o tasas vinculados a la obtención de derechos sobre el espacio físico donde el informal tiene asegurado el desarrollo de su actividad.

En cuanto a una visión más específica de la informalidad en América Latina, examinaremos brevemente la situación en algunos países del continente.

Perú sigue liderando la expansión de la informalidad en el continente, calculándose que la misma supera el 60% de la población económicamente activa.

En Argentina se calcula que en la actualidad un 40% de los trabajadores pertenecen al sector informal. Esta presencia se acentúa en el sector de los microemprendimientos (de 2 a 5 trabajadores) donde puede llegar al 70% el nivel de informalidad. La ley 24.013 estableció en el año 1991 un plazo de regularización espontánea liberado de sanciones con un mecanismo de doble registración (en lo laboral y en la seguridad social), previendo severas sanciones para el empleador en los casos de falta absoluta de registración de falsedad de fecha de ingreso o de monto remuneratorio inferior registrado y también duplicó las indemnizaciones por despido incausado cuando el mismo se hubiese producido después de la intimación del trabajador o la entidad sindical. Pese a la severidad de las sanciones, el fracaso de la ley demostró la fuerza expansiva de la informalidad, que siguió creciendo.

En Venezuela la informalidad alcanza el 52% de la PEA. Los intentos de regular el fenómeno provienen de políticas de los gobiernos locales, que procuran establecer áreas específicas de trabajo (proceso de localización de la informalidad). Existen también fenómenos incipientes de sindicalización del trabajo independiente, generalmente informal.

Finalmente a nivel nacional surgen políticas de apoyo financiero que sin embargo constituyen un modesto intento de regulación de la informalidad.

En México además del fenómeno de la informalidad, se expande lo que Cook denomina "Formalidad precaria": la producción se mueve hacia pequeñas unidades informales, pero también hacia grandes fábricas maquiladoras. "El trabajo en las maquiladoras -expresa la autora- ocurre en el sector formal de la economía, pero las condiciones en las maquiladoras son, por no decirlo de otra manera precarias, con una alta reorganización de personal, salarios y beneficios bajos, pobres condiciones de trabajo y seguridad y sindicatos débiles e inexistentes. El incremento en trabajo contingente y empleo en el sector informal en la región también son indicativos de este fenómeno"⁵.

En Colombia en la última década 6 de cada 10 empleos que se han creado pertenecen al sector informal y/o mercado negro.

III. LA SEGMENTACIÓN DEL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES

El sistema de relaciones laborales, construido en torno a los criterios clásicos del modelo taylorista-fordista, ha sido erosionado por las radicales mutaciones de las últimas dos décadas.

5. Cook, María Lorena, Los efectos de la globalización en las relaciones industriales - Impactos regionales y sectoriales en países de Norteamérica (Canadá, Estados Unidos y México), ponencia al III Congreso Regional de las Américas, Lima, setiembre de 1999.

La modificación en los roles de los actores y el fenómeno expansivo de la informalidad han determinado cambios esenciales en la tradicional relación de trabajo, que pueden resumirse en las siguientes ideas:

- a) “Deslaboralización” de la relación de trabajo (Morgado): los nuevos modos de producción han ido estimulando formas de trabajo que se independizan del contrato típico de trabajo. Entre ellas, los fenómenos de mayor importancia son la tercerización (outsourcing), la intermediación laboral y las nuevas formas de trabajo autónomo ya sea independiente o asociado (cooperativas, microempresas, etc.);
- b) Descentralización productiva: la cadena fabril de producción se fragmenta en unidades productivas a cargo de empresas formalmente independientes, pero económicamente dependientes de una unidad central;
- c) Privatización del modelo de seguridad social: el proceso de privatización de la seguridad social contribuye a la diferenciación del sistema, acentuando la diferenciación entre incluidos y excluidos. La seguridad social establece hoy la línea divisoria entre el sistema y la marginalidad del sistema. Una seguridad social basada en un concepto de ahorro individual, a expensa de la tradicional idea de solidaridad, se vuelve un sistema de tutela para trabajadores privilegiados.
- d) Reducción de los “costos” laborales.

Todo lo expresado marca los diversos niveles de un sistema, que ha perdido homogeneidad. Más que de sistema, hoy podemos hablar de subsistemas, cada uno con reglas y criterios propios. En la gran fragmentación del mercado, consideramos que por vía de abstracción es posible reducir su gran segmentación a tres subsistemas principales.

a) *El subsistema del trabajo típico.* Es el del trabajo subordinado, como lo ha conocido tradicionalmente el derecho del trabajo: trabajadores a tiempo completo, actividad personal con funciones definidas y bajo la subordinación jurídica del empresario. Su principal característica es que las normas que lo regulan atribuyen diversos beneficios a los trabajadores (licencia, sueldos anuales complementarios, indemnizaciones en caso de despido, cobertura amplia de la seguridad social). La contracara de estos beneficios es el elevado costo laboral del trabajo típico: en la mayoría de los países este costo asciende a un porcentaje entre el 80% y el 100% del salario líquido que recibe el trabajador.

b) *El subsistema del trabajo atípico.* En este subsistema es posible reconocer dos tipos de trabajadores: 1) aquellos que son contratados en un régimen precario y con reducidos beneficios (contratación a tiempo parcial, contratación a prueba, contratos especiales de formación profesional, contratos de trabajadores de edad avanzada, etc); 2) los trabajadores registrados como independientes o autónomos y que tienen desde el punto de vista formal una relación contractual de carácter comercial con el empleador/empresario. Este subsistema, que se ha expandido vertiginosamente en los últimos años a través de los fenómenos de la subcontratación, el outsourcing, el trabajo autónomo se caracteriza por la mediana protección que tienen los trabajadores (generalmente protecciones vinculadas con la jubilación y eventualmente otras prestaciones de seguridad social, pero excluyendo aquellos beneficios como la licencia, los sueldos complementarios, el despido) y el costo más reducido que en el caso del trabajo típico.

c) *El subsistema de la informalidad*. Los porcentajes que hemos indicado expresan a las claras que es posible hablar en América Latina de un verdadero subsistema de relaciones laborales en la informalidad. La característica principal es que el informal sólo depende en la forma más brutal de las condiciones del mercado: ningún beneficio laboral, ninguna protección social le es reconocida. La contrapartida es obvia: el trabajo informal no tiene costos laborales.

Los tres subsistemas se han extendido proporcionalmente en el área del trabajo y no es aventurado afirmar que cada uno de ellos reúne caudales similares de trabajadores. La dureza de esta realidad - trabajadores de primera, segunda y tercera clase - no puede escapar al observador. Tres categorías distintas con beneficios y costos laborales distintos obviamente provocan la competitividad más extrema.

¿Qué puede hacer el derecho del trabajo ante la comprobación de esta variada geografía del trabajo? Ante un sistema cada vez más segmentado - con trabajadores de 1a., 2a. y 3a clase - hay que seguir defendiendo un único derecho del trabajo, restringido a un número cada vez menor de trabajadores o hay que pensar en sistemas diferenciados de tutela, que en definitiva consolidan las desigualdades?

Por otra parte, no debemos omitir en estas reflexiones la revalorización del rol del Estado. Superando las críticas del pasado, el Estado debe asumir la conducción de la lucha contra la iniquidad social. El Estado sigue teniendo un papel central en el enfrentamiento a la marginalidad y a la pobreza, que son patologías evidentes en el mercado de trabajo latinoamericano, donde crece sin pausa el número de los excluidos.

En un reciente trabajo sobre el tema, concluíamos expresando que “conocer la realidad con la mayor precisión posible es la condición indispensable para operar en ella y encontrar respuestas que permitan un reparto más equitativo de las cargas y los beneficios. En un mundo de injustas desigualdades, el rol del hombre de derecho -en este caso el derecho del trabajo- debe ser dinámico, activo, lleno de creatividad para individualizar esas diferencias e intentar acortarlas; un sentido realista debe guiar su acción, sin perder la firme orientación de los principios”⁶.

La realidad latinoamericana nunca ha mostrado en materia de trabajo tantos problemas, tantas inseguridades, tantas dudas. Corresponde a la creatividad de los investigadores del trabajo -desde la perspectiva de una visión multidisciplinaria, en la que junto al hombre de derecho y al politólogo, deberán estar los sociólogos, los economistas y todos aquellos que operan en el sistema- buscar los caminos hacia la revalorización del trabajo como expresión más alta del ser humano.

6. RASO DELGUE J., *Derecho del Trabajo, Seguridad Social y Relaciones Laborales: hacia una teoría de los círculos*, en rev. Derecho Laboral, N° 190, Montevideo 1998.